

Proeve van de Jeugdagenda

Hoofdstuk 1. Inleiding

Belemmeringen? Niemand zit te wachten op belemmeringen, zeker niet als het gaat om het belang van jeugdigen, de toekomst maar soms ook de meest kwetsbaren in de samenleving. Maar: welke belemmeringen ervaren medewerkers, instellingen en overheden bij de dagelijkse pogingen samen te werken, in het belang van ouders, kinderen en jongeren? Wat moet de rijksoverheid (anders) doen om die belemmeringen op te heffen?

Dat zijn de centrale vragen bij de Operatie Jong die het kabinet-Balkenende I in gang heeft gezet en waar het nieuwe kabinet nu volop mee aan de slag gaat. Het kabinet is akkoord gegaan met de Jeugdagenda¹, de marsroute van Jong voor de komende tijd, en gaat daarover met de partijen in het veld het gesprek aan.

Jong is het vervolg op de veelbelovende stappen die de afgelopen tijd al zijn gezet door Rijk, provincies en gemeenten om de positie van de jeugd te verbeteren. Voorbeelden daarvan zijn het project Lokaal Jeugdbeleid, de afspraak in het kader van BANS en het Grotesteden-beleid.

Ook bij het nieuwe kabinet staat jeugd hoog op de agenda. En wel op drie manieren.

Ten eerste door volop te investeren in de jeugd. Het kabinet trekt in het hoofdlijnenakkoord 'Meer werk, Meedoen en Minder Regels' daarom € 100 miljoen uit voor jeugdzorg/preventie, € 100 miljoen voor kinderopvang en € 800 miljoen voor kennis (onderwijs en onderzoek).

Ten tweede door meer samenhang in het beleid te brengen, minder langs elkaar heen te werken. In het hoofdlijnen-akkoord staat daarover: *"kinderen en gezinnen mogen niet tussen de wal en het schip raken door afstemmingsproblemen tussen departementen, bestuurslagen en jeugdzorginstellingen"*.

Ten derde wil het kabinet in het jeugdbeleid de komende jaren specifieke, meetbare prestaties leveren. Voor een aantal daarvan zijn streefcijfers opgenomen:

- een jeugdwerkloosheid die niet meer dan het dubbele van de totale werkloosheid
- de helft minder voortijdig schoolverlaters in 2010 en 30 procent minder in 2006
- minder onderwijsachterstanden bij 2 tot 6 jarigen door de helft van deze kinderen taalprogramma's (VVE) te geven
- 25 procent minder taalachterstanden bij achterstandsleerlingen

Voor een aantal andere zaken moeten nog concrete prestatiedoelstellingen vast-gesteld worden. Dit geldt onder meer voor: verminderen van de jeugd-criminaliteit, versterken van de vitale rol van het onderwijs, bevorderen van inburgering en integratie, realiseren van het recht op jeugdzorg, een effectieve aanpak van huiselijk geweld en versterken van preventie. Het voortvarend uitvoeren van deze programma's is noodzakelijk om de positie van jongeren verder te verbeteren.

Dit wordt de marsroute van de Jeugdagenda de komende jaren. Operatie Jong vervult daarbij een belangrijke rol: ze bewaakt de agenda, signaleert eventuele nieuwe knelpunten in de samenwerking en draagt oplossingen aan. De afzonderlijke departementen blijven uiteraard zelf als eerste verantwoordelijk voor het realiseren van de gestelde doelen.

¹ De ministerraad heeft op 26 september 2003 ingestemd met de Proeve van de Jeugdagenda. Deze is nu onderdeel van overleg met het veld.

Hoofdstuk 2: Karakter van de Jeugdagenda

De Jeugdagenda luidt een nieuwe fase in hoe 'Den Haag' omgaat met beleid voor jeugdigen (afrekenen met concrete prestaties, ontsporing voorkomen, aanpakken en opvoeden) en de samenwerking met andere overheden en partijen in het veld (oplossingsgericht, belemmeringen wegnemen). Het uiteindelijk doel is om kinderen en jeugdigen op tijd en goed te ondersteunen in hun ontwikkeling. Dat is ons aller belang. Het karakter van de Jeugdagenda is daarom als volgt samen te vatten:

De Jeugdagenda > moet leiden tot betere samenwerking

Problemen met jongeren beperken zich zelden tot één aspect, maar lopen vaak dwars door beleidsterreinen heen. Het tijdig signaleren en ondersteunen bij ontwikkelingsproblemen is van belang. Maar dat alleen is niet voldoende. Het gaat ook om goed samenwerken bij de aanpak ervan tussen partijen: departementen, medeoverheden en instellingen onderling. De ervaring leert dat departementen, overheden en instellingen nog te vaak langs elkaar heen werken. De jeugdagenda moet dus ook leiden tot ontkokering en een bijdrage leveren aan modernisering van de overheid.

De Jeugdagenda > moet meer samenhang brengen in het beleid

Wanneer departementen hun plannen beter afstemmen, heeft dit ook gevolgen op lokaal en regionaal niveau. Het werkt uiteindelijk positief op het realiseren van de beleidsdoelstellingen. De meest betrokken bewindslieden startten om die reden begin 2003 de operatie JONG. Dit is een werkverband van de departementen van BZK, Justitie, OCW, SZW en VWS, waarbij andere departementen aansluiten als dat nodig is.

JONG heeft als concrete taak om meer samenhang in het jeugdbeleid te brengen en daarbij de belangrijkste knelpunten die in de praktijk worden ervaren als uitgangspunt te nemen, inclusief die bij het Rijk zelf. Voor meer samenhang in het jeugdbeleid moet er een gezamenlijke marsroute voor de komende jaren uitgezet worden. De Jeugdagenda is daarvoor het vertrekpunt. Geen 'Haags' vertrekpunt – de knelpunten komen uit het veld zelf - maar een welbewuste aanzet om in gesprek met velen die marsroute te gaan.

De Jeugdagenda > moet zichzelf kunnen verbeteren

De Jeugdagenda is geen statisch document, het is een verbeteragenda. Dat betekent dat concrete verbeteringen op de agenda komen, maar nog niet volledig uitgewerkt worden met alle oplossingen. Dat past ook niet bij een agenda en ook niet in deze fase van de Operatie JONG. Het kabinet wil in deze fase eerst met vele betrokkenen overeenstemming krijgen om de in de agenda opgenomen verbeterpunten ook echt ter hand te nemen.

De jeugdagenda is tegelijkertijd een algemeen kader dat het handvat biedt voor nieuwe beleidsinitiatieven in het jeugdbeleid. Er moet ruimte zijn om discussies die nu nog aan de gang zijn - bijvoorbeeld over het onderwijsachterstandenbeleid, de AWBZ of de Wet maatschappelijke zorg - straks zonnig aan de Jeugdagenda toe te voegen.

De Jeugdagenda > moet steun geven aan bestaande programma's

Het kabinet wil met de Jeugdagenda uitdrukkelijk de bestaande programma's ondersteunen en zo nodig aanvullen. Deze programma's stuiten in de uitvoering vaak op hardnekkige samenwerkingsproblemen. Van JONG mag verwacht worden dat ze aan de bel trekt als de samenwerking en samenhang in beleid niet tot stand komt.

De Jeugdagenda > moet geen dictaat zijn

De Jeugdagenda is nog een voorstel, een proeve en geen dictaat. Ze is het resultaat van gesprekken met het veld over concrete thema's². De keuze van de knelpunten die aangepakt worden, is gemaakt op basis van analyses³ én op basis van de vraag : wat vinden degenen die lokaal en regionaal het jeugdbeleid moeten uitvoeren de belangrijkste knelpunten. Het kabinet heeft nu ingestemd met de Jeugdagenda en bespreekt deze dit najaar met alle betrokken partijen. Daarna wordt de Jeugdagenda het richtsnoer voor het beleid de komende jaren, oftewel de lat waarlangs het handelen van alle overheidslagen en de verantwoordelijken voor de uitvoering van het jeugdbeleid gelegd kan worden. Zodat we bereiken wat we beogen: jongeren in problemen beter helpen en bij voorkeur voorkomen dat het zover komt.

JONG is de komende jaren bij het uitvoeren van de Jeugdagenda het wakend oog, niet vrijblijvend en gericht op concrete resultaten. JONG slaagt als departementen onderling en met medeoverheden beter samenwerken, als instellingen dat eveneens doen en als de agendapunten zijn uitgevoerd met de tevoren vastgestelde concrete doelstellingen. Uiteindelijk toetspunt is dat de uitvoerenden in het veld ervaren dat belemmeringen zijn opgeheven. De belangrijkste knelpunten die het kabinet met voorrang wil aanpakken, komen in het volgende hoofdstuk aan de orde.

² Zie voor de thema's de brochure Operatie JONG (jaargang 1 nr 1 januari 2003) of website www.operatiejong.nl

³ Onder meer op basis van 'Naar een agenda voor de jeugd' van het SCP, werkdocument 87, juni 2002.

Hoofdstuk 3. De eerste agendapunten: inhoudelijke en instrumentele prioriteiten

Deze paragraaf werkt de verschillende prioriteiten uit, de eerste agendapunten. Het 'veld' vindt die punten het meest urgent. Deze agendapunten ondersteunen bestaande programma's. De jeugdagenda is zoals gezegd geen statisch iets, maar een verbeteragenda. Op sommige punten bestaan al initiatieven; het is vooral de bedoeling de verschillende initiatieven in samenhang te brengen en aan elkaar te koppelen. Op andere punten dient iets in gang gezet te worden. De agendapunten gelden met uitzondering van agendapunt B voor jeugdigen van alle leeftijden. Bij het uitwerken van acties, in een latere fase dus, wordt rekening gehouden met de VBTB-eisen (afrekenen op prestaties) en worden tijdplanningen bepaald.

A. In- en externe zorgstructuren bij de school in relatie tot gemeentelijke taken en bevoegdheden

Uitgangspunt: Een samenhangend aanbod van zorg in en rond de school..

De schakels in de zorgstructuur voor de jongere leiden niet tot een sluitende keten. De school heeft gebrek aan deskundigheid en onvoldoende zicht op kwaliteit van de interne zorg en preventie. In een gemeente werken lokale en provinciale voorzieningen en instellingen onvoldoende samen. Tussen die beide schakels (school, jeugdinstituten) bestaat onduidelijkheid over de onderlinge taken en bevoegdheden, laat de beeldvorming tussen de scholen en de jeugdzorg te wensen over, zijn er verschillende indicatiestellingen voor de noodzakelijke zorg en is er onvoldoende toezicht op de afzonderlijke schakels. De 'zorgstructuren' slagen er te vaak niet in op het juiste moment van elkaar gebruik te maken of, andersom, aan elkaar diensten te leveren. Dat moet dus in het belang van jeugdigen echt anders.

Actiepunten:

1. Minimale eisen afspreken voor de zorgstructuur rondom de school.
2. Minimale eisen afspreken voor de zorg in de school: het primair onderwijs, het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs.
3. Ketenregie introduceren in de keten van zorgstructuren in en rond het onderwijs waardoor de interne en externe zorgstructuur aan elkaar gekoppeld wordt.

B. Maximaliseren onderwijsrendement

Uitgangspunt: Voorkomen van voortijdig schooluitval

Veel instanties houden zich bij jongeren bezig met het tegengaan van schooluitval. Daarom is een integrale aanpak noodzakelijk: iedereen weet van elkaar wat ze doen en werkt zoveel mogelijk samen. Daarnaast is het van belang dat de beleidsdoelstellingen voor jeugdwerklozen hiermee in lijn zijn. In de praktijk bestaat onduidelijkheid over sommige -soms tegenstrijdige- doelstellingen van het rijksbeleid: school afmaken of aan de slag gaan? Er is spanning tussen het beleid 'werk boven uitkering' (SUWI) en 'prioriteit aan het behalen van een startkwalificatie' (RMC).

De jongere zelf is de belangrijkste factor in een succesvolle aanpak van het voortijdig schoolverlaten en de jeugdwerkloosheid. Jongeren motiveren om actief te werken aan hun eigen arbeidsidentiteit en loopbaanontwikkeling moet een belangrijke plaats krijgen in de integrale aanpak. Hiervoor zijn maatwerk en het individueel benaderen en begeleiden zowel op school als bij CWI en gemeente belangrijk. De rijksoverheid kan hiervoor de randvoorwaarden creëren. Belangrijk aandachtspunten zijn samenwerken in de keten en korte lijnen. Sluitend registreren, melden en signaleren zijn

voorwaarden om bij schoolverzuim direct actie te kunnen ondernemen naar de jongere en zijn of haar ouders.

Actiepunten:

1. Wegnemen van onduidelijkheid over beleidsdoelstellingen tussen SZW (werk) en OCW (startkwalificatie). Dat betekent voor jeugdwerklozen 'werk met de kans op startkwalificatie boven uitkering'.
2. Sluitend registreren, melden en signaleren om bij spijbelen direct actie te ondernemen naar de jongere en zijn of haar ouders. Hierbij moet de leerplichthandhaving en de rmc-wet versterkt worden.
3. Interne zorgstructuur in de school en de externe zorgstructuur rondom de school goed aan elkaar koppelen om uitval te voorkomen en de kans op een startkwalificatie te verhogen. Zie hiervoor agendapunt A.

C. Samenhang in de voorzieningen van 0-12 jaar

Uitgangspunt: Een sluitend systeem van opvang en educatie voor kinderen van 0-12 jaar.

Voorschoolse programma's via peuterwerk of kinderopvang die goed aansluiten op het basisonderwijs kunnen helpen tegen onderwijsachterstanden en kunnen integratie bevorderen. Ze moeten dan wel in een zo vroeg mogelijk stadium worden aangeboden. Kinderen kunnen zich beter ontplooiën wanneer zij gebruik maken van welzijnsactiviteiten, sport en cultuur die aansluiten op het onderwijs. Dit kan ontsporingen tegengaan.

Omdat vrouwen steeds vaker werken, moeten mannen en vrouwen arbeid en zorg (voor kinderen) meer met elkaar afstemmen. Dit geeft problemen, omdat werktijden en openingstijden van scholen en voorzieningen niet altijd op elkaar aansluiten. De vroege ochtenduren, voor de school begint, zijn lastig te overbruggen en dat vraagt om opvang voor de schooltijd. De tussenschoolse opvang staat onder druk omdat er te weinig professionele overblijfbegeleiders zijn en de verantwoordelijkheid voor de opvang problemen geeft. Ouders en kinderen hebben baat bij meer samenhang tussen onderwijs en voor-, tussen-, en naschoolse opvang en welzijnsactiviteiten, omdat de "combinatiedrukke" veel problemen geeft. Verschillende combinaties zijn denkbaar en worden al in de praktijk gebracht zoals een 'breed centrum' voor kinderen van 0 tot 12 jaar, een 'brede basisschool' voor kinderen van 4 tot 12 jaar in samenhang met een ouderkindcentrum voor kinderen van 0 tot 4 jaar. Een sluitend systeem van educatie en opvang is nodig.

Actiepunten:

1. Een voorstel maken in overleg met cao-partijen voor combinatiefuncties in de opvang.
2. Een voorstel maken om wet- en regelgeving en financiering te wijzigen die een samenhangende aanpak belemmert of geen prikkels bevatten om tot samenhang te komen.
3. Voorstellen doen voor professionele tussenschoolse opvang
4. Voorstellen doen voor coördinatie en huisvesting van brede scholen.

D. Vroeg en tijdig signaleren, beoordelen en interveniëren.

Uitgangspunt: Een sluitende keten van signaleren, beoordelen en interveniëren met een integrale verantwoordelijkheid voor de jongere

Vanaf de geboorte van een kind hebben in principe alle ouders, kinderen en jongeren voldoende contact met voorzieningen (vooral met de voorzieningen van de jeugdgezondheidszorg en het onderwijs) om problemen tijdig te signaleren bij kinderen en jongeren van 0 tot 23 jaar. Dat gebeurt op diverse terreinen en door verschillende disciplines: in de wijk, bij de huisarts, het

schoolmaatschappelijk werk, de politie, de peuterspeelzaal, het consultatiebureau, de school. Vaak zijn bij meerdere instanties signalen bekend van hetzelfde kind, of gezin, zonder dat instanties dat van elkaar weten.

Is een probleem bekend, dan kan bijgestuurd worden als het snel beoordeeld wordt en een interventie (licht tot zwaar) plaatsvindt. Risico's blijven dan zo klein mogelijk. Niet altijd is duidelijk wat er na het signaleren van een probleem moet gebeuren: beoordelen van het signaal (hoe ernstig is het?) en zo mogelijk interventie (doorverwijzen, of is de problematiek zelf te behandelen?) gebeurt niet altijd consequent en systematisch. Gevolg kan zijn: gebrekkig of te laat doorverwijzen met alle gevolgen op lange termijn vandien. Er zijn acties nodig om een sluitende keten tot stand te brengen.

Actiepunten:

1. Onderzoek naar systemen van vroeg en tijdig signaleren
2. Ontwikkelen van een gemeenschappelijk begrippenkader
3. Toepassen van de systemen

E. Harmoniseren van indicatiestellingen

Uitgangspunt: Het beter op elkaar laten aansluiten van indicatiestellingen.

Verschillend instanties beoordelen problemen van jongeren en stellen hulp voor (indicatiestelling). De toegang tot verschillende vormen van begeleiding of zorg voor jongeren en hun gezinnen loopt dus nogal uiteen. Het kan gaan via de jeugdzorg (Bureau Jeugdzorg), de AWBZ (RIO) en het reguliere of speciaal onderwijs. Dit maakt het moeilijk om ingewikkelde problemen in z'n geheel te beoordelen. Daarnaast doorlopen ouders soms drie verschillende procedures voordat zij weten welke zorg of begeleiding zij of hun kind krijgen.

De indicatiestelling moet beter op elkaar worden afgestemd; er moet meer gebruik worden gemaakt van elkaars gegevens en beoordelingen.

Actiepunt:

Er wordt een voorstel gemaakt om de indicatiestelling voor speciaal onderwijs, zorg binnen het reguliere onderwijs, gehandicaptenzorg en jeugdzorg op elkaar af te stemmen en gelijk te trekken.

F. Jeugd en fysieke ruimte

Uitgangspunt: De aandacht voor de fysieke ruimte voor de jeugd vergroten.

Kinderen en jongeren brengen veel tijd door in de openbare ruimte: op straat, in de wijk, in de stad of het dorp. Soms om te spelen, soms om te sporten, soms voor ontmoeting (hangplekken). De openbare ruimte biedt, goede uitzonderingen daargelaten, echter steeds minder mogelijkheden en steeds minder veiligheid voor kinderen en jongeren. Juist vanuit algemeen en preventief jeugdbeleid, om problemen te voorkomen en jongeren ook een serieuze plek in de samenleving te geven, moet de openbare ruimte meer op de behoefte van jeugdigen afgestemd worden.

Naast de openbare ruimte zijn nog twee andere soorten 'ruimte' van groot belang in het jeugdbeleid. Wonen is voor alle (oudere) jongeren, niet alleen voor studenten, van belang in het kader van hun groei naar volwassenheid. Maar ook jongeren met problemen die met de jeugdzorg te maken hebben, moeten op het juiste moment kunnen beschikken over huisvesting als onderdeel van het hulpverleningsproces. Hetzelfde geldt voor aangepaste woonruimte voor jongeren met een handicap. De gebouwen die specifiek voor de jeugd worden gerealiseerd (scholen, kinderdagverblijven, buurt- en clubhuizen, jongerencentra) worden steeds vaker als multi-functionele gebouwen gerealiseerd. Tegengestelde (sectorale) bouwvoorschriften kunnen optimaal gebruik fors belemmeren.

Actiepunten:

1. Er moet meer aandacht komen voor de fysieke ruimte voor jongeren.
2. Onderzoek is nodig om de grootste belemmeringen in kaart te brengen en oplossingen te bedenken.

G. Registreren van- en informatieoverdracht tussen instellingen.

Uitgangspunt: Belangrijke informatie moet op het juiste moment beschikbaar zijn en beschikbaar worden gesteld.

Het samenwerken in 'ketens' vereist het goed vastleggen, beschikbaar hebben en uitwisselen van informatie. Binnen sectoren en deelsectoren lukt dat over het algemeen wel. Het uitwisselen van gegevens met andere sectoren is vaak lastig.

Toch moet belangrijke informatie over jongeren op het juiste moment voor de juiste 'speler' beschikbaar zijn

Sluitend registreren en overdragen van informatie is bijvoorbeeld nodig om programma's tegen jeugdwerkloosheid, voortijdig schoolverlaten en jeugdcriminaliteit te laten slagen. Bekend moet zijn welke jongeren aan werk geholpen moeten worden én wat eventueel hun specifieke problemen op de diverse terreinen zijn (geweest). Dit zijn basale knelpunten die nu aangepakt moeten worden.

De Wet Bescherming Persoonsgegevens stelt eisen aan het uitwisselen van gegevens. Dit mag alleen op basis van bepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden. Het doel en de noodzaak van samenwerking –en dus van gegevensuitwisseling- moeten helder zijn. Veel belemmeringen voor informatie-uitwisseling zijn het gevolg van slechte afspraken tussen instellingen.

Actiepunten:

1. De ondersteuning voor het toepassen van de Wet Bescherming Persoonsgegevens wordt vergroot.
2. Er wordt een handreiking gemaakt die gericht is op registreren van gegevens en actief samenwerken in de regio, de makelaarsfunctie van de gemeenten in het kader van het bestrijden van jeugdwerkloosheid en het tegengaan van voortijdig schoolverlaten.

H. Zeker stellen van gemeentelijke taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden.

Uitgangspunt: Het definiëren en toepassen van de taken en verantwoordelijkheden van de gemeenten.

Het algemeen en preventief jeugdbeleid van de gemeente is cruciaal bij het voorkomen van achterstanden en ontwikkelingsstoornissen bij jeugdigen. De taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de gemeenten zijn op dit moment onvoldoende duidelijk en niet vastgelegd. Dat zou wel het geval moeten zijn voor het ontwikkelen van een sterk lokaal jeugdbeleid dat ook de relatie legt met andere beleidsvelden als onderwijs en veiligheid. Op die manier kunnen gemeenten hun regietaak beter invullen. Het bestuurlijk overleg tussen VWS en Justitie, de MO-groep, de VNG en het IPO heeft een deel van dit probleem al opgelost: er zijn afspraken gemaakt over de functies die minimaal nodig zijn als voorpost en tegenhanger van de jeugdzorg. Het gaat om de functies: informeren, signaleren, toegang/beoordelen/doorverwijzen, licht pedagogische hulp en coördinatie van zorg.

Actiepunten:

1. Gemeenten ondersteunen bij het invoeren van de genoemde functies die voorafgaan aan de jeugdzorg.
2. Voorstellen doen voor het zekerstellen van de functies
3. Verbindingen leggen tussen deze aan de jeugdzorg – gebonden functies van gemeenten en de andere gemeentelijke functies in het kader van algemeen jeugdbeleid

I. Zicht op de kwaliteit en effectiviteit van preventieve, curatieve en repressieve programma's

Uitgangspunt: De effectiviteit van programma's moet duidelijk zijn.

Het is vaak lastig om de kwaliteit en effectiviteit van programma's te beoordelen. Daar komt verandering in: er zijn allerlei initiatieven om tot een goede beoordeling te komen, zowel voor repressieve, curatieve als preventieve programma's. Probleem is dat die initiatieven onvoldoende op elkaar worden afgestemd en onvoldoende vanuit het perspectief van de ketenbenadering worden uitgevoerd. Er moet dus meer zicht komen op de effectiviteit van programma's.

Actiepunten:

1. Onderzoek naar een effectiviteitstoets die overal gebruikt kan worden,
2. Coördineren en afstemmen van bestaande initiatieven.

J. Monitoren

Uitgangspunt: Komen tot één landelijke jeugdmonitor

Er zijn momenteel verschillende systemen om de effecten van het jeugdbeleid in de gaten te houden (monitoren) en beleidseffectrapportages die zicht geven op het jeugdbeleid en de situatie van jongeren. Deze verschillen leiden in de praktijk vaak tot het anders invullen van de beleidsrapportages en de monitors. Dit belemmert de ontwikkeling, de efficiëntie en effectieve uitvoering van samenhangend beleid.

Actiepunt:

Er moet één landelijk jeugdmonitor komen die een samenhangend en representatief beeld van de ontwikkelingen van de jeugd in Nederland geeft.

K. Integraal toezicht

Uitgangspunt: Het creëren van integraal toezicht.

Een samenhangend beleid bevorderen vraagt ook om samenhang bij het sluitstuk van beleid: het toezicht. Omdat het huidige toezicht zich niet richt op ketens maar op (sectorale) onderdelen van ketens, kunnen de maatschappelijke effecten van het jeugdbeleid onvoldoende in kaart worden gebracht. Bij sommige schakels in het jeugdbeleid is bovendien geen toezicht. Er moet dus een integraal toezicht komen.

Actiepunten:

1. De inspecties van het Onderwijs, voor de Gezondheidszorg, Openbare Orde en Veiligheid en Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming maken plannen voor een integraal toezichtsinstrumentarium (het project 'Integraal toezicht jeugdzaken'.)
2. Dit punt van de Jeugdagenda wordt samen met dit project uitgewerkt.

Hoofdstuk 4 Extra knelpunten agenderen.

Het jeugdbeleid is een terrein dat erg in beweging is. Dat betekent dat nieuwe knelpunten kunnen ontstaan. JONG heeft bij haar inventarisatie een aantal knelpunten aangetroffen waarvan vooralsnog niet duidelijk is of zij ook prioriteit moeten krijgen en in welke richting acties moeten gaan. Het overleg met het veld moet hierover de komende maanden duidelijkheid geven. Het gaat om de volgende punten:

1. Leeftijdsgrenzen.

Elke sector hanteert eigen leeftijdsgrenzen. Halt-afdoening vanaf 12 jaar, identificatieplicht vanaf 14 jaar, leerplicht tot 16 jaar, jeugdstrafrecht en jeugdzorg en jeugd-GGZ tot 18 jaar, jeugdgezondheidszorg tot 19 jaar, RMC tot 23 jaar.

2. Aansluiten zorgketen op justitieketen.

Het bureau Jeugdzorg voert vanaf 1 januari 2004 in de nieuwe Wet op de jeugdzorg de jeugdbeschermingsmaatregelen en de jeugdreclassering uit. Ook wordt het bureau jeugdzorg betrokken bij het justitiële casusoverleg. Onduidelijk is of daarmee de justitieketen en de zorgketen in twee richtingen (voorzorg en nazorg) voldoende aansluiten. Zeker als in dit kader ook gekeken wordt naar de raakvlakken tussen jeugdzorg, GGZ en Justitie. Steeds meer jongeren met problemen hebben meervoudige problemen waarbij nogal eens sprake is van psychiatrische stoornissen.

3. Schaal en bestuurlijke organisatie.

Er zijn problemen met de schaal waarop instituties (moeten) werken en de bestuursvorm aan de kant van de overheid: gemeenten, centrumgemeenten, de wet gemeenschappelijke regelingen, regio's en provincies. Dit maakt samenwerken in ketens moeilijker.

4. Gezondheidszorg jeugd

Kinderen leven steeds ongezonder, zo is de afgelopen tien jaar gebleken. Bijna de helft van de jongeren rookt, negen van de tien eten onvoldoende fruit en groenten. Zorgelijk is ook de toename van diabetes en overgewicht bij jongeren. Er moet meer aandacht komen voor het afstemmen van preventie (jeugdgezondheidszorg) en zorg en welzijn (huisartsen, eerstelijnszorg op lokaal niveau).

5. Jeugdparticipatie

Beleid moet waar mogelijk ontwikkeld worden met de jeugd zelf. Hiervoor is de afgelopen jaren het nodige in gang gezet. Er zijn signalen dat dit meer moet gebeuren, maar anderzijds hebben bestaande initiatieven wellicht meer tijd nodig voordat effecten zichtbaar zijn.

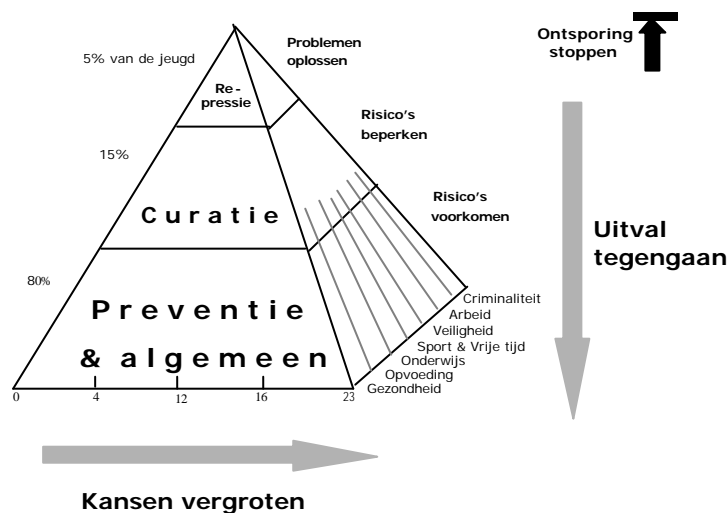
Hoofdstuk 5. Visie achter de jeugdagenda

Doelstellingen

Het kabinet wil als centrale doelstelling kinderen en jongeren met problemen op tijd en adequaat ondersteunen in hun verdere ontwikkeling. Dat is de kern van de Jeugdagenda en van de actiepunten die daarin zijn opgenomen. Dat geldt ook voor groepen kinderen en jongeren die nu moeilijk of niet worden bereikt door de hulpverlening. Het kabinet wil dit op twee manieren bereiken:

1. Het oplossen van knelpunten uit de praktijk,
2. Het beter op elkaar afstemmen van rijksbeleid

Maar wat is de visie achter de Jeugdagenda? Hoe kijkt het kabinet aan tegen de verschillende verantwoordelijkheden van de diverse partijen? En hoe gaat het verder met de Jeugdagenda? Het antwoord op deze vragen bepaalt de visie van de overheid; daarbij is het totale jeugdbeleid in beeld. Onderstaande piramide illustreert dit en wordt gebruikt als leidend principe voor de aanpak⁴:



De piramide geeft schematisch goed weer langs welke lijnen het beleid loopt.

Om te beginnen is *preventie* nodig. Als bijvoorbeeld blijkt tijdens een bezoek aan het consultatiebureau dat een kind een ontwikkelingsachterstand heeft, dan moet dat direct aangepakt worden, het liefst met de ouders in de eigen omgeving van het kind. Zo'n snelle aanpak kan naderhand veel duurdere zorg voor dit kind voorkomen en het probleem mogelijk tijdig oplossen.

Curatie (het echt verhelpen van een concreet probleem) is van belang bij kinderen of gezinnen met meervoudige problemen waarbij de jeugdzorg hulp kan bieden.

Slaagt preventie noch curatie dan kan *repressie* de oplossing bieden. Immers als de jongere bijvoorbeeld meerdere keren strafrechtelijke handelingen heeft begaan, dan is een stevige aanpak op z'n plaats. Preventie en curatie speelt bij alle leeftijden, repressie vooral in de leeftijd van 12 tot 23 jaar, soms zelfs bij jongere kinderen.

Het kabinet wil dat eerder en meer adequaat ingrijpen de komende jaren de overhand krijgt. Dat kan alleen als de basisinfrastructuur op orde is. De bodem van de piramide is de basisinfrastructuur. Is de bodem niet goed, dan zakt de piramide in elkaar. Het kabinet wil dus vooral de bodem, het fundament

⁴ Zie de nota 'Aanpakken en opvoeden' en de brochure Operatie JONG.

van de hulp aan jeugdigen en hun opvoeders, versterken. Dat voorkomt onnodige achterstanden en ontwikkelingsstoornissen, vermindert het beroep op duurdere zorg en remt jeugdcriminaliteit. Het maatschappelijk rendement van preventie is op deze manier hoog en ook financieel is het gunstiger. Gezinstherapie kost op jaarbasis € 4.500, terwijl de zwaarste residentiële opvang vaak meer dan € 120.000 op jaarbasis kost.

Met eerdere aandacht voor jongeren die het risico lopen thuisloos te worden en eerder signalen oppakken, kan het aantal zwerfjongeren verminderen; dit beperkt weer de groei van opvangvoorzieningen. Met een betere samenwerking tussen voorzieningen rondom de school krijgen jongeren met problemen tijdig hulp. Dit leidt tot meer nadruk op de preventieve aanpak van het voortijdig schoolverlatenen daarmee kan het percentage voortijdige schoolverlaters meer dalen dan het geval zou zijn bij alleen een curatieve aanpak. Maar is curatieve zorg nodig, dan moet die ook effectief en kwalitatief goed zijn. Het jeugdgezondheidsbeleid en de jeugdzorg richten zich daar ook op. Om er voor te zorgen dat de curatieve zorg niet langer duurt dan nodig is, moet de basisinfrastructuur ook een rol spelen bij de overgang van zorg of repressie naar het zelfstandig functioneren in de maatschappij.

Dit alles leidt tot de volgende uitgangspunten in het toekomstig jeugdbeleid:

- Problemen kunnen worden voorkomen wanneer de basisvoorzieningen, met name de school, het consultatiebureau, de peuterspeelzaal en de kinderopvang, goed functioneren en in staat zijn gericht te signaleren en door te verwijzen.
- Per leeftijdsgroep is de rol van die basisvoorzieningen verschillend.
- Vroegtijdig signaleren voorkomt dat beginnende problemen die meer ondersteuning en zorg vragen zo ernstig worden dat zij naderhand moeilijker zijn aan te pakken. De rol van de lokale jeugdvoorzieningen mede in relatie tot de basisvoorzieningen moet duidelijker worden en verder ontwikkeld.
- Bij ernstiger problemen moeten doorgaans meer instanties een bijdrage leveren aan de oplossing. Dit vraagt een intensievere samenwerking tussen de 'lagen' preventie, curatie en repressie. Hiermee wordt voorkomen dat jongeren 'in de repressie' terechtkomen, terwijl ze tegelijkertijd worden begeleid bij het zelfstandig functioneren in de maatschappij.
- Ouders of de jeugdige moeten met steun vanuit de directe leefomgeving zelf problemen beter kunnen oplossen.
- Gebieden met een opeenhoping van problemen vragen een intensieve aanpak. Een veilige en gezonde leefomgeving is één van de basisvoorwaarden om dit te realiseren.
- Bij ernstige problemen is een stevige en duidelijke aanpak nodig. Hier komt onder andere de jeugdzorg in beeld. Basisvoorzieningen, lokale zorg- en welzijnsvoorzieningen en de jeugdzorg moet snel op elkaar kunnen overschakelen.

Prioriteiten vastgelegd

De operatie JONG heeft de afgelopen maanden geïnventariseerd aan welke verbeteringen de praktijk het meeste behoefte heeft. Daarbij is extra geld als oplossing buiten beschouwing gelaten. De Operatie JONG richt zich met name op rendementsverbeteringen. Maar er kunnen problemen zijn die extra geld noodzakelijk maken. Het hoofdlijnenakkoord "Meer werk, Meedoen en Minder Regels" van het kabinet trekt zoals al aangegeven € 100 miljoen uit voor jeugdzorg/preventie, € 100 miljoen voor kinderopvang en € 800 miljoen voor kennis (onderwijs en onderzoek).

Niet alle knelpunten kunnen tegelijk aangepakt worden. Daarom heeft het kabinet besloten de eerder genoemde knelpunten met voorrang aan te pakken en deze als prioriteiten in de jeugdagenda op te nemen. Het oplossen van deze knelpunten is ook van groot belang om bestaande programma's voor een betere positie van jongeren ook echt te laten slagen. De knelpunten zijn thematisch in drie groepen onder te brengen.

Sturing

- ontbreken van eenduidige sturingsfilosofie

Inhoudelijk:

- onvoldoende functioneren van de zorgstructuur in en rond het basisonderwijs, voortgezet onderwijs en mbo en de samenwerking tussen die twee structuren
- maximaliseren van onderwijsrendement
- onvoldoende samenhang in de voorzieningen van 0-12 jaar
- ontbreken van vroeg en tijdig signaleren en beoordelen van problemen en het aanpakken ervan (interventie)
- gescheiden indicatiestellingen (beoordelen van de behoefte aan zorg)
- te geringe aandacht voor het thema jeugd en fysieke ruimte

Instrumenteel:

- geen sluitende registratie- en overdracht van informatie naar de diverse betrokken partijen ('de keten')
- gemeentelijke taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn onvoldoende duidelijk
- de kwaliteit en het effect van preventieve, curatieve en repressieve programma's zijn onvoldoende duidelijk
- veel te veel vormen van effecten meten (monitoren)
- ontbreken van integraal toezicht

Uiteraard is dit geen onveranderlijke lijst. Er kunnen knelpunten toegevoegd worden als gevolg van nieuwe ontwikkelingen of analyses of als gevolg van overleg met het veld en andere overheden. Om het dynamische karakter van de jeugdagenda veilig te stellen en effecten van acties van dichtbij in de praktijk te kunnen volgen wordt overwogen een verbinding te leggen tussen een aantal bestaande veelbelovende initiatieven (proeftuinen) en de Operatie JONG. Een keuze is nog niet gemaakt Dit is onderdeel van het overleg de komende maanden.

Hoofdstuk 6. Sturing/referentiekader

Belangrijk knelpunt is de verschillende, soms tegenstrijdige, manier waarop het jeugdbeleid 'aangestuurd' wordt. Dat kan zo niet langer. Daarom wil het kabinet dat voor het oplossen van de knelpunten en bij het formuleren van nieuw beleid wordt uitgegaan van een gezamenlijk sturingsconcept. Sommige aspecten ervan worden al in de praktijk gebruikt, andere zijn nieuw. Voor uitvoerenden en instellingen is het van groot belang dat alle overheden dit sturingsconcept hanteren.

De sturingsfilosofie van het kabinet kent de volgende aspecten:

1. Samenhangend beleid, richting, ruimte en rekenschap.

Het beleid dat het Rijk, de andere overheden en instellingen ontwikkelen en (op lokaal/regionaal niveau) uitvoeren moet onderling met elkaar verband houden. Beleidsdoelstellingen moeten op elkaar zijn afgestemd; de doelen voor de 'keten' moeten op lokaal en regionaal niveau geformuleerd worden.

2. Sturingsarrangement op maat.

De drie overheidslagen (Rijk-provincie-gemeente) zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor het organiseren van de 'keten' voor de jeugdige. Per beleidsterrein verschilt de verantwoordelijkheidsverdeling tussen Rijk, gemeenten en provincies. Zo is de verantwoordelijkheid op deelterreinen gedecentraliseerd. Instellingen en maatschappelijke partijen voeren in belangrijke mate het jeugdbeleid uit. Ook deze partijen moeten elkaar weten te vinden en goed samenwerken. Er moet een cultuur zijn waarin overheden en instellingen elkaar aanspreken op elkaars gedrag en de effectiviteit van hun beleid.

3. Het Rijk rekent af op prestaties, niet op plannen en protocollen

De rijksoverheid stelt met de begrotingsregels steeds nadrukkelijker eisen aan het leveren van concrete en meetbare prestaties. Dat mag ook wel, omdat het om collectief geld gaat dat beschikbaar wordt gesteld. Maar elke vorm van sturen stelt eigen eisen aan de wijze waarop afspraken worden gemaakt over de te leveren prestaties en dus ook de wijze van afrekenen. Het Rijk voert over het inhoudelijk invullen van de prestaties overleg met de andere overheden onder meer via bestuurlijke afspraken en convenanten zoals het grotestedenbeleid. Deze landelijke prestatieafspraken moeten de kwaliteit van het werk van instellingen verbeteren en bijdragen aan een goede ketensamenwerking op lokaal en regionaal niveau.

4. Stimuleren van ketensamenwerking op lokaal/regionaal niveau

Lokale en regionale partijen stimuleren om beter in de 'keten' samen te werken. Dit kan op verschillende manieren. Een mogelijkheid is op uitvoeringsniveau 'ketenafspraken' te maken. Ook kunnen bij landelijke prestatieafspraken eisen gesteld worden aan ketensamenwerking. Eveneens kan het geld anders verdeeld worden. Hierover moet de overheid het gesprek aangaan met de instellingen.

5. Versterken van de basisinfrastructuur.

De basisinfrastructuur is versterkt als :

a. Naast de ouder altijd iemand verantwoordelijk is voor de jongere met problemen

In de keten moet altijd een instelling verantwoordelijk zijn voor de jeugdige. Dat moet in de ketendoelen en afspraken tussen de ketenpartners helder zijn.

b. Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden helder verdeeld zijn

Daarbij gaat het om het verdelen van de verantwoordelijkheden tussen overheden en maatschappelijke instellingen (waaronder scholen) enerzijds en burgers anderzijds; tussen Rijk en decentrale overheden; tussen beleid, uitvoering en toezicht.

Bij het bepalen van verantwoordelijkheden en bevoegdheden moet aan de volgende voorwaarden worden voldaan:

- de verantwoordelijke heeft de bijbehorende instrumenten om de verantwoordelijkheid waar te maken
- verantwoordelijkheden liggen zo dicht mogelijk bij de jongere, bij voorkeur bij de voorziening die contact heeft met zoveel mogelijk jongeren. Van scholen en consultatiebureau's wordt veel verwacht.
- de verantwoordelijkheden zijn zo op elkaar afgestemd dat sprake is van sluitende ketens van verantwoordelijkheden rondom de jongere.

c. De projectencarrousel is teruggedrongen

Te vaak wordt voor ieder probleem een apart project gestart. Dit is doorgaans slechts symptoombestrijding en leidt tot korte termijnoplossingen op veel terreinen. Zo ontstaat een projectencarrousel die vaak voorbij gaat aan de beste aanpak, namelijk: preventief en in samenhang ingrijpen. Investeren in het versterken van de basisinfrastructuur kan het probleem structureel aanpakken.

d. Het bouwwerk van het jeugdbeleid is vereenvoudigd en er sprake is van ontbureaucratisering.

Er moeten minder regels komen en dat moet leiden tot minder bureaucratie. Het bouwwerk van het jeugdbeleid is ingewikkeld: er zijn veel en uiteenlopende instituties betrokken bij de ontwikkeling van de jeugdige. In de praktijk leidt dat vaak tot veel bureaucratie alvorens daadwerkelijk hulp wordt geboden. Het streven is actieve de-organisatie en naar minder regels. Zo gaat VWS nog dit jaar alle regelgeving, dus ook die van de jeugd, doorlichten op overbodige regels en wil het kabinet de administratieve lasten in 2007 met een kwart reduceren.

6. Aandacht voor doelgroepspecifieke expertise

Specifieke groepen vragen soms bijzondere kennis. Dat geldt voor allochtonen, voor gehandicapten, voor woonwagenbewoners etcetera. Het gaat dan vaak om verschillen in de wijze waarop problemen worden ervaren, beleefd en verwoord. Ook de achtergrond waarbij problemen spelen, kan anders zijn. Andere etnische of culturele achtergronden leiden voor ouders en kinderen vaak tot een zwaardere opvoed- en opgroeitaak. De risico's zijn daardoor groter. Hoe hulpverleners met problemen omgaan, hangt in belangrijke mate af van hun houding en kennis. Zij moeten dit idealiter doen vanuit de belevingswereld van ouders/opvoeders en hun kinderen. Problemen komen niet altijd gemakkelijk boven tafel. Wanneer deze wel op tafel komen, blijkt vaak dat er problemen zijn op diverse leefgebieden. Zonder een doelgroepenbeleid te willen voeren is het wel van belang in de sturing te waarborgen dat doelgroepspecifieke expertise tot verdere ontwikkeling komt.

7. Voorkomen van tegenstrijdige beleidsdoelen

Beleidsdoelen kunnen elkaar in de praktijk, vaak onbedoeld, beconcurreren. Dan moeten beleidsdoelen tegen elkaar afgewogen worden. Er moet gekozen worden wat we in een bepaald geval het belangrijkste vinden. Een voorbeeld van tegenstrijdige beleidsdoelstellingen is aangegeven in hoofdstuk 3, onder agendapunt B.

8. Verminderen van financiële stromen door te bundelen

Het meer op elkaar afstemmen en bundelen van geldstromen schept ruimte voor burgers, gemeenten en instellingen om doelmatiger te werken. Voorkomen moet worden dat er extra geldstromen ontstaan met ieder een eigen afreksystematiek. Extra geld voor bepaalde doelen moeten zoveel mogelijk via de bestaande geldstromen beschikbaar gesteld worden.

Hoofdstuk 7. De verdere procedure

Deze eerste landelijk Jeugdagenda is nog maar een proeve: ze is nog niet definitief en dus ook nog niet af. Dat kan ook niet omdat het kabinet over de gezamenlijke marsroute overleg met het veld wil voeren. Dit moet leiden tot het noodzakelijke draagvlak voor de prioriteiten en oplossingen.

Dit is niet alleen een zaak van formele vertegenwoordigers; ook andere belanghebbenden kunnen hun invloed uitoefenen op de jeugdagenda. Daarvoor wordt een intensief communicatietraject gestart.

In ieder geval spreekt het kabinet met de volgende partijen: de Nationale Jeugdraad,

de Vereniging van Nederlandse Gemeenten,

de G 30,

het Interprovinciaal Overleg,

de Maatschappelijke Ondernemers-groep,

de vakbonden,

de besturenorganisaties in het onderwijs,

de BVE-Raad

en GGD-Nederland.

De Jeugdagenda moet begin 2004 definitief vastgesteld worden. Hierover worden bestuurlijke afspraken gemaakt en uiteraard wordt de Tweede Kamer ingelicht. De Jeugdagenda dient, eenmaal vastgesteld, richtsnoer te zijn voor de gezamenlijke aanpak van knelpunten in de samenhang van het jeugdbeleid.

