

Kabinetsreactie op *Koersen op het kind* en *Gemeentelijke regie in de jeugdketen* juni 2006

Deze notitie dient als toelichting bij de reactie van het kabinet op het sturingsadvies *Koersen op het kind* van de Commissaris Jeugd- en jongerenbeleid, de heer S.R.A. van Eijck, en op de door Berenschot opgestelde eindrapportage Jong-overeenkomst *Gemeentelijke regie in de jeugdketen*. In deze notitie worden tevens de aanbevelingen betrokken die de Jeugdzorgbrigade in haar eindrapport doet met betrekking tot de wenselijkheid van een stelselwijziging in de jeugdzorg.

1. Visie kabinet: waarom het sturingsadvies en de Jong-overeenkomst

In het regeerakkoord is afgesproken intensiever invulling te geven aan het jeugdbeleid. Het kabinet is met Operatie Jong gestart om hier een stevige impuls aan te geven.

In de notitie *Operatie Jong: Sterk en resultaatgericht voor de jeugd* (juni 2004) is het doel aangegeven namelijk het versterken van een op de jeugd gerichte aanpak om uitval van jeugdigen zoveel mogelijk te voorkomen.¹ Kinderen en jongeren moeten *op tijd* en *adequaate* ondersteuning krijgen bij hun verdere ontwikkeling. Dat geldt ook voor (groepen) kinderen en jongeren die nu moeilijk of niet worden bereikt door de hulp- of dienstverlening. In de volle breedte van het jeugdbeleid moet het kind centraal staan; institutionele en sectorale belangen moeten onderschikt zijn aan dit doel.

Samenwerking tussen instanties en professionals is nodig om jeugdigen op tijd en adequaat ondersteuning te bieden, want vaak kan de benodigde ondersteuning niet door één instantie of één professional geleverd worden. Deze instanties en professionals moeten daarom resultaatgericht samenwerken en daarbij aansluiting vinden bij de beleavingswereld van de jeugdige en/of ouders. Zij moeten zo vroeg mogelijk proberen jeugdigen en/of ouders in hun eigen leefsituatie te helpen bij het bereiken van verbetering. Het is niet zozeer nodig andere dingen te doen, maar om dingen anders te doen. Professionals moeten zoveel mogelijk de ruimte krijgen om kinderen en ouders op te zoeken, de ondersteuning te bieden die nodig is, snel komen tot resultaatgerichte samenwerkingsafspraken met andere professionals als dat nodig is voor het kind. Zij moeten zo min mogelijk tijd kwijt zijn aan bureaucratie, verantwoording, het opstellen van formulieren, het overdoen van onderzoek dat al door een andere professional is gedaan, het veelvuldig deelnemen aan overleg met andere professionals.

De afgelopen jaren - en met name het afgelopen jaar - is al veel gedaan aan het verbeteren van de resultaatgerichte samenwerking, zowel op landelijk als op decentraal niveau. Het tegengaan van de verkokering in het jeugdbeleid heeft veel aandacht en leidt nu al tot daadwerkelijke verbetering voor kinderen en hun ouders.

Achtergrond van het sturingsadvies

Sturing en de inrichting van een stelsel lossen *op zichzelf* nooit problemen op. Maar ze kunnen wel een belangrijke bijdrage leveren aan het oplossen van problemen. Daarom heeft het kabinet aan de Commissaris Jeugd- en jongerenbeleid gevraagd met voorstellen te komen tot vereenvoudiging en verbetering van de aansturing van het jeugdbeleid.

Achtergrond van de Jong-overeenkomst

Doel van de Jong-overeenkomst was om gedurende een jaar in de praktijk na te gaan:

1. hoe te komen tot minder samenwerkingsverbanden;
2. hoe invulling te geven aan de noodprocedure waarin vastgelegd wordt hoe te handelen als een doorbraak geforceerd moet worden als een jeugdige tussen wal en schip dreigt te vallen;
3. hoe bestuurlijke regie van de gemeente op de keten in te richten

¹ Tweede Kamer 2003-2004, 29284, nr. 2

4. en hoe deze bestuurlijke regie goed aan te laten sluiten op de uitvoeringsregie.

Met de Jong-overeenkomst is in de praktijk beproefd hoe op deze vier punten tot verbetering gekomen kan worden.

De overeenkomst is afgesloten met de gemeenten Almelo, Amsterdam, Borne, Breda, Cuijk, Eindhoven, Enschede, Halderberge, Helmond, Hengelo, 's-Hertogenbosch, Rotterdam, Tilburg, met de provincies Noord-Brabant en Overijssel en met de stadsregio's Regionaal Orgaan Amsterdam (ROA) en Rotterdam (SRR).

2. Reactie op de hoofdlijnen van het sturingsadvies

De heer Van Eijck geeft in zijn sturingsadvies 25 aanbevelingen. In de eerste zes van deze aanbevelingen zijn de hoofdlijnen van het advies opgenomen. Samengevat zijn deze aanbevelingen:

- 1 zet de behoeften van het kind centraal in het jeugdbeleid door: de uitvoering de levensloop van het kind te laten volgen en aan te laten sluiten op de leefwereld van het kind, in de uitvoering scherp onderscheid te maken tussen vrijwillige en gedwongen hulpverlening, de bestuurlijke verantwoordelijkheden zo dicht mogelijk bij kind en ouders te beleggen;
- 2 een efficiënt en effectief jeugdbeleid moet voldoen aan: bundeling van taken, vereenvoudigde aansturing, instrumenten afgestemd op resultaatsturing, horizontalisering van verantwoording, optimale besteding van financiële middelen;
- 3 de inrichting van het jeugdbeleid moet worden vernieuwd door: versnippering van taken tegen te gaan door deze te bundelen en door minder organisaties te laten uitvoeren, de bestuurlijke drukte binnen het jeugdbeleid te verminderen door bij zo min mogelijk bestuurslagen verantwoordelijkheden te leggen, bureaucratische lasten in registratie en uitvoering te verminderen, meer ruimte bieden om beschikbare middelen in te zetten waar de problemen het grootste zijn;
- 4 ouders zijn primair verantwoordelijk voor de opvoeding van hun kinderen. Aanvullend heeft de overheid de volgende taken: algemene ondersteuning aan alle ouders en kinderen, specifieke ondersteuning als kinderen of ouders extra steun nodig hebben, ingrijpen in situaties waarin kinderen in hun ontwikkeling worden bedreigd;
- 5 overheidstaken moeten worden geordend op basis van de levensloop van het kind. Dit leidt tot de volgende clusters: opvang, educatie en werk; opvoeding en bescherming; gezondheidszorg; veiligheid; vrije tijd;
- 6 de overheid moet onderscheid maken in algemene, preventieve en specialistische taken: algemene en preventieve taken moeten voor alle kinderen en ouders in de directe leefomgeving beschikbaar zijn, specialistische taken zijn alleen bedoeld voor kinderen en ouders met specifieke hulpvragen.

Het kabinet onderschrijft deze hoofdlijnen. Zij sluiten goed aan bij de in paragraaf 1 geschetste achtergronden van het sturingsadvies alsmede bij de algemene politiek-bestuurlijke ontwikkelingen die gaande zijn zoals resultaatsturing, horizontalisering, bundeling van gelden en verminderen van bestuurlijke drukte.

In paragraaf 4 van deze notitie wordt ingegaan op de invulling die het kabinet voor ogen staat als het gaat om de uitwerking van deze hoofdlijnen. Daarin wordt een onderscheid gemaakt in wat het huidige kabinet nog kan realiseren en wat wordt overgelaten aan een volgend kabinet.

3. Reactie op de hoofdlijnen van de uitkomsten van de Jong-overeenkomst

Het kabinet heeft veel waardering voor de inzet en betrokkenheid die de in de Jong-overeenkomst participerende partijen hebben getoond. De werkwijze om als provincies/stadsregio's en Rijk bij te dragen aan het vinden van oplossingen bij lokale problemen bleek effectief. De betrokken leden van het kabinet hebben ook de aan de Jong-overeenkomst verbonden directe adoptierelatie met afzonderlijke steden als nuttig ervaren omdat zij zo inzicht konden krijgen in de lokale praktijk.

Met de Jong-overeenkomst kregen de gemeenten zoveel mogelijk regie in handen. Dat blijkt te kunnen leiden tot structurele veranderingen in de jeugdketen. De gemeenten zijn in staat gebleken, ondanks het feit dat zij sommige ketenpartners niet direct aansturen, tot goede afspraken te komen door een appel te doen op ieders betrokkenheid en door de urgentie van goede samenwerking aan te tonen. Gemeenten worden erkend in hun bestuurlijke regierol en over het algemeen is de waardering bij de ketenpartners voor het optreden van de gemeente hoog.

Dat neemt niet weg dat gedurende de looptijd van de Jong-overeenkomst een aantal belangrijke knelpunten aan het licht kwamen. De belangrijkste knelpunten die in het eindrapport beschreven worden zijn:

1. Effectief regievoeren betekent tot dusverre heel veel investeren in activiteiten die niet direct ten goede komen aan het kind. Het gaat hierbij om zaken als overleg, relatiemanagement, het afsluiten van convenanten en intentieverklaringen. De effectiviteit hiervan lijkt op dit moment vrij goed te zijn, maar de doelmatigheid (de effectiviteit afgezet tegen de inspanningen) is nog matig. De belangrijkste structurele oorzaak is dat de vele uitvoerende partijen met versnipperde verantwoordelijkheden, verschillende sturings- en financieringsregimes, uiteenlopende bestuurlijke en beleidsmatige prikkels bijeen en tot samenwerking gebracht moeten worden.
2. De 'doorwerking' van bestuurlijke afspraken naar het professionele niveau blijkt nog niet vanzelfsprekend en zeker niet optimaal. Zonder extra aandacht voor doorwerking tot op het uitvoerende niveau heeft verdere optimalisering van bestuurlijke regie weinig zin.
3. Niet alle gemeenten hebben actuele, betrouwbare cijfers beschikbaar over de omvang van de jeugdproblematiek. Zo kan niet goed inzichtelijk gemaakt worden wat de urgentie is van (delen van) het jeugdbeleid en kan niet goed beoordeeld worden in hoeverre de geleverde inspanningen resultaat hebben.

Het kabinet onderkent het belang om de geconstateerde hoge transactiekosten zoveel mogelijk te beperken. In het IBO-jeugdbeleid, waar nu aan wordt gewerkt, wordt nader aandacht besteed aan het terugdringen van de transactiekosten. Verwacht mag overigens worden dat geleidelijk een cultuur van samenwerking ontstaat, waardoor deze kosten zullen dalen. Ook het tweede knelpunt is belangrijk. De professionals zullen er uiteindelijk voor moeten zorgen dat jeugdigen en ouders goed ondersteund worden. In het rapport staat dat de doorwerking naar het professionele niveau nog niet vanzelfsprekend en optimaal is. Enige relativisering van het knelpunt lijkt dus op zijn plaats. Het is logisch dat eerst bestuurlijke afspraken gemaakt moeten worden, voordat dit gevolgen heeft voor de samenwerking op professioneel niveau. Dit neemt niet weg dat in het rapport terecht wordt gesteld dat het de volle aandacht moet hebben. Het kabinet onderschrijft ook het grote belang het derde knelpunt op te lossen. Als op lokaal niveau geen cijfers beschikbaar zijn over de omvang van de problematiek, dan kunnen de inspanningen nooit goed gericht worden op die groepen en/of plekken waar het nodig is. Zonder dergelijke cijfers kan ook nooit worden beoordeeld of de inspanningen het benodigde resultaat hebben. Dit aspect zal een rol spelen bij het werken met zogenaamde Jong-proof gemeenten.

De Jong-overeenkomst heeft aanbevelingen² opgeleverd voor gemeenten, voor provincies en voor het Rijk. In de kabinetsreactie wordt alleen ingegaan op de aanbevelingen voor het Rijk.

4. Uitwerking hoofdlijnen

Regie

Advies Van Eijck

- Vergroten gemeentelijke verantwoordelijkheden met: het indiceren voor jeugdzorg, het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling (AMK) en licht ambulante hulp die nu onder provinciale, geïndiceerde jeugdzorg valt.
- Uitvoering van gezinsvoogdij en jeugdreclassering (beide in regionale uitvoeringsorganisaties onder te brengen) alsmede alle zware vormen van geïndiceerde jeugdzorg plaatsen onder rijksverantwoordelijkheid. De provinciale rol op het terrein van het jeugdbeleid vervalt.
- De gemeente gaat de niet-didactische taken binnen een brede (buurt)school aansturen.
- Het Centrum voor jeugd en Gezin, op lokaal niveau, is verantwoordelijk voor de geïntegreerde indicatiestelling.

Reactie kabinet

Het kabinet stelt vast dat er inderdaad veel overheden verantwoordelijkheid dragen en dat niet altijd voldoende scherp is waar de grenzen van de verantwoordelijkheden liggen. Belangrijk is dat dit niet ten koste gaat van aansluiting tussen de verschillende voorzieningen en de overdracht van zaken. Het kabinet onderschrijft het advies om 'licht ambulante hulp die nu onder de provinciale, geïndiceerde jeugdzorg valt' onder te brengen in het gemeentelijke, niet-geïndiceerde domein. Dit biedt de mogelijkheid om alle lichte vormen van hulp dichtbij de kinderen en ouders én dichtbij de signaleerders aan te bieden. Deze verandering is mogelijk binnen de huidige regelgeving, ook als het gaat om de bijbehorende verschuiving van de bijbehorende gelden van de provincie naar de gemeente. In het advies van de heer Van Eijck wordt niet aangegeven *wat precies valt* onder de naar gemeenten over te dragen licht ambulante hulp. De precieze afbakening van de over te dragen hulp zal duidelijk moeten worden bij de samenwerking met een aantal Jong-proof gemeenten, de provincies en de relevante instellingen. Gemeenten moeten tijd krijgen om afspraken met zorgaanbieders te maken, provincies moeten hun subsidierelatie verantwoord kunnen afbouwen en zorgleveranciers moeten hun organisaties goed kunnen inrichten op de nieuwe situatie waardoor er geen gat valt in de dienstverlening aan de jeugdigen en hun ouders. Daarom in deze overgang in ieder geval niet vóór 2008 mogelijk.

Het kabinet onderkent dat er onvrede is bij lokale instellingen over het functioneren van de geïndiceerde jeugdzorg. Het gebrek aan tijdige geïndiceerde zorg doet een groot beroep op de spankracht van lokale instellingen die veel inspanning moeten plegen om overbruggingszorg te leveren. Het kabinet kiest ervoor om nu, in lijn met het advies van de jeugdzorgbrigade, te werken aan verdere verbeteringen binnen het bestaande stelsel.

Het is nu nog onvoldoende duidelijk of de benodigde verbetering in de huidige constellatie bereikt kan worden of dat het grote aantal spelers, waar de heer Van Eijck op wijst, te groot is om tot een goede werkwijze te komen. In de tweede helft van 2006 komt de evaluatie van de nieuwe Wet op de jeugdzorg beschikbaar, die wordt opgesteld naar aanleiding van de motie Soutendijk (Eerste Kamer 2003/2004, 28168 F). Het kabinet is van mening dat het volgende kabinet in 2007 - mede op basis

² Het eindrapport is te downloaden via www.operatie-jong.nl

van de uitkomsten van deze evaluatie - moet beoordelen of het aantal spelers te groot is, of dat binnen de huidige constellatie tot voldoende verbeterde prestaties gekomen kan worden.

In het advies wordt een bundeling voorgesteld van de taken van de (gezins-)voogdij en de jeugdreclassering. Het kabinet vindt het samenbrengen van justitiële taken in een aparte voorziening een aantrekkelijke gedachte. Bundeling van de taak van de jeugdreclassering met de strafrechtelijke taken van onder andere de Raad voor de Kinderbescherming zal de samenwerking in de justitiële ketens sterk kunnen bevorderen, alsmede de kwaliteit en daadkracht in de aanpak van jeugdcriminaliteit kunnen vergroten.

Gelet op de nog lopende evaluatie van de Wet op de Jeugdzorg is een herpositionering van de (gezins-)voogdijtaak nu niet aan de orde. Zowel voor de jeugdreclassering als voor de gezinsvoogdijtaak wil het kabinet eerst vaststellen of samenbundelen voor alle aspecten van deze functies zou moeten gelden. Nog deze kabinetsperiode zal het kabinet, rekening houdend met de uitkomsten van de wetsevaluatie, uitwerken hoe de bundeling van justitiële taken, kan worden vormgegeven, opdat het belang van het kind optimaal wordt gediend. Zij zal daarover in overleg treden met de betrokken partijen.

Het kabinet onderschrijft dat vrijetijdsactiviteiten die brede scholen ontplooiën buiten de reguliere onderwijsuren onder de bestuurlijke verantwoordelijkheid van de gemeenten vallen. Dit laat overigens onverlet dat (als gevolg van het uitvoeren van de motie Van Aartsen/Bos) scholen verantwoordelijk worden voor het (laten) organiseren van voor- en naschoolse opvang indien ouders daarom vragen. Goede samenwerking tussen school en gemeente is van groot belang om kinderen optimale ontwikkelingskansen te bieden en moet daarom vanzelfsprekend zijn. Het kabinet vindt dat de functionele decentralisatie naar scholen en de territoriale decentralisatie naar gemeenten zo ingericht moet worden dat er sprake is van samenwerking tussen school en gemeente waarin het kind centraal gesteld wordt. De school heeft primair onderwijstaken. Scholen hebben daarnaast als taak het bieden van begeleiding en ondersteuning van zogenaamde zorgleerlingen. In het regulier onderwijs is de te bieden begeleiding en ondersteuning relatief licht, in het speciaal onderwijs is zij vrij zwaar. Veel van deze ondersteuning is onderwijsgerelateerd, zoals remedial teaching. Maar scholen bieden ook lichte vormen van psychosociale begeleiding. Deze twee vormen van ondersteuning zijn niet altijd goed van elkaar te onderscheiden: zij lopen snel in elkaar over en worden dikwijls door dezelfde professional geboden. Het is daarom ook niet werkbaar om de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor deze twee vormen van ondersteuning te scheiden: zij vallen beide onder de bestuurlijke verantwoordelijkheid van de minister van OCW. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de ondersteuning van jeugdigen als de benodigde ondersteuning dusdanig breed is dat de school die niet kan leveren, tot het moment dat geïndiceerde (jeugd)zorg nodig is. Het kabinet gaat ervan uit dat school en gemeente – vanwege hun wederzijdse afhankelijkheid om kinderen goede ontwikkelingskansen te bieden – tot goede afspraken weten te komen en zich houden aan de gemaakte afspraken. Het ziet evenwel dat het vanuit zijn stelselverantwoordelijkheid ervoor moet zorgdragen dat op een bepaalde manier een doorbraak bereikt moet kunnen worden als school en gemeente onverhoopt niet zo met elkaar omgaan. Het door de Tweede Kamer aanvaarde amendement van het kamerlid Van der Vlies c.s.³ voorziet in een methode om tot een doorbraak te komen als het gaat om het maken van afspraken. Het kabinet zal ervoor zorgen dat deze geschillenregeling ook in werking kan treden als gemaakte afspraken niet nagekomen worden.

Het kabinet onderschrijft het advies om te komen tot een geïntegreerde indicatiestelling, zodat voorkomen wordt dat jeugdigen en ouders een opeenstapeling van bureaucratische procedures moeten doorlopen. Daarom hecht het kabinet veel belang aan het thema *Harmonisering indicatiestellingen*, een van de 12 thema's van de Jeugdagenda van Operatie Jong. Zoals nader

³ Tweede Kamer 2005-2006, 30313, nr. 35

beschreven in de voortgangsrapportage is een van de ideeën om een werkwijze te ontwikkelen die ervoor zorgt dat er als het ware één front-office ontstaat voor de indicatiestellingen op het terrein van jeugdzorg, speciaal onderwijs en AWBZ-zorg.⁴ Het is zeer wel denkbaar dat een dergelijke front-office op lokaal niveau wordt gepositioneerd, waar zij op mandaat van de uiteindelijk verantwoordelijke indicatiestellingorganen indiceert. Het is denkbaar dat de CJG's de beschreven frontoffice-functie op het terrein van de indicatiestelling gaan vervullen, al dan niet in samenwerking met de overige partijen in de Zorg- en Adviesteams (ZAT's). Deze constructie sluit goed aan bij het advies. Een van de aspecten van indiceren is kostenbeheersing. Het kabinet vindt daarom dat de overheidslaag die bepaalde hulp of scholing betaalt ook moet bepalen hoe geïndiceerd wordt. Het eventuele functioneren van een front-office voor indicatiestelling op lokaal niveau zal dus altijd onder mandaat gebeuren van de verantwoordelijke overheid of overheden.

Het kabinet zet het kind centraal door:

- verder te gaan met gemeenten beter in staat te stellen jeugdigen snel en adequaat te ondersteunen. Hiertoe zal de 'licht ambulante hulp die nu onder de provinciale, geïndiceerde jeugdzorg valt' ondergebracht worden in het gemeentelijke, niet geïndiceerde domein bij die gemeenten die goed in staat zijn deze grotere rol te vervullen.
- verder te stimuleren dat gemeenten meer invloed krijgen op de inzet van geïndiceerde zorg, omdat de lokale partijen het beste kunnen aangeven welke kinderen in de problemen komen als geïndiceerde zorg niet snel wordt ingezet.
- met één geïntegreerde indicatiestellingsprocedure te voorkomen dat jeugdigen en ouders een opeenstapeling van bureaucratische procedures moeten doorlopen.
- na de evaluatie van de Wet op de jeugdzorg zal het kabinet, rekening houdend met de uitkomsten van de evaluatie, uitwerken hoe de bundeling van justitiële taken kan worden vormgegeven.
- verder te werken aan verbeteringen in de geïndiceerde jeugdzorg, zodat jeugdigen sneller en beter worden ondersteund.
- de bepalingen in de wetgeving op het terrein van het onderwijsachterstandenbeleid dat scholen en gemeenten verplicht zijn jaarlijks overleg te voeren over dit beleid. Dit overleg is gericht op het maken van afspraken.
- ervoor te zorgen (via het wetsvoorstel dat inmiddels is ingediend bij de Eerste Kamer) dat gemeente of school een geschillencommissie kan inschakelen om een bindende uitspraak te doen als school en gemeente er onverhoopt niet in slagen afspraken te maken over onderwijsachterstandenbeleid.
- ervoor te zorgen dat dezelfde geschillencommissie ook ingeschakeld kan worden als gemaakte afspraken niet nagekomen worden. Ook in dit geval zal de geschillencommissie een bindend advies kunnen uitbrengen.

⁴ De harmonisering van indicatiestellingen in het reguliere onderwijs (Weer Samen Naar School in het primair onderwijs en leerwegondersteunend onderwijs/praktijkonderwijs in het voorgezet onderwijs) wordt hier niet bij betrokken omdat de jeugdigen die geïndiceerd moeten worden in het regulier onderwijs niet geconfronteerd worden met meerdere indicatiestellingstrajecten. De harmonisering van indicatiestellingen in het regulier onderwijs maakt onderdeel uit van de uitwerking van de notitie Vernieuwing van de zorgstructuren in het funderend onderwijs (Tweede Kamer 2005-2006, 27728, nr. 85).

Taakverdeling tussen uitvoerende instellingen

Advies Van Eijck

- Het bundelen van taken op het gebied van opvoeding, preventieve gezondheidszorg en bescherming in een laagdrempelig, eerstelijns centrum voor alle jeugdigen en ouders, een Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG).
- Scherp onderscheid tussen hulpverlening in een vrijwillig kader en hulpverlening in een gedwongen kader.
- Het bundelen van taken van voor- en buitenschoolse opvang en van vrijetijdsvoorzieningen in de basisschool. Voor jeugdigen ouder dan 12 jaar stelt hij een soortgelijke bundeling van taken voor in brede scholen rondom het voortgezet onderwijs waar onder meer overblijffaciliteiten en vrijetijdsvoorzieningen op het gebied van sport en cultuur worden aangeboden.
- Het Zorg- en Adviesteam (ZAT) als lokaal interdisciplinair samenwerkingsverband.
- De brede scholen voor voortgezet onderwijs krijgen de coördinatie van de aanpak van het voortijdig schoolverlaten (VSV) alsmede een expliciete taak in de toeleiding naar de arbeidsmarkt en het voorkomen van jeugdwerkloosheid.

Reactie kabinet

Het kabinet is voorstander van het bundelen van taken in Centra voor Jeugd en Gezin⁵. Het kabinet is ervan overtuigd dat een dergelijke bundeling belangrijke winst betekent voor jeugdigen: het wordt beter mogelijk om het kind en/of de ouders eerder en sneller in zijn eigen omgeving te helpen. Net als de heer Van Eijck wil het kabinet toe naar een bundeling van in ieder geval de jeugdgezondheidszorg, de delen van het Algemeen Maatschappelijk Werk (AMW) die voor jeugdigen en/of ouders relevante ondersteuning aanbieden en andere organisaties die een rol vervullen op het terrein van de vijf functies van het preventieve jeugdbeleid⁶. Deze opsomming is nadrukkelijk niet limitatief: het gaat erom dat een voor ouders en jeugdigen logische bundeling van ondersteuning op het terrein van opvoeden en opgroeien gecreëerd wordt. De CJG's bieden alle benodigde ondersteuning en antwoorden op vragen op het terrein van opgroeien en opvoeden die te licht zijn voor het domein van de geïndiceerde hulpverlening. Daarnaast zorgen de CJG's voor een goede overdracht naar het geïndiceerde domein als zij zelf de benodigde ondersteuning niet kunnen bieden. Indien nodig bieden zij overbruggingszorg totdat de benodigde geïndiceerde hulpverlening daadwerkelijk verleend kan worden. Door de bundeling moet er per wijk of gemeente een centraal punt komen voor alle vragen van gezinnen over opvoeden en opgroeien. Hulp en opvoedingsondersteuning moet vanzelfsprekend worden. De gemeente is bestuurlijk verantwoordelijk voor het CJG. De Staatssecretaris van VWS bericht de Tweede Kamer zo mogelijk nog in de zomer 2006 of er landelijke minimale vereisten aan CJG's gesteld moeten worden.

Het kabinet deelt het belang van het onderscheid in de uitvoering van hulp in een vrijwillig en een gedwongen kader. Ouders en kinderen dienen zonder schroom van de jeugdzorg gebruik te kunnen maken. De overheid moet echter dwang kunnen inzetten wanneer een kind in zijn ontwikkeling wordt bedreigd of zelf zijn boekje ernstig te buiten gaat en ouders niet bereid zijn hulp in het vrijwillige kader te accepteren. Als 'stok achter de deur' biedt het justitiële kader dan de waarborgen om de noodzakelijke hulp en begeleiding alsnog te verlenen. Het kader geeft ook de grens aan waar justitiële jeugdzorg geboden is.

Dit kabinet ziet de brede school als de belangrijkste schoolvorm van de toekomst en gaat verder met het stimuleren van de lokale ontwikkeling van brede scholen. Het kabinet is van mening dat de door

⁵ Dit is ook in lijn met de eerder naar de Tweede Kamer verzonden Nota Gezinsbeleid, Tweede Kamer 2005-2006, 30512, nr. 1

⁶ Deze vijf functies zijn: informatie en advies, signalering, toeleiding naar het hulpaanbod, licht pedagogische hulp en coördinatie van zorg op lokaal niveau.

de heer Van Eijck geadviseerde bundeling van voorzieningen de kern aangeeft van wat brede scholen in het primair en voortgezet onderwijs tenminste moeten behelzen. Brede scholen werken hiertoe in ieder geval samen met organisaties op het gebied van cultuur, sport, opvang en educatie. De Wet Kinderopvang, die uitgaat van vraagsturing en marktwerking, is uitgangspunt als het gaat om de kinderopvang. Uiteraard kunnen brede scholen aanvullend andere voorzieningen bundelen. Het is aan een volgend kabinet of er in de toekomst sprake zal zijn van alleen nog brede scholen in het primair en voortgezet onderwijs, en of dit dan al dan niet in de vorm van een brede basisvoorziening gestalte moet krijgen.

Het kabinet onderschrijft het advies om voor de Zorg- en Adviesteams (ZAT's) te kiezen als *het* samenwerkingsverband van de uitvoerende partijen. Het is een interdisciplinair samenwerkingsverband waarin *alle* relevante partijen samenwerken en waarin deze partijen resultaatgerichte samenwerkingsafspraken maken. Scholen voor kinderen vanaf 4 jaar, de dagelijkse vindplaats van problemen in de ontwikkeling van het kind, moeten een belangrijke rol hebben in dergelijke samenwerkingsverbanden. Dat geldt eveneens voor het CJG⁷, dat het elektronische kinddossier gaat beheren (de jeugdgezondheidszorg maakt deel uit van het CJG). Het CJG kan ook signalen uit de zorgverlenende instellingen inbrengen in het ZAT. De participatie van het CJG in het ZAT versterkt de slagkracht van dat ZAT: het vermindert het aantal deelnemende partijen en zorgt ervoor dat sneller over de volle reikwijdte afspraken gemaakt kunnen worden.

Het kabinet heeft naast de belangrijke rol van scholen in ZAT's een aantal redenen voor de keuze voor ZAT's. De afgelopen jaren is met succes al veel geïnvesteerd in de vorming van ZAT's, zowel in de kwantiteit als in de kwaliteit. Er wordt nu gewerkt aan het verder ontwikkelen en beproeven van een kwaliteitsmodel voor ZAT's, waardoor in 2007 beschikt kan worden over een standaard voor effectief en efficiënt werkende ZAT's. Aspecten die hierbij aan de orde komen betreffen de inrichting, organisatie en werkwijze van de ZAT's, doorlopende zorglijnen gedurende de levensloop van het kind, de taken en verantwoordelijkheden van betrokken partijen, de bestuurlijke regie van gemeenten, de verankering van de verantwoordelijkheden van partijen. De inzet en capaciteit van alle betrokken partijen is hierbij nog een belangrijk aandachtspunt.

Ook voor kinderen van 0 tot 4 jaar moeten er interdisciplinaire samenwerkingsverbanden bestaan. Het is aan de gemeente om – in samenspraak met de lokale partijen – te bepalen of er een afzonderlijk ZAT komt voor deze groep of dat er gewerkt wordt met ZAT's van bijvoorbeeld 0 tot 12 jaar. Waar het om gaat is dat er één dekkende, resultaatgerichte samenwerkingsstructuur is van ZAT's: hoe die precies vorm krijgt is aan de lokale partijen onder de bestuurlijke verantwoordelijkheid van de gemeente. Wie de rol van uitvoerend regisseur binnen het ZAT vervult wordt op lokaal niveau afgesproken. Het functioneren van het ZAT valt (net als het functioneren van het CJG) onder de bestuurlijke verantwoordelijkheid van de gemeente.

Wat betreft de coördinatie van de aanpak van voortijdig schoolverlaten (VSV) sluit het advies goed aan bij het standpunt van het kabinet: het voorkomen van VSV en toeleiding naar de arbeidsmarkt zijn niet alleen taken voor scholen voor het voortgezet onderwijs, maar zij hebben hier wel een rol in. Ook de Regionale Opleidingscentra (ROC's), de gemeenten en de Centra voor Werk en Inkomen (CWI) hebben daarin een taak. Bij de gemeente betreft dit de Regionale Meld- en Coördinatiefunctie (RMC) en de gemeentelijke taken op het terrein van de leerplicht en de bijstand.

Het kabinet heeft in de perspectievennota *Aanval op de uitval*⁸ vastgelegd dat het scholen en gemeenten wil helpen een aanpak voor het tegengaan van uitval te vinden die bij de eigen lokale situatie past. Momenteel wordt door steeds meer lokale partijen het model van het *Jongerenloket* geïmplementeerd. Dit betreft een samenwerking tussen CWI, gemeente, RMC, scholen, leerplichtambtenaren en werkgevers. De ervaringen met dit in het kader van het plan van aanpak

⁷ Dit is het geval omdat de jeugdgezondheidszorg onderdeel uitmaakt van het CJG.

⁸ Tweede Kamer 2005-2006, 26695, nr. 32

jeugdwerkloosheid ontwikkelde model zijn positief. Het kabinet kiest dus – conform de perspectievennota *Aanval op de uitval* - voor de werkwijze dat op decentraal niveau de precieze wijze van samenwerking en bijbehorende taakverdeling wordt ingevuld. Tenslotte zij nog vermeld - om misverstanden te voorkomen - dat uiteraard voor de toeleiding naar de arbeidsmarkt de daarover door de werktop gemaakte afspraken gelden.

Het kabinet zet het kind centraal door:

- het bundelen van taken op het terrein van opvoed- en opgroeiondersteuning in Centra voor Jeugd en Gezin te bevorderen, zodat het kind en/of de ouders eerder en sneller in zijn eigen omgeving geholpen kan worden.
- verder te gaan met het stimuleren van de lokale ontwikkeling van brede scholen om kinderen optimale ontwikkelingskansen te bieden.
- samenwerking van alle relevante partijen in Zorg- en Adviesteams verder te bevorderen.
- uitvoering te geven aan de eerder naar de Tweede Kamer verzonden perspectievennota *Aanval op de uitval* om voortijdig schoolverlaten tegen te gaan.

Informatie en toezicht

Advies Van Eijck

- Op uitvoerend en beleidsniveau de verwijsindex en het elektronisch kinddossier als instrumenten om informatie over jeugdigen te delen en te bundelen.
- De effectiviteit van het jeugdbeleid op lokaal niveau in beeld brengen aan de hand van een beperkte set indicatoren met behulp van o.a. de landelijke jeugdmonitor.
- Het integraal toezicht wordt uitgevoerd door *Integraal Toezicht Jeugd* en brengt verslag uit aan de gemeenteraden.

Reactie kabinet

Juist op deze belangrijke punten op het terrein van informatie en toezicht heeft het kabinet de afgelopen jaren veel geïnvesteerd. Rond komende jaarwisseling zal begonnen worden met de introductie van de ICT-toepassing verwijsindex. Het elektronisch kinddossier in de jeugdgezondheidszorg wordt in 2007 geïmplementeerd, zodat het vanaf 1 januari 2008 operationeel is. De jeugdmonitor is in 2007 operationeel. Nog in 2006 zal de laatste hand worden gelegd aan het vaststellen van de werkwijze op het terrein van het integrale toezicht. Een belangrijke meerwaarde van het integraal toezicht is dat over de schotten tussen sectoren en voorzieningen heen gekeken wordt en dat daardoor het functioneren van de totale jeugdketen doorgelicht kan worden. Op basis van deze bevindingen kan integraal toezicht gemeenten en ketenpartners inzicht bieden in de zwakke schakels in de keten en waardevolle aanknopingspunten bieden voor verbeteringen. In de voortgangsrapportage is meer informatie over de vier trajecten te vinden.

Het kabinet zet het kind centraal door:

- betere informatie-uitwisseling op individueel kindniveau in de jeugdketen door de verwijzindex die rond komende jaarwisseling wordt geïntroduceerd. Door deze informatie-uitwisseling kan het kind meer op tijd en adequaat worden ondersteund.
- betere informatie op individueel kindniveau door het elektronisch kinddossier jeugdgezondheidszorg, dat vanaf 1 januari 2008 operationeel is. Informatie over de hele levensloop van het kind wordt zo goed toegankelijk gemaakt.
- beter zicht op hoe het gaat met de Nederlandse jeugd door de jeugdmonitor die in 2007 operationeel wordt. Hierdoor worden knelpunten inzichtelijk, zodat gericht gewerkt kan worden aan verbetering voor kinderen.
- integraal toezicht op het functioneren van de jeugdketen wordt mogelijk omdat in 2006 de laatste hand wordt gelegd aan het vaststellen van de benodigde werkwijze. Door zo tekortkomingen te constateren in de werking van de jeugdketen kan gericht gewerkt worden aan verbetering van het functioneren van die keten. Hierdoor kan het kind beter ondersteund worden.

Jeugd en fysieke ruimte***Advies Van Eijck***

- Jeugd en fysieke ruimte als overheidstaak.

Reactie kabinet

Het kabinet onderschrijft dat gemeenten een taak hebben bij de invulling van de openbare ruimte door aandacht aan voor de jeugd relevante onderwerpen te schenken. Daarnaast heeft het Rijk een stimulerende en faciliterende taak. Dit blijkt ook uit de activiteiten die ontplooid worden in het kader van het thema *Jeugd en fysieke ruimte*, een van de 12 thema's van de jeugdagenda van Operatie Jong. De minister van VROM heeft haar activiteiten ten aanzien van jeugd en fysieke ruimte verwoord in de beleidsbrief buitenspeelruimte die zij op 14 april van dit jaar aan zowel de Tweede Kamer als alle gemeenten heeft gezonden. Een specifiek voorbeeld van stimulering en facilitering door het rijk is het opstellen van het handboek speelruimtebeleid (i.s.m. het netwerk Child Friendly Cities) dat gemeenten moet stimuleren tot, en behulpzaam zijn bij, het maken van een kwalitatief goed beleid t.a.v. speelruimte voor de jeugd. Als uitvoering van afspraken die in 2004 in EU-verband zijn gemaakt en waaraan Nederland zich gecommitteerd heeft, is door het Rijk het actieplan "kind, gezondheid en milieu" opgesteld met als centrale vraag welke verbeterpunten er in de – fysieke - leefomgeving van kinderen zijn en hoe deze kunnen worden opgepakt.

Het kabinet zet het kind centraal door:

- gemeenten te stimuleren en faciliteren op het terrein van een voor de jeugd goede inrichting van de openbare ruimte.

Wettelijk kader***Advies Van Eijck***

- De Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo) hanteren als wettelijk kader voor de verankering van de nieuwe bestuurlijke verantwoordelijkheidsverdeling.

Reactie Kabinet

Het kabinet onderschrijft het advies om de Wmo als wettelijk kader voor gemeenten te hanteren. Op die manier hebben gemeenten ruimte om zelf invulling te kunnen geven aan de bij wet aan hen toegekende verantwoordelijkheden. Het kabinet kiest ervoor om stapsgewijs de rol van gemeenten de komende jaren te versterken en te vergroten via het werken met Jong-proof gemeenten. De komende jaren volstaat mede daardoor de huidige ontwerp-Wmo: er wordt dan met de Jong-proof gemeenten intensief samengewerkt vanuit het Rijk zodat goed gevolgd kan worden of de versterking en vergroting van de gemeentelijke rol daadwerkelijk beter is voor het kind. Op termijn zal de intensiteit van de samenwerking tussen gemeenten en Rijk afnemen. Het kabinet vindt daarom dat op termijn door het Rijk ingegrepen moet kunnen worden indien het lokale functioneren dermate zorgelijk is dat kinderen hier de dupe van worden. Dit is een standpunt dat in lijn is met het kabinetsstandpunt op *Interbestuurlijk Toezicht herijkt* dat onlangs naar de Tweede Kamer is gestuurd.⁹ Het kabinet denkt aan het wettelijk mogelijk maken dat het een gemeente een aanwijzing kan geven, een mogelijkheid die nu ook in de Wet Werk en Bijstand is vastgelegd. De gedachten gaan daarbij uit naar het kunnen geven van een aanwijzing indien een gemeente ernstige problemen blijkt te hebben met haar jeugdbeleid danwel indien een gemeente consequent toestaat dat gewerkt wordt met ondoelmatige, niet evidence-based effectieve programma's terwijl dit wel mogelijk is. Bij het werken met niet evidence-based programma's dreigen immers die groepen waar de problematiek het grootste is onvoldoende ondersteund te worden. Het kabinet zal de – in het kader van de kabinetsreactie op *Interbestuurlijk Toezicht herijkt* in te stellen - commissie die bestaande en voorziene regelgeving op bestuurlijk toezicht zal doorlichten vragen advies uit te brengen over de precieze inrichting van het toezicht. Op basis van dit advies zal een definitieve keuze over de precieze inrichting van het toezicht worden bepaald.

Het kabinet is niet voor bundeling van financiële middelen in een brede doeluitkering, zoals het eindrapport Jong-overeenkomst adviseert, maar voor bundeling via het gemeentefonds. Op grond van de huidige ontwerp-Wmo is het mogelijk om via een specifieke uitkering nieuwe voorzieningen te bevorderen of een nieuwe samenhang tussen voorzieningen tot stand te brengen wanneer er een nationaal politiek belang aan het doel wordt gehecht en er (nog) weinig vertrouwen is dat de gemeenten dit doel tot stand kunnen brengen. Uiteraard zal zeer terughoudend met deze mogelijkheid worden omgegaan, conform het vigerende kabinetsbeleid ten aanzien van specifieke uitkeringen.

Het kabinet zet het kind centraal door:

- gemeenten zo veel mogelijk vrijheid te geven hun verantwoordelijkheden zelf in te vullen door te kiezen voor de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo) als wettelijk kader voor gemeenten.
- de komende tijd door intensieve samenwerking met zogenaamde Jong-proof gemeenten goed te volgen of de versterking en vergroting van de gemeentelijke rol daadwerkelijk ten goede komt aan het kind.
- op termijn de mogelijkheid in de Wmo op te nemen dat het Rijk in kan grijpen indien het lokale jeugdbeleid ernstig tekortschiet. Maximale vrijheid mag geen vrijbrief zijn om dusdanig slecht te presteren dat het kind hier de dupe van wordt. Het kabinet denkt hierbij aan het kunnen geven van een aanwijzing. Het zal de – in het kader van de kabinetsreactie op *Interbestuurlijk toezicht herijkt* in te stellen commissie – die bestaande en voorziene regelgeving op bestuurlijk toezicht zal doorlichten vragen advies uit te brengen over de precieze inrichting van het toezicht.
- gemeenten via het gemeentefonds gebundelde financiële middelen te verstrekken voor hun taken.

⁹ Tweede Kamer 2005-2006, 30300VII, nr. 65

Minister voor Jeugd

Advies Van Eijck

- Een minister voor Jeugd binnen het volgende kabinet eindverantwoordelijk maken voor het integrale jeugdbeleid en voor de invoering van het sturingsadvies.

Reactie kabinet

Uiteraard beslist het huidige kabinet niet over de inrichting van het volgende kabinet. Wel hecht het eraan enkele korte observaties naar aanleiding van dit advies te maken. De bijdrage van een eventuele minister voor Jeugd aan het meer centraal kunnen stellen van het kind in het rijksbeleid hangt af van de precieze invulling van diens portefeuille en diens bevoegdheden ten aanzien van de overige leden van het kabinet. Minstens even belangrijk voor het kind centraal stellen is het vastleggen bij de start van het kabinet wat de koers is die het kabinet wil voeren op het terrein van het jeugdbeleid. Op die manier kan over de volle omvang van het rijksbeleid een coherente koers gekozen worden waar zowel het kabinet als de meerderheid van de Tweede Kamer zich aan gebonden weet. Het kabinet bepleit daarom dat het onderwerp jeugd, net als bij vele gemeenten gebeurd is bij de afgelopen gemeenteraadsverkiezingen, een prominente rol speelt bij het bepalen van de speerpunten van het volgende kabinet. Het huidige kabinet heeft veel in werking gezet, maar een goed vervolg hierop onder het volgende kabinet is onontbeerlijk.

Het kabinet zet het kind centraal door:

- te bepleiten dat het onderwerp jeugd een prominente rol speelt bij het bepalen van de speerpunten van het volgende kabinet.

5. Werken met Jong-proof gemeenten

In deze notitie is al een aantal malen melding gemaakt van het voornemen van het kabinet om te gaan werken met zogenaamde Jong-proof gemeenten. Vanuit het belang van het kind kan het kabinet de rol van gemeenten alleen vergroten als blijkt dat zij voldoen aan bepaalde voorwaarden die nodig zijn om deze grotere rol naar behoren te kunnen vervullen. Deze gemeenten worden Jong-proof genoemd.

Het kabinet is van mening dat op termijn alle Nederlandse gemeenten deze grotere rol moeten kunnen vervullen en dat deze voorwaarden de norm moeten worden voor alle gemeenten om naar toe te groeien. De Jong-proof gemeenten vervullen hierbij een voorbeeldrol. Het gaat hierbij nadrukkelijk niet om bureaucratische toetsing van allerlei aspecten. De essentie is dat de infrastructuur en de cijfers over de omvang van de problematiek op orde moeten zijn. Hierdoor is de gemeente in staat om doelgericht te werk te gaan en goed de effecten van de inspanningen te volgen. Verder moet een gemeente bereid zijn om te werken met instrumenten die essentieel zijn voor goed jeugdbeleid, zoals de verwijsindex die het onder meer goed mogelijk maakt dat signalen tussen organisaties worden uitgewisseld.

Momenteel wordt, in overleg met de VNG en met een aantal gemeenten, het Jong-proof-concept nader uitgewerkt. Het is de intentie van het kabinet om na de zomer een groep Jong-proof gemeenten te selecteren.

De koers is duidelijk als het gaat om de toekomstige rol van gemeenten. Nadere uitwerking is nog wel vereist. Het kabinet wil hiertoe samen met gemeenten en andere relevante partijen komen. Met Jong-proof gemeenten zal onder meer nader in kaart worden gebracht welke licht ambulante hulp die nu onder de provinciale, geïndiceerde jeugdzorg valt precies ondergebracht kan worden in het gemeentelijke, niet-geïndiceerde domein. Hierbij zal ook geleerd kunnen worden wat voor gemeenten goede manieren zijn om aan deze nieuwe rol invulling te geven.

6. Conclusie

De koers is op veel onderdelen duidelijk en het kabinet doet een appel op de medewerking van een ieder om bij te dragen aan het meer centraal stellen van het kind. De komende jaren gaat het om het verder oppakken en ontwikkelen van heel veel dat al in werking is gezet. Het sturingsadvies van de heer Van Eijck en de uitkomsten van de Jong-overeenkomst bieden vele zeer waardevolle aangrijpingspunten tot verdere verbetering.

Het kabinet is zeer gemotiveerd om de komende maanden nog veel te doen om verdere verbetering daadwerkelijk te bereiken met de in deze kabinetsreactie en in de voortgangsrapportage beschreven acties: het wil nog een aantal belangrijke stappen zetten. Het traject met Jong-proof gemeenten vormt de spil waarmee het huidige kabinet op korte termijn wil komen tot een grotere rol van gemeenten op het gebied van jeugdbeleid. Daarmee omarmt het kabinet de conclusie van de heer Van Eijck dat meer verantwoordelijkheid moet komen te liggen bij de gemeente. Er komen ook nog vele bouwstenen die gevolgen zullen hebben voor de precieze uitwerking op de langere termijn, zoals het IBO-jeugdbeleid, de evaluatie van de Wet op de jeugdzorg, de evaluatie van de jeugdgezondheidszorg, de herijking van de zorg in het onderwijs en de educational governance.

Het kabinet heeft in paragraaf 4 van deze kabinetsreactie aangegeven dat het bepleit het onderwerp jeugd, net als bij vele gemeenten gebeurd is bij de afgelopen gemeenteraadsverkiezingen, een prominente rol te laten spelen bij het bepalen van de speerpunten van het volgende kabinet. Een goed vervolg onder het volgende kabinet is onontbeerlijk. In dezelfde paragraaf 4 is aangegeven dat het huidige kabinet twee zaken agendeert voor besluitvorming door het volgende kabinet. De eerste is het - mede aan de hand van de uitkomsten van de evaluatie van de Wet op jeugdzorg die in het najaar beschikbaar komt - besluiten over de toekomstige bestuurlijke verantwoordelijkheidsverdeling op het terrein van de geïndiceerde jeugdzorg. De tweede is de vraag of er in de toekomst sprake zal zijn van alleen nog brede scholen in het primair en voortgezet onderwijs, al dan niet in de vorm van een brede basisvoorziening.