

Vergaderjaar 2004–2005

28 606

Jeugdzorg 2003–2006

Nr. 24

**BRIEF VAN DE STAATSECRETARIS VAN VOLKSGEZONDHEID,
WELZIJN EN SPORT**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 oktober 2004

Inleiding

Bij de behandeling van de Wet op de jeugdzorg in juni 2003 heeft uw Kamer de motie Çörüz/Kalsbeek¹ aangenomen. Deze motie vraagt het kabinet een voorstel te maken voor lokaal jeugdbeleid, waarin duidelijk wordt gemaakt wat, aansluitend op de jeugdzorg, een adequaat en sluitend gemeentelijk voorzieningenniveau voor lokaal jeugdbeleid is en dit zo nodig wettelijk te waarborgen.

In deze brief informeer ik u over de wijze waarop het kabinet denkt het jeugdbeleid zo in te richten dat problemen die kinderen en hun ouders bij opgroeien respectievelijk opvoeden tegenkomen vroegtijdig en adequaat aangepakt worden. Invalshoek daarbij is dat voorkomen moet worden dat problemen onnodig verergeren en daardoor een beroep wordt gedaan op zwaardere voorzieningen zoals de Jeugdzorg.

Achtereenvolgens ga ik in op de verantwoordelijkheidsverdeling in het jeugdbeleid, de stand van zaken in het preventief jeugdbeleid en de stappen die ik wil zetten om het gewenste resultaat te bereiken. Daarbij maak ik gebruik van de informatie uit het recent verschenen onderzoek naar de stand van zaken in het gemeentelijk jeugdbeleid, «Opvoed-opgroeï- en gezinsondersteuning in gemeenten» (Regioplan, augustus 2004). Het rapport is als bijlage bij deze brief gevoegd².

De verantwoordelijkheden verdeeld

Ouders eerstverantwoordelijk voor de opvoeding van hun kinderen

Het kabinet beschouwt ouders als eerstverantwoordelijk voor de opvoeding van hun kinderen. Ouders zijn daarbij in hoge mate in staat zelf, of eventueel met hulp van hun omgeving problemen op te lossen. Als dat

¹ Zie: TK 2002–2003, 28 168, nr. 41.

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

niet lukt is professionele opvoedingsondersteuning nodig, waarbij de verantwoordelijkheid van de ouders *niet* wordt overgenomen.

De gemeente: samenhang in de keten

Het vertrekpunt van het kabinet – jeugdigen, ouders en hun omgeving lossen problemen zoveel mogelijk zelf en samen op – vraagt een goede balans tussen enerzijds «overlaten, stimuleren en voorwaarden scheppen» en anderzijds hulp bieden als dat echt nodig is. De gemeente staat als bestuurslaag het dichtst bij de burgers en kan (van alle overheden) het beste overzien welke behoeften kinderen en hun ouders hebben, welke problemen en ontwikkelingen er zijn in de lokale samenleving en kan daarvoor met die kennis het beste beleid ontwikkelen. Met andere woorden: de gemeente is bij uitstek geschikt om de samenhang binnen de jeugdketen tot stand te brengen.

De rol van de provincie in het jeugdbeleid

De provincie is op grond van de Wet op de jeugdzorg verantwoordelijk voor de jeugdzorg waarop volgens deze wet aanspraak bestaat en voor de instandhouding van de bureaus jeugdzorg. De Wet op de jeugdzorg regelt daarnaast dat het bureau jeugdzorg lokale voorzieningen ondersteunt door consultatie en advies aan beroepskrachten. Vanuit deze rol neemt het bureau jeugdzorg bijvoorbeeld deel aan netwerken rond scholen. Provincies maken in het kader van het provinciale beleidskader jeugdzorg afspraken met gemeenten over de aansluiting van gemeentelijk jeugdbeleid en provinciale jeugdzorg. Daarnaast heeft de provincie op grond van de Welzijnswet een ondersteunende taak voor het uitvoerende beleid van gemeenten, instellingen en doelgroepenorganisaties.

Het gemeentelijk preventief jeugdbeleid

Wettelijke kaders

De gemeentelijke verantwoordelijkheid voor het preventief jeugdbeleid is gebaseerd op een aantal wetten: de Welzijnswet, de Wet Collectieve Preventie Volksgezondheid (Wcpv), onderwijswetgeving in verband met VVE/onderwijsachterstanden en de Leerplichtwet/RMC-functie. Gemeenten hebben op grond van deze wettelijke kaders vrijheid bij het lokaal invullen van het jeugdbeleid. Dat heeft het voordeel van maatwerk en stimuleren van lokaal initiatief. Er gebeurt dan ook al veel binnen gemeenten. Zij investeren in bijvoorbeeld het algemeen maatschappelijk werk, opvoedingsondersteuning en leerplichthandhaving/voortijdig schoolverlaten. Door de gekozen invulling van deze wettelijke kaders en de gewijzigde verhoudingen als gevolg van de nieuwe Wet op de jeugdzorg is het nu niet voldoende duidelijk wat burgers van hun gemeente en wat de verschillende bestuurlijke partijen, zoals de provincies in het kader van de jeugdzorg, van elkaar mogen verwachten.

Vijf functies van gemeentelijk preventief jeugdbeleid

Voor een goede werking van het jeugdstelsel als geheel is het belangrijk dat de afzonderlijke onderdelen goed functioneren en op elkaar aansluiten. Helderheid over de taakverdeling en de verbinding tussen het gemeentelijk jeugdbeleid en de provinciale jeugdzorg is belangrijk, zowel voor cliënten als de betrokken instellingen. De verantwoordelijkheden van gemeenten en provincies in de keten van de jeugdzorg zijn complementair: de provincie is verantwoordelijk voor het bieden van jeugdzorg aan

kinderen en jongeren bij wie sprake is van ernstige opgroei- en opvoedproblematiek. Door het gemeentelijke jeugdbeleid moeten deze ernstige problemen zo veel mogelijk worden voorkomen. Met het oog hierop heb ik vorig jaar met de VNG, het IPO en de MO-goep afspraken gemaakt over de functies van preventief jeugdbeleid die er op lokaal niveau ten minste moeten zijn. Ik heb u bij eerdere gelegenheden hierover geïnformeerd.¹ Het gaat om de volgende functies: advies en informatie, signaleren van problemen, toegang tot het hulpaanbod, licht pedagogische hulp en coördinatie van zorg.

Met het benoemen van deze functies is een belangrijke stap gezet in de verduidelijking van de gemeentelijke taken van het preventief jeugdbeleid.

Onderzoek naar de vijf functies – de stand van zaken

Er is onderzocht hoe de stand van zaken bij de uitvoering van de vijf functies is en welke eventuele knelpunten gemeenten daarbij ervaren.

Uit dit onderzoek blijkt dat veel gemeentebesturen al beleid hebben geformuleerd op de vijf functies. Er bestaat grote diversiteit in het aantal en de soort voorzieningen waarvoor taken zijn vastgelegd. Daarbij vallen vooral de verschillen tussen grote en kleine gemeenten op.

Gemeenten die beleid voeren op de 5 vastgestelde functies (in procenten, voorjaar 2004)

	Kleine gemeenten (<20 000 inwoners)	Middelgrote gemeenten (20 – 50 000 inwoners)	Grote gemeenten (>50 000 inwoners)
Informatie en advies	80	87	92
Signalering	80	93	97
Toegang	62	85	97
Licht pedagogische hulp			
Coördinatie van zorg	35	44	72

De onderzoekers constateren dat gemeenten vaak weinig informatie hebben over de bekendheid, het bereik, de samenhang en opbrengst van verschillende activiteiten. Hier valt nog veel te verbeteren. Ook geven zij aan moeite te hebben met het verkrijgen van inzicht in de vraag van ouders en kinderen, en met het bereiken van ouders en kinderen die niet open staan voor hulp.

De grootste knelpunten ondervinden gemeenten bij het invullen van de functies licht pedagogische hulp en coördinatie van zorg. Gemeenten hebben hier veelal te maken met afstemmingsproblemen tussen verschillende partijen.

Versterken van de vijf functies – ondersteuning van gemeenten

Uit het onderzoek blijkt dat er nog veel verbetering mogelijk is bij het invullen van de vijf functies van het gemeentelijk preventief jeugdbeleid, vooral bij de kleinere gemeenten.

In het onderzoek geeft 54 procent van de gemeenten aan behoefte te hebben aan ondersteuning bij het invullen van de regierol, het brengen van samenhang in het lokale preventieve jeugdbeleid. 39 procent van de gemeenten wil graag ondersteuning bij de invulling van de functie coördinatie van zorg.

Bij kleine en middelgrote gemeenten bestaat vaker behoefte aan inhoudelijke ondersteuning bij het aansturen van voorzieningen en bij het

¹ Zie o.a. mijn brief van 18 juni 2003, TK 2002–2003, 28 606, nr. 8.

opzetten van netwerken op uitvoeringsniveau. Naarmate gemeenten groter zijn, hebben zij minder behoefte aan inhoudelijke ondersteuning. De ondersteuning wordt, geleid op de resultaten van het onderzoek en de daarin gesignaleerde behoefte, vooral gericht op kleine en middelgrote gemeenten.

Samen met de VNG (en in afstemming met het IPO en de MO-groep) wordt in november 2004 een ondersteuningsprogramma voor gemeenten gestart voor het verder versterken van de vijf functies. De VNG speelt een centrale rol bij de vormgeving en daadwerkelijke uitvoering van dit ondersteuningstraject.

In het kader van dit ondersteuningsprogramma wordt een start gemaakt met de ontwikkeling van een systeem waarmee gemeenten meer inzicht kunnen krijgen in de vraag en behoefte van ouders en kinderen op het terrein van de rond de vijf functies, het aanbod van voorzieningen en interventies in de eigen gemeente of regio en de opbrengst van deze voorzieningen en interventies.

Een ander onderdeel van het ondersteuningsprogramma wordt het direct ondersteunen van gemeenten bij het in kaart brengen en vooral ook verder ontwikkelen van hun beleid op de vijf functies. Ook worden ter ondersteuning van de gemeenten handreikingen gemaakt waarmee gemeenten de relatie met andere domeinen – zoals scholen, de provincie en de politie – in kaart kunnen brengen en kunnen sturen op de samenhang in beleid met deze domeinen.

In verschillende thema's uit Operatie Jong is samenwerking van verschillende actoren op lokaal niveau van groot belang. Daarom wordt voorzien in ondersteuning van lokale actoren op hun respectievelijke terreinen. Zo richt bijvoorbeeld het thema «zorgstructuren in en rond de school» zich onder andere op ondersteuning van lokale zorgnetwerken (in de vorm van zorgadviesteams rond de scholen). De verschillende ondersteuningsactiviteiten zullen, in samenwerking met de VNG, zo ingericht worden dat ze elkaar versterken.

Onderlinge vergelijking tussen gemeenten

De invulling van het gemeentelijk preventief jeugdbeleid is de verantwoordelijkheid van de gemeente. Bij die verantwoordelijkheid past dat gemeenten ook zelf hun vorderingen op dat terrein onderzoeken. De VNG ontwikkelt een instrument voor onderlinge vergelijking tussen gemeenten, gericht op de vijf functies. Ik verwacht dat van een dergelijk instrument voor gemeenten een belangrijke stimulans zal uitgaan om optimaal te presteren op de vijf functies en de eigen prestaties actief aan de burgers te laten zien.

Aanwezigheid, kwaliteit, effectiviteit en ondervonden belemmeringen worden apart gemeten. Deze metingen moeten ook uitsluitend geven over de mate waarin de gesignaleerde knelpunten daadwerkelijk opgelost zijn en wat daar eventueel nog meer voor nodig is.

Beoogde resultaten

Het ondersteuningsprogramma loopt door tot 2007 en moet leiden tot concrete resultaten waar jeugdigen, hun ouders en professionals die zich met hen bezighouden wat aan hebben:

- Iedereen weet waar in de eigen gemeente informatie en advies te verkrijgen is over opvoeden en opgroeien.
- De gemeente zorgt dat duidelijk is waar verontrustende signalen van en over gezinnen en jeugdigen over opvoeden en opgroeien terecht moeten komen en dat zo nodig een beoordeling en/of een interventie plaatsvindt.

- Gezinnen en jeugdigen met opvoed- en opgroevragen en problemen komen op de juiste plek terecht.
- Voor gezinnen en kinderen met meervoudige problemen die de greep daarop kwijt zijn wordt coördinatie van zorg toegepast.
- De instroom naar zwaardere vormen van hulp, bijvoorbeeld jeugdzorg, neemt af.

Extra middelen voor opvoed- en gezinsondersteuning

In het onderzoek geven gemeenten voorts aan beperkingen te onderkennen in financiële mogelijkheden en door capaciteitsgebrek. De indruk uit de interviews is, dat zich met name bij lichte pedagogische hulp capaciteitsgebrek voordoet.

De wachtlijsten bij het bureau jeugdzorg worden door veel gemeenten als een probleem ervaren. Ook ervaren gemeenten dat het bureau jeugdzorg zich (op grond van de Wet op de jeugdzorg) sterker concentreert op zijn kerntaken. Het knelpunt dat gemeenten ervaren van een gebrek aan capaciteit bij lichte pedagogische hulp wordt daarmee versterkt.

Dit laatste knelpunt hangt ook samen met de omstandigheid dat het lokale bestuur in niet alle gemeenten prioriteit bij het jeugdbeleid legt.

Tegemoetkomend aan het knelpunt rond de lichte pedagogische hulp worden de extra middelen voor opvoed- en gezinsondersteuning uit het Hoofdlijnenakkoord (VWS/Justitie, € 3,4 miljoen in 2004, oplopend tot € 15 miljoen in 2007) vooral ingezet voor het uitbouwen van deze functie. Ook wordt ingezet op coördinatie van zorg, zoals gezinscoaching. Hierbij gaat het om gezinnen met een meervoudige problematiek, die te maken hebben met diverse instanties en hulpverleners (bijvoorbeeld voor schuldsanering, huisvesting, thuiszorg en jeugdzorg). De gemeente moet ervoor zorgen dat één van de bij een dergelijk gezin betrokken hulpverleners de coördinerende rol krijgt en het gezin helpt weer vat te krijgen op de situatie. In de regel zal dit een persoon zijn die het vertrouwen heeft van het gezin. Bij ernstige opgroei- en opvoedproblematiek zal de gezinscoaching overigens plaatsvinden op grond van de Wet op de jeugdzorg. De middelen worden gericht ingezet bij gemeenten waar de problemen met jeugd en de daarbij horende gezinnen groot zijn. Najaar 2004 wordt gestart.

Verdere ontwikkelingen

In de motie Çörüz/Kalsbeek heeft uw Kamer het kabinet gevraagd om duidelijk te maken wat, aansluitend op de jeugdzorg, een adequaat en sluitend gemeentelijk voorzieningenniveau voor lokaal jeugdbeleid is en dit zo nodig wettelijk te waarborgen.

Het benoemen van de vijf functies is een belangrijke stap in de gevraagde verduidelijking van het lokaal preventief jeugdbeleid.

Wat de wettelijke verankering van de gemeentelijke verantwoordelijkheid betreft heeft het kabinet in de contourenbrief WMO, die in het voorjaar aan uw Kamer is gestuurd¹, aangegeven het preventief jeugdbeleid te willen onderbrengen in deze wet, door de vijf functies op te nemen in één van de prestatievelden. Bij de uitwerking daarvan zal ik uiteraard bezien hoe afstemming en aansluiting met de Wcpv en andere relevante wetgeving kan worden gerealiseerd.

De definitieve invulling hiervan is echter mede afhankelijk van een aantal ontwikkelingen die van invloed kunnen zijn op de verantwoordelijkheidsverdeling in het jeugdbeleid.

Zo wordt in Operatie Jong de verantwoordelijkheidsverdeling tussen gemeenten en andere actoren op specifieke thema's uitgewerkt. Het gaat

¹ Kamerstukken II 2003–2004, 29 538, nr. 1.

daarbij zowel om de nadere invulling van de bestuurlijke verantwoordelijkheid van de gemeente voor samenhang in de jeugdketen als om de invulling van de verantwoordelijkheid van de verschillende actoren voor de uitvoering van delen van de jeugdketen. In het najaar ontvangt u de nadere uitwerking van de plannen van aanpak op de verschillende thema's van Operatie Jong.

Ook wordt de Wet op de Jeugdzorg eind 2007 geëvalueerd, met name op de bereikte voortgang in de organisatie en stroomlijning van de jeugdzorg en de opgedane ervaring bij de implementatie van die wet. Aandachtspunt daarbij is onder andere de aansluiting met de voorliggende voorzieningen zoals die door de gemeente worden geregistreerd en de verschillende financieringsbronnen in de jeugdzorg.

In 2007 moeten deze processen zodanig afgerond zijn dat een definitieve wettelijke invulling van de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor het jeugdbeleid vastgelegd kan worden.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
C. I. J. M. Ross-van Dorp