



Sturingsadvies Deel 1

Koersen op het kind

Sturingsadvies Deel 1

Koersen op het kind

Dr. S.R.A. (Steven) van Eijck
Commissaris jeugd- en jongerenbeleid

Voorwoord

Het huidige jeugdbeleid speelt onvoldoende in op de problemen die een grote groep kinderen en ouders ervaart bij opgroeien en opvoeden. Ook al zijn problemen niet altijd te voorkomen, we zouden ze vaak wel veel eerder kunnen zien aankomen. In deze gevallen moeten en kunnen we ingrijpen. Het is onacceptabel dat signalen blijven liggen, maar verklaarbaar is het ook. In de huidige wet- en regelgeving staat niet het kind centraal maar institutionele en andere belangen. Op rijksniveau ziet het ministerie van OCW bijvoorbeeld de voortijdig schoolverlater, SZW de uitkeringsgerechtigde, Justitie de jeugdcrimineel, VROM de hangjongere etc., terwijl het over dezelfde jongere gaat. Op lokaal niveau is de verkokering niet minder. Niemand ziet het kind. Tegenover een vragende samenleving staat een aanbodgerichte overheid. Dit leidt tot te veel regels, instellingen en overheden die betrokken zijn bij het jeugdbeleid. Wie verantwoordelijk is als het mis gaat, is veelal onduidelijk. Door alle schotten tussen instellingen en overheden is een enorme bureaucratie met bijbehorende administratieve lasten ontstaan. De professional is zo meer tijd kwijt met papieren verantwoording dan de dienstverlening aan ouders en kinderen. Het roer moet om.

Het kabinet Balkenende II is daarom Operatie Jong gestart. Operatie Jong is een samenwerkingsverband van zeven ministeries die zich maar één doel hebben gesteld: een sterk en resultaatgericht jeugdbeleid. Als Commissaris jeugd- en jongerenbeleid is mij gevraagd de kar te trekken en enerzijds de brug te slaan tussen de betrokken ministeries en anderzijds de kloof te dichten tussen 'Den Haag' en het jeugdveld. Dat is een uitermate dankbare klus. Op verzoek van dit kabinet heb ik ook dit sturingsadvies opgesteld. Het uitgangspunt van dit advies is een resultaatgericht jeugdbeleid, waarbij het belang van het kind centraal staat.

Aan de zijde van de rijksoverheid werkt een groot aantal beleidsmedewerkers, directeuren, Inspecteurs-generaal en Directeuren-generaal hard mee om concrete resultaten te behalen. Ik wil hen allen hiervoor bedanken. Het is een bijzonder genoegen om in deze positie intensief samen te werken met de Jong bewindspersonen Staatssecretaris Ross-Van Dorp, Minister Van der Hoeven, Minister de Geus, Minister Donner, Minister Verdonk, Minister Pechtold, Minister Dekker en Minister Zalm. Dankzij hun onvoorwaardelijke steun voor het kind is al veel bereikt.

In het jeugdveld bestaat veel kennis en is sprake van een enorme betrokkenheid van leerkrachten, hulpverleners, politieagenten, jeugdpsychiaters, consultatieartsen, jongerenwerkers, hoogleraren, wethouders en ambtenaren van decentrale overheden, ouders en jongeren. Tijdens werkbezoeken, discussiebijeenkomsten en expertmeetings die in het kader van het sturingsadvies zijn georganiseerd heb ik deze kennis en betrokkenheid mogen ervaren. Bij het opstellen van dit advies heb ik hier dankbaar gebruik van gemaakt.

Het sturingsadvies gaat over wijzigingen in structuur en sturing, die het beter mogelijk maken om de bestaande knelpunten adequaat en tijdig aan te pakken. Het advies gaat niet uitvoerig in op andere belangrijke randvoorwaarden voor een resultaatgericht en effectief jeugdbeleid.

De aspecten van kwaliteit en capaciteit vallen echter buiten de reikwijdte van het sturingsadvies, maar behoeven in aanvulling op de voorstellen in het sturingsadvies evenzeer aandacht om daadwerkelijk verbetering in het jeugdbeleid te realiseren.

Er zijn vele personen die ik erkentelijk ben voor hun kritische en opbouwende reacties op het sturingsadvies. Hun bijdrage heeft het advies sterker gemaakt en scherper gesteld. Mijn bijzondere dank gaat uit naar Ahmed Aboutaleb, Kees Bakker, Roger van Boxtel, Martine Delfos, Hans Dijkstal, Arthur Docters van Leeuwen, Rob Gilsing, Rijkman Groenink, Sadik Harchaoui, Jo Hermanns, Loek Hermans, Mickey Huibregtsen, Saskia Keuzenkamp, Paul Schnabel, Saskia Stuiveling, Herman Tjeenk Willink en Margo Vliegthart.

Tot slot ben ik de medewerkers van het Projectbureau van de Operatie Jong veel dank verschuldigd voor hun nimmer aflatende werkdrijf en inzet.

Steven van Eijck

Inhoudsopgave

Voorwoord		4
Inhoudsopgave		6
Samenvatting		8
1	Inleiding	12
2	Opdracht	16
2.1	Inleiding	16
2.2	Noodzaak tot verandering	16
2.3	Achterliggende oorzaken	18
2.4	Uitgangspunten sturingsadvies	22
2.5	Aanbevelingen	25
3	Levensloop en leefwereld	28
3.1	Inleiding	28
3.2	Baby	28
3.3	Peuter	30
3.4	Kleuter	31
3.5	Scholier	31
3.6	Puber	32
3.7	Jongvolwassene	34
3.8	Clustering van taken	35
3.9	Aanbevelingen	38
4	Overheidstaken	40
4.1	Inleiding	40
4.2	Opvang, educatie en werk	41
4.3	Opvoeding en bescherming	43
4.4	Gezondheidszorg	44
4.5	Veiligheid	45
4.6	Vrije tijd	46

5	Uitvoering jeugdbeleid	48
5.1	Inleiding	48
5.2	Opvang, educatie en werk	50
5.3	Opvoeding en bescherming	53
5.4	Gezondheidszorg	58
5.5	Veiligheid	58
5.6	Vrije tijd	60
5.7	Afstemming clusters: coördinatie van signalering en zorg	61
5.8	'Ideaal' model	63
5.9	Aanbevelingen	64
6	Verantwoordelijkheid jeugdbeleid	68
6.1	Inleiding	68
6.2	Rol van de professional en instellingen	68
6.3	Verdeling verantwoordelijkheden overheid	70
6.4	Rol van gemeenten	71
6.5	Rol van de rijksoverheid	74
6.6	Wettelijk kader	77
6.7	Aanbevelingen	78
7	Monitoring jeugdbeleid	80
7.1	Inleiding	80
7.2	Uitvoerend niveau	80
7.3	Gemeentelijk niveau	82
7.4	Rijksniveau	83
7.5	Aanbevelingen	85
8	Verantwoording en toezicht	88
8.1	Inleiding	88
8.2	Rol van instellingen bij verantwoording	89
8.3	Rol van gemeenten bij verantwoording	90
8.4	Rol van de rijksoverheid	91
8.5	Aanbevelingen	93
BIJLAGEN		97
Bijlage 1	Schema's huidige overheidstaken per leefdomein	98
Bijlage 2	Overzicht verschuiving van taken per leefdomein	104

Samenvatting

Het sturingsadvies laat zich samenvatten in 25 aanbevelingen over de toekomstige inrichting van het jeugdbeleid, op uitvoerend en bestuurlijk niveau.

1. In het jeugdbeleid dienen de behoeften van het kind centraal te staan.
 - De uitvoering van het jeugdbeleid volgt de levensloop van het kind en sluit aan op de leefwereld van het kind.
 - In de uitvoering wordt een scherp onderscheid gemaakt tussen vrijwillige en gedwongen hulp.
 - De bestuurlijke verantwoordelijkheden worden zo dicht mogelijk bij het kind en de ouders belegd.
2. Een efficiënt en effectief jeugdbeleid moeten voldoen aan de volgende uitgangspunten:
 - Bundeling van taken
 - Vereenvoudigde aansturing jeugdbeleid
 - Instrumenten afgestemd op resultaatsturing
 - Horizontalisering van verantwoording
 - Optimale besteding van financiële middelen.
3. De inrichting van het jeugdbeleid moet worden vernieuwd, zodat de huidige problemen in het jeugdbeleid beter aangepakt en opgelost kunnen worden.
 - Ga de versnippering van taken tegen door deze te bundelen en deze door minder organisaties te laten uitvoeren.
 - Verminder de bestuurlijke drukte binnen het jeugdbeleid door bij zo min mogelijk bestuurslagen verantwoordelijkheden neer te leggen.
 - Verminder de bureaucratische lasten in registratie en verantwoording en maak zo veel mogelijk middelen vrij voor de uitvoering van het beleid.
 - Biedt meer ruimte om beschikbare middelen in te zetten daar waar problemen het grootst zijn.
4. Ouders zijn primair verantwoordelijk voor de opvoeding van hun kinderen. Aanvullend heeft de overheid de volgende taken:
 - De overheid biedt algemene ondersteuning aan alle kinderen en ouders.
 - De overheid geeft specifieke ondersteuning op het moment dat kinderen extra steun nodig hebben in hun ontwikkeling of ouders bij de opvoeding.
 - De overheid grijpt in door het gezag van ouders (gedeeltelijk) over te nemen 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 een indeling van overheidstaken in 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.
7. Gemeenten krijgen de opdracht om het stelsel van voorzieningen en instellingen zodanig te organiseren dat de taken gebundeld aan het kind en de ouders worden aangeboden.

De wijze waarop de precieze bundeling plaatsvindt is de verantwoordelijkheid van de gemeente.
8. Bundel de taken op het gebied van opvang, educatie, werk en vrije tijd in:
 - Brede buurtscholen, waarin voor-, buitenschoolse en vrijetijdsvoorzieningen zijn aangehaakt bij het primaire onderwijs.
 - Brede scholen voor voortgezet onderwijs waar overblijffaciliteiten en vrijetijdsvoorzieningen op het gebied van sport en cultuur worden aangeboden. Geef deze scholen tevens de coördinatie van de aanpak van het voortijdig schoolverlaten en een expliciete taak in de toeleiding naar de arbeidsmarkt en het voorkomen van jeugdwerkloosheid.
9. Bundel de 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 in de directe nabijheid) waar onder meer taken als opvoedingsondersteuning, jeugd-gezondheidszorg, licht ambulante begeleiding en functies op het gebied van advies en melding kindermishandeling worden aangeboden.
 - Specialistische voorzieningen voor jeugdzorg op regionaal niveau.
 - Een regionale voorziening die uitvoering geeft aan de jeugdbescherming, samen met jeugdreclassering.
 - De Raad voor de Kinderbescherming die de taken van onderzoek, advies en toezicht op het gebied van jeugdbescherming en jeugdstrafrecht uitvoert.

10. Een sluitende signaleringsketen en afstemming van zorg moeten worden gerealiseerd door:
 - Het Centrum voor Jeugd en Gezin verantwoordelijk te maken voor het bijeenroepen van een flexibel casuoverleg als signalen over problemen van een kind daar aanleiding toe geven.
 - Betrokken instellingen te laten samenwerken in een externe zorgstructuur rond brede scholen die door het Centrum voor Jeugd en Gezin wordt aangestuurd.
11. Het elektronisch kinddossier en de verwijzingsindex zijn essentiële hulpmiddelen voor een sluitende signaleringsketen. Alle gemeenten dienen deze hulpmiddelen te gebruiken.
12. De toeleiding naar specialistische voorzieningen moet jeugdigen en ouders zo min mogelijk belasten en zo kort mogelijk zijn. Dit vereist dat:
 - Indicatiestelling van onderwijs, jeugdzorg (incl. jeugd-ggz) en licht-verstandelijk gehandicaptenzorg geïntegreerd wordt.
 - Het Centrum voor Jeugd en Gezin verantwoordelijk is voor de toeleiding cq. de geïntegreerde indicatiestelling.
 - Het Centrum voor Jeugd en Gezin een warme overdracht naar de gespecialiseerde zorg en/of het speciaal onderwijs verzorgt.
13. Bundeling van uitvoerende taken op het gebied van veiligheid vereist dat:
 - In één organisatie op regionaal niveau de volgende taken zijn ondergebracht: de uitvoering van HALT en STOP; de uitvoering van de jeugdreclassering en de casusregie (zorgcoördinatie).
 - In deze voorziening ook de uitvoering van de jeugdbescherming is ondergebracht.
 - De Raad voor de Kinderbescherming de taken van onderzoek, advies en toezicht op het gebied van jeugdbescherming en jeugdstrafrecht uitvoert.
14. De Rijksoverheid is verantwoordelijk voor kaderstelling ten aanzien van de overheidstaken op het gebied van onderwijs, gezondheidszorg en veiligheid. De sectorale aansturing en kaderstelling vanuit de rijksoverheid, voor zover het taken betreft die niet onder de verantwoordelijkheid van de minister Jeugd vallen, blijft een verantwoordelijkheid van de afzonderlijke vakministers.
De minister Jeugd is binnen het volgend kabinet eindverantwoordelijk voor het integrale jeugdbeleid en voor de invoering van het sturingsadvies.
15. De rijksoverheid is tevens verantwoordelijk voor specialistische taken. Dit betekent dat de provinciale overheid niet langer belast is met taken op het gebied van jeugdzorg.
16. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de algehele regie van het jeugdbeleid. Dat betreft zowel de algemene en preventieve taken als de verbindingen met de specialistische taken. Deze verantwoordelijkheid berust bij voorkeur bij de wethouder Jeugd.

17. De Wet maatschappelijke ondersteuning kan als wettelijk kader worden gehanteerd voor de verankering van de nieuwe bestuurlijke verantwoordelijkheidsverdeling. Positieve prikkels voor gemeenten dienen effectief jeugdbeleid te stimuleren.
18. Op uitvoerend en beleidsniveau dienen de verwijfsindex en het elektronisch kinddossier als instrumenten om informatie over jeugdigen te delen en te bundelen.
19. De effectiviteit van het jeugdbeleid moet op lokaal niveau in beeld worden gebracht aan de hand van een beperkte set indicatoren. De rijksoverheid stelt vanuit haar faciliterende rol de landelijke jeugdmonitor en databanken beschikbaar.
20. Instellingen dienen door gemeenten aangestuurd te worden op basis van informatie over bereik en effectiviteit van hun aanbod. Ook hier dient de rijksoverheid een faciliterende rol te vervullen door onderzoek te laten doen naar de effectiviteit van instrumenten, interventies en programma's en de kennis hierover aan instellingen en gemeenten ter beschikking te stellen.
21. De aansturing van instellingen door de wethouder Jeugd dient gericht te zijn op enerzijds de vergroting van het bereik en de effectiviteit en anderzijds het stimuleren van horizontale verantwoording binnen de instellingen.
22. De wethouder Jeugd legt aan de gemeenteraad verantwoording af over de effectiviteit van het gemeentelijke jeugdbeleid. De gemeenteraad maakt mede op basis van deze verantwoording een beoordeling en verbindt daaraan politieke gevolgen.
23. De landelijke overheid dient op grond van hun kaderstellende rol op het gebied van onderwijs, gezondheidszorg en veiligheid, sectoraal toezicht uit te oefenen op instellingen. Dit sectorale toezicht dient beperkt te worden, zodat de administratieve last voor instellingen vermindert. Het sectorale toezicht geschiedt onder verantwoordelijkheid van de betreffende drie vakministers.
24. De minister Jeugd is in de komende kabinetsperiode verantwoordelijk voor integraal toezicht op de mate waarin het jeugdbeleid van gemeenten effectief is.
25. Het integraal toezicht wordt uitgevoerd door het ITJ (Integraal Toezicht Jeugd). Het ITJ maakt daarbij onder meer gebruik van jeugdmonitoren en brengt verslag uit aan de gemeenteraden van de betreffende gemeente en de minister Jeugd.

1 Inleiding

De problemen in het jeugdbeleid zijn groot en complex. Deze problemen worden in belangrijke mate veroorzaakt door de hoeveelheid van regels, instellingen en overheden die betrokken zijn bij het jeugdbeleid. De betrokken partijen worden geconfronteerd met een versnippering van taken en verantwoordelijkheden. Er is sprake van een grote drukte in beleid en bestuur. De rijksoverheid draagt zelf bij aan de ondoorzichtigheid en bestuurlijke drukte door op diverse deelterreinen verschillende manieren van sturing te hanteren, van kaderstellend tot centralistische sturing. Dat kinderen en jeugdigen hierdoor niet altijd de juiste hulp op het juiste moment krijgen is onacceptabel.

Het kabinet Balkenende II heeft besloten hierin verandering te brengen met Operatie Jong en heeft daarvoor de volgende doelstellingen geformuleerd:

- Verbeteringen tot stand brengen in de ontwikkelingsketen voor de jeugd door uitvoering te geven aan de jeugdagenda.
- Meer samenhang in het jeugdbeleid brengen binnen het samenwerkingsverband van de departementen en de instellingen in het veld van het jeugdbeleid.
- Voorstellen doen aan het kabinet tot vereenvoudiging en verbetering van de aansturing van het jeugdbeleid.

Voor u ligt deel 1 van het sturingsadvies van de Commissaris jeugd- en jongerenbeleid. Het is een voorstel om de inrichting van het jeugdbeleid en de daarmee samenhangende verantwoordelijkheden te vereenvoudigen en te verbeteren. Het jeugdbeleid moet georganiseerd worden rondom het kind, niet andersom. Het uitgangspunt van mijn sturingsadvies is dan ook het kind. Dit advies sluit hiermee aan op het (nog te verschijnen) rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) over opvoeding en overheidsbeleid en positieve lokale ontwikkelingen zoals het voorschot dat de Gideonsgemeenten hebben genomen op een herinrichting van het lokale jeugdbeleid. Deze gemeenten kiezen voor een betere regie van de ondersteuning bij opgroeien en opvoeden. Er is niet alleen de wil om de problemen op te lossen, maar er is ook voldoende draagvlak en richting om te komen tot een sterk en resultaatgericht jeugdbeleid. Dit advies behoudt dat wat bestaat en bewezen effectief is en sluit daarmee aan op het rapport 'Helpen bij opvoeden en opgroeien: eerder, sneller beter' van de Inventgroep.

Het sturingsadvies levert een bijdrage aan de oplossing van huidige problemen in het jeugdbeleid. Een nieuwe inrichting van de structuur en de sturing in het jeugdbeleid maakt het beter mogelijk om de huidige problemen adequaat en tijdig aan te pakken. Duidelijke verantwoordelijkheden en minder betrokken partijen, zowel op uitvoerend als bestuurlijk niveau, maakt een resultaatgericht jeugdbeleid beter mogelijk.

Het sturingsadvies gaat over verandering van structuur en sturing. Er wordt geen aandacht geschonken aan andere belangrijke randvoorwaarden voor een resultaatgericht en effectief jeugdbeleid. Zo verdient het jeugdbeleid ook meer investering in de kwaliteit en de capaciteit. Om de kwaliteit van de professionals te versterken, is er continue ondersteuning en ontwikkeling nodig. De door het NIZW ontwikkelde beroepenstructuur Zorg en Welzijn, een mogelijke beroepenregistratie (vergelijk BIG voor de gezondheidszorg), certificering van instellingen en scholing zijn hierbij belangrijke instrumenten.



De aspecten van kwaliteit en capaciteit vallen buiten de reikwijdte van het sturingsadvies, maar zijn complementair aan het sturingsadvies om daadwerkelijk verbetering in het jeugdbeleid te realiseren.

Dit sturingsadvies bestaat uit twee delen. Dit document is het eerste deel en geeft een visie op een nieuwe inrichting van het jeugdbeleid op uitvoerend en bestuurlijk niveau met als uitgangspunten: het kind centraal; een bundeling van taken in de uitvoering en een vereenvoudigde aansturing. Succesvolle praktijkervaringen zijn een belangrijke inspiratiebron voor het sturingsadvies en het bewijs dat een visie vertaald kan worden naar realistische oplossingen voor de knelpunten in het jeugdbeleid. Deel 2 van het sturingsadvies gaat in op de stappen die gezet moeten worden om de visie van deel 1 te verwezenlijken en de financiële consequenties. De realisatie van een nieuw sturingsmodel vereist een zorgvuldig implementatietraject waarbij de visie verder wordt uitgewerkt naar sturingsinstrumenten.

In deel 2 wordt onder meer aandacht gegeven aan:

- Wettelijke verankering van de nieuwe bestuurlijke verantwoordelijkheden, waaronder overdracht van provinciale taken naar gemeenten en rijksoverheid
- Proces van reorganisatie van taken van voorzieningen
- Bundeling van financiering in de jeugdzorg
- Financiering van gemeentelijke taken
- Wijze van aansturing met aandacht voor:
 - vermindering van bureaucratische lasten, en
 - uitwerking van doorzettingsmacht gemeenten.

Deel 2 van het sturingsadvies is in juni 2006 gereed.

Leeswijzer

De opdracht voor het sturingsadvies is ingegeven door de problemen in het jeugdbeleid en de knelpunten in de aansturing daarvan. Hier liggen de uitgangspunten voor een nieuwe inrichting en besturing van het jeugdbeleid. Deze knelpunten en uitgangspunten worden beschreven in *hoofdstuk 2*. Een nieuwe sturing maakt het beter mogelijk om de huidige problemen in het jeugdbeleid aan te pakken. Belangrijkste uitgangspunt van het sturingsadvies is dat het kind centraal staat bij de herinrichting van het jeugdbeleid.

Hoofdstuk 3 beschrijft de leefwereld van het kind en de behoefte van een kind aan ondersteuning in de verschillende levensfasen. Het uitgangspunt van het kind centraal betekent dat de leefwereld de basis vormt voor een effectieve inrichting van het jeugdbeleid.

Vervolgens worden in *hoofdstuk 4* de huidige wettelijke overheidstaken benoemd. Deze taken vormen naast de leefwereld en behoeften van het kind en de ouders vertrekpunt voor het sturingsadvies. De inrichting van het jeugdbeleid moet ondersteund worden door een optimale aansturing van deze overheidstaken.

Met inzicht in de leefwereld van het kind (*hoofdstuk 3*) en in de bestaande overheidstaken op het gebied van jeugdbeleid (*hoofdstuk 4*) kunnen de uitgangspunten van het sturingsadvies (*hoofdstuk 1*) geconcretiseerd worden in een ideaal model voor de uitvoering van het jeugdbeleid. Dit model wordt geschetst in *hoofdstuk 5*. In dit model wordt onderscheid gemaakt tussen algemene en preventieve taken die toegankelijk zijn voor alle kinderen en ouders én specialistische taken die slechts gericht zijn op een specifieke doelgroep met problemen.

De verdeling van bestuurlijke verantwoordelijkheden moet passen bij de nieuwe inrichting van het jeugdbeleid zoals die in *hoofdstuk 5* is gepresenteerd. De bestuurlijke aansturing dient over zo min mogelijk lagen verdeeld te zijn en moet zo dicht mogelijk bij het kind en de ouders worden neergelegd. In *hoofdstuk 6* wordt daarvoor een vernieuwde bestuurlijke inrichting van het jeugdbeleid voorgesteld.

Om als verantwoordelijke overheid het jeugdbeleid op een adequate en effectieve wijze te kunnen aansturen, is inzicht in de resultaten van het jeugdbeleid onontbeerlijk. Er is informatie nodig over het bereik, de effectiviteit en de efficiency van de dienstverlening aan kinderen en ouders.

In *hoofdstuk 7* wordt uitgebreid stilgestaan bij de benodigde instrumenten om de juiste sturingsinformatie te genereren. De omvang van de sturingsinformatie moet daarbij beperkt blijven en het sturen op resultaten mogelijk maken.

Tot slot wordt in *hoofdstuk 8* uitgebreid aandacht gegeven aan verantwoording en toezicht binnen het jeugdbeleid. Deze zijn gericht op het vergroten van de kwaliteit van de dienstverlening. De nadruk moet steeds sterker op horizontale verantwoording komen te liggen. Daarmee kan het verticaal toezicht selectiever en gericht worden uitgeoefend.

Jeugdigen en ouders aan het woord

Waar zou je gaan hulp zoeken, als je die nodig hebt?

Jeugdigen zeggen:

- Geen idee waar ik zou moeten beginnen, bij de Kindertelefoon misschien. Er is weinig informatie beschikbaar over waar je zou kunnen beginnen.
- Een vriendin van me heeft de crisisdienst gebeld.
- Ik zou het via de huisarts doen.
- Ik zou eerst gaan praten met iemand die ik vertrouw, een instantie is onpersoonlijk, daar word je geholpen volgens hun eigen methode, het gaat niet om wie je bent.
- De leraar is een vertrouwenspersoon, maar ik wil hem niet over mijn problemen vertellen.
- Er is weinig informatie voor kinderen.
- Als kind zie je jezelf niet zo snel als 'probleemkind'. Dus dan ga je echt geen hulp zoeken. En als je al hulp zoekt zijn de wachtlijsten vaak te lang en moet je probleem maar net passen bij het hulpaanbod van de instantie waar je je hebt gemeld. Daarnaast wordt er vaak gewerkt met leeftijdscategorieën, bijvoorbeeld iets voor meisjes van 17 tot 25 jaar. Als je dan net 26 bent, kan je het dus wel vergeten.

Ouders weten het vaak ook niet. Zij zeggen:

- Het ontbreekt aan promotie. Er is wel zoiets als schoolmaatschappelijk werk, maar het meeste moet je toch zelf uitzoeken.
- De huisarts weet ook niet altijd naar wie hij je moet doorverwijzen met je problemen.
- Op de website van BIZ staat hun telefoonnummer ergens onderin een hoekje, bijna onvindbaar.

2 Opdracht

2.1 Inleiding

Cruciaal onderdeel van de opdracht van de Commissaris jeugd- en jongerenbeleid is het doen van voorstellen om de integrale aansturing van het jeugdbeleid te vereenvoudigen en te verbeteren. Deze opdracht is ingegeven door een breed ervaren noodzaak tot verandering. Zo heeft het Comité voor de Rechten¹ van het Kind van de Verenigde Naties de zorg uitgesproken over de coördinatie tussen ministeries en tussen de nationale en lokale overheden. Naast investering in de kwaliteit van de uitvoering, is een nieuwe ordening van het jeugdbeleid gewenst.

Om tot een effectieve, kindgerichte en werkzame sturingsvisie te komen, is inzicht in de achterliggende oorzaken van knelpunten in de huidige situatie nodig. Op basis daarvan kunnen uitgangspunten voor de sturingsvisie worden geformuleerd.

Dit hoofdstuk biedt een onderbouwing van de noodzaak tot verandering, een schets van de achterliggende oorzaken van de huidige situatie en de uitgangspunten voor een nieuwe sturingsvisie op het jeugdbeleid.

2.2 Noodzaak tot verandering

Er gaat veel goed in het jeugdbeleid. Maar het kan beter om daadwerkelijk het kind effectieve ondersteuning bij het opgroeien te bieden. Een goede ontwikkeling van kinderen is immers belangrijk voor de huidige samenleving en legt de basis voor de toekomst.

Ondanks inspanningen van de rijksoverheid en alle andere betrokken partijen levert het jeugdbeleid op dit moment onvoldoende de gewenste resultaten. Uitvoerders werken hard en zijn gemotiveerd om het kind en de ouders te helpen bij een gezonde ontwikkeling. Deze inzet compenseert de knelpunten in het jeugdbeleid niet.

Opvang voor kinderen wordt in beperkte mate door de overheid financieel ondersteund. Ouders kunnen mede daardoor de zorg voor het kind lastig combineren met het werk. In de afgelopen jaren is het aandeel vrouwen met een betaalde baan buitenshuis weliswaar gestegen, maar vrouwen van 25 jaar en ouder werken gemiddeld slechts 12 uur per week².

In de praktijk is er te weinig aandacht voor de vroeg- en voorschoolse educatie van kinderen. In 2003 werd aan 25% van de kinderen met achterstanden een specifiek taalprogramma aangeboden³. Er is in Nederland geen sprake van een doorlopende leerlijn van de voorschoolse opvang naar het primair onderwijs. Daarnaast is het voortijdig stoppen met school een groot probleem. Te veel kinderen kunnen de school niet afsluiten met een startkwalificatie. Niet-westerse allochtone jongeren behalen aanzienlijk minder vaak een startkwalificatie dan autochtone jongeren. Van de autochtone 20-34 jarigen heeft driekwart in 2003 een startkwalificatie tegenover de helft van de niet-westers allochtone jongeren⁴.

Verder is er onvoldoende werk voor jeugdigen beschikbaar. In de periode april-juni 2005 was zo'n 14% van de niet-schoolgaande jongeren tussen de 15 en 24 jaar werkloos. In 2004 was 12% van de autochtone beroepsbevolking tussen de 15-24 jaar werkloos. Dit lag voor Surinaamse en Antilliaanse jeugdigen op



23% en voor Turkse en Marokkaanse jeugdigen zelfs op 24%⁶. De werkloosheid onder Noord-Afrikaanse jongeren ligt veel hoger. In sommige wijken is 50% van de jongeren werkloos. Dat vormt een weinig stimulerende omgeving.

Jongeren hebben in toenemende mate schulden. In 2003 hadden ruim 750.000 jongeren tussen 10 en 25 jaar schulden⁷. Bijna 40% van de werkende jongeren onder de 25 jaar heeft een schuld van gemiddeld 900 euro. Van de jongeren die nog bij hun ouders wonen, heeft één op de drie een schuld van 750 euro. Maar als ze daarna alleen wonen, is dit aantal verdubbeld en hebben maar liefst twee op de drie jongeren een schuld van gemiddeld 1750 euro⁷.

Ongeveer 5% van de kinderen tussen 0-12 jaar had in 2003 ernstige psychosociale problemen. Jongens hadden bijna twee keer zo vaak psychosociale problemen als meisjes⁸.

Zo'n 17%⁹ van de jeugdigen tussen de 12-17 jaar geeft in 2001 aan ooit last te hebben gehad van depressieve en/of angstklachten¹⁰. In Nederland wordt een flink aantal kinderen mishandeld. In 2004 zijn in totaal 34.061 vermoedens van kindermishandeling voorgelegd aan het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling (AMK)¹¹. De inschatting bestaat dat er jaarlijks tussen de 50.000 en 80.000 kinderen thuis worden mishandeld, verwaarloosd of misbruikt. Ieder jaar overlijden daardoor ongeveer vijftig kinderen.

De ontwikkeling van kinderen wordt in Nederland onvoldoende systematisch en te gefragmenteerd in de gaten gehouden. Zowel op individueel als op geaggregeerd niveau. De signalering en monitoring van problemen bij kinderen wordt door verschillende organisaties gedaan. Er wordt niet effectief en daadkrachtig samengewerkt. De signalen komen vaak niet bij elkaar en er wordt niet snel genoeg besloten tot ingrijpen. Als er niet vroegtijdig wordt ingegrepen, worden de problemen vaak groter en is de benodigde begeleiding van het kind en de ouders zeer intensief en langdurig. Ondanks het recht op jeugdzorg zijn er lange wachtlijsten. Op 1 januari 2004 wachtte 64% van alle kinderen, die een indicatie hadden voor geïndiceerde zorg, langer dan 45 werkdagen op daadwerkelijke aanvang van de zorg. In totaal waren er op dat moment een kleine 7.000 kinderen die op een wachtlijst voor geïndiceerde zorg stonden¹².

Ouders zijn primair verantwoordelijk voor de opvoeding van hun kinderen. Het kind is voor het verkrijgen van hulp vaak afhankelijk van de bereidheid van ouders. De stap naar hulp is voor ouders in Nederland nog te groot of er is sprake van hulptekort. Zeker voor allochtone ouders is de toegang tot hulp problematisch, omdat de manier van werken lang niet altijd aansluit bij hun behoeften of culturele achtergrond.

De bereikbaarheid en de omvang van de hulp is onvoldoende door verkokering, omslachtige intakeprocedures en wachtlijsten. Motivatie van ouders zakt daardoor weg en verwijzers voelen zich onvoldoende verplicht tot doorverwijzen of een warme overdracht. Ook is onvoldoende bekend over wat effectief is bij de aanpak van problemen. En effectief bewezen methodes worden zeer beperkt toegepast in het jeugdbeleid. Zo is de recidive onder jeugdigen die in een justitiële jeugdinrichting verbleven zeer hoog. Zo'n 70% van hen heeft vier jaar na uitstroom één of meer nieuwe justitiecontacten. 20% van de autochtone jeugdigen pleegde in 1997 opnieuw een strafbaar delict, tegenover 37% van de jeugdigen met een Marokkaanse herkomst¹³.

2.3 Achterliggende oorzaken

De eerder geschetste problemen worden voor een deel veroorzaakt door de wijze waarop voorzieningen voor de jeugd zijn ingericht en door de overheid worden aangestuurd. Verbetering in de structuur en de aansturing dragen bij aan de oplossing van die problemen. Daarnaast verdienen zoals gezegd de kwaliteit, de capaciteit en de reikwijdte van de overheidstaken ook de aandacht om tot een effectief jeugdbeleid te komen. Het sturingsadvies levert een belangrijke bijdrage in de aanpak van de geschetste problemen. Een vereenvoudiging en verbetering van de inrichting en de sturing van het jeugdbeleid zijn belangrijke randvoorwaarden om actuele problemen op te lossen.

Door de RMO is in het advies 'Bevrijdende kaders'¹⁴ een schets gegeven van de knelpunten en dilemma's die in algemene zin aan het optreden van de overheid verbonden zijn. De RMO stelt dat Nederland zich in een overgangstijd bevindt tussen enerzijds de verzorgingsstaat en anderzijds de voorwaardenscheppende (en terugtrekkende) overheid, wat meer past bij de veranderende maatschappelijke verhoudingen. Burgers willen niet teveel last hebben van de overheid, maar verwachten wel dat de overheid ingrijpt waar nodig. Het traject van de terugtrekkende overheid is moeizaam. De overheid heeft immers wet- en regelgeving en constituties van de verzorgingsstaat opgebouwd. Er is op alle vlakken nog steeds sprake van verkokering en de overheid treedt wel degelijk op, gevoed door het appèl vanuit de samenleving. Bovendien is het optreden van de overheid het afgelopen decennium sterk geïnspireerd door semi-managementdenken. De gevolgen zijn een opeenstapeling van sturingsinstrumenten, een meetindustrie die alle ruimte voor instellingen insnoert en een systeemlogica waar burgers nauwelijks iets meer van begrijpen.

In deze schets zijn vier clusters van knelpunten te herkennen, die zich ook in het jeugdbeleid voordoen:

- Bestuurlijke drukte
- Verlammeende bureaucratische last
- Versnippering van taken en
- Ineffectieve inzet van middelen.

Deze knelpunten dreigen groter te worden op het moment dat er niets verandert in de sturing op het jeugdbeleid. De inrichting van het jeugdbeleid cq. het systeem moet worden aangepast als antwoord op deze knelpunten.

Bestuurlijke drukte

Van plan tot uitvoering: meer dan 3 jaar

Staatssecretaris Rutte (OCW) verzoekt het ministerie van SZW medio 2003 om te komen met projectaanvragen voor Brussel (ESF-3). SZW dient januari 2004 een projectvoorstel 'dagarrangementen en combinatiefuncties' in bij Brussel.

Het programma wordt mei 2004 goedgekeurd. Na veelvuldig overleg wordt in december 2004 het verzoek ingediend bij het ministerie van OCW om clusteraanvrager te worden. April 2005 nemen SZW en OCW gezamenlijk de financiële en inhoudelijke verantwoordelijkheid voor het ESF-programma voor het bedrag van 100 miljoen. Vervolgens kost het maanden om de regeling te schrijven en af te stemmen. Uiteindelijk wordt de regeling op 1 november 2005 ingediend bij het Agentschap. Het blijkt dat het Agentschap eind oktober is gesloten. Projectaanvragen kunnen niet meer worden ingediend. De middelen zijn uitgeput. In november 2005 komt er vanuit het Rijk ter compensatie alsnog 100 miljoen beschikbaar voor het programma.

De regeling wordt maart 2006 opgenomen in de Staatscourant. Projectaanvragen kunnen worden ingediend van 1 maart tot 31 maart 2006. Projectplannen die goedgekeurd worden, kunnen worden uitgevoerd van augustus 2006 tot augustus 2008.

In de notitie 'Je gaat erover of niet'¹⁵ wordt geconstateerd dat bestuurlijke coördinatie weliswaar nodig is maar sluipenderwijs verandert in bestuurlijke drukte. Bestuurlijke coördinatie is een verschijnsel dat zichzelf in de staart kan bijten. Bestuurders signaleren dat gewenste resultaten niet worden bereikt en verhogen hun bestuurlijke inspanning en coördinatie. Het resultaat is dat besluitvorming over steeds meer schijven verloopt en de daadkracht navenant afneemt.

Bovendien is vaak onduidelijk wie nu precies waarvoor verantwoordelijk is. Dat leidt er toe dat beslissingen pas na langdurig overleg tussen de verschillende betrokkenen worden genomen. Dit kost tijd en energie die op een nuttiger manier kan worden aangewend.

Verlammende bureaucratische last

Pleegzorg: negen rapportages binnen twaalf weken

In de pleegzorg komt het regelmatig voor dat de indicatie wijzigt, terwijl de kinderen in hetzelfde pleeggezin blijven. Dit brengt onnodige lasten met zich mee voor kind en/of pleegouders. Bijvoorbeeld in het geval van wijziging van crisisplaatsing naar een reguliere plaatsing. Het kind wordt als gevolg van een crisissituatie in een pleeggezin geplaatst. De pleegzorgwerker dient een hulpverleningsplan in voor het kind en voor de ouder, en stelt een begeleidingsplan voor de pleegouders op. Vervolgens wordt het kind na 6 weken 'doorgeplaatst' in hetzelfde pleeggezin, maar met een andere indicatie. De pleegzorgwerker moet dan 3 eindverslagen maken met betrekking tot de beëindiging van de crisisplaatsing, namelijk 1 voor het kind, 1 voor de ouders en 1 voor de pleegouders. De pleegzorgwerker dient vervolgens binnen 6 weken na plaatsing weer een nieuw hulpverleningsplan voor het kind op te stellen, 1 hulpverleningsplan voor de ouder, en een begeleidingsplan voor de pleegouder. Dit zijn 9 rapportages binnen 12 weken.

De laatste jaren is steeds meer de nadruk komen te liggen op toezicht, controle en verantwoording. Door verschillende inspecties wordt toezicht uitgeoefend op instellingen. Dit verticale toezicht bestaat van oudsher uit controle op besteding van collectieve middelen en op naleving van regels en voorschriften. Instellingen moeten zich uitgebreid verantwoorden. Toezicht lijkt een doel op zichzelf te zijn geworden in plaats van een middel om betrokkenen aan te zetten tot het bieden van doelmatige en kwalitatieve hoogwaardige diensten. Dit leidt tot veel overhead, die vanuit het oogpunt van kinderen, ouders en professionals als verloren tijd kan worden beschouwd.

De aandacht wordt bovendien teveel gericht op falen en minder op presteren. De achterdochtige bejegening van instellingen en uitvoerders maakt de kosten hoger dan de baten. Het ontnemt het zicht op en de motivatie voor kwaliteitsverbeteringen en innovatieve praktijken. Het vertraagt aanpassing van de dienstverlening aan veranderende maatschappelijke omstandigheden. Vele wetten maken de uitvoeringspraktijk stroperig en ondoorzichtig. Ook komt het voor dat regelgeving door de nadruk op registratie het tegenovergestelde van het doel van de regel in de hand werkt.

Regels belemmeren aanpak voortijdig schoolverlaten

Regels van het ministerie van OCW kunnen onbedoeld leiden tot voortijdig schoolverlaten. In de regels om te registreren of een jongere uitvalt staan drie data centraal. Het begin van het schooljaar, de teldatum voor de rijksbijdrage op 1 oktober, en de uiterlijke datum van 31 december waarop leerlingen een stageplaats moeten hebben. Leerlingen die op die datum geen stageplaats hebben, kunnen het pas weer in september opnieuw proberen. Aangezien het vaak lastig is om (op tijd) een geschikte stageplaats te vinden, verliezen ze een jaar, en verdwijnen ze uit het zicht van de gemeente en de school. De peildata maken het de scholen lastig om leerlingen door het hele jaar heen in te laten stromen.

Versnippering van taken

Besluit OTS kost 8 tot 15 maanden

In het rapport 'Jeugdbescherming onder de loep' (april 2005)¹⁶ blijkt dat de verschillende instellingen in de keten gezamenlijk 8 tot 15 maanden doorlooptijd nodig hebben om tot een beslissing te komen voor 1 jaar ondertoezichtstelling. Cliënten wachten op het eerste gesprek bij Bureau Jeugdzorg, zij wachten tot de Raad voor de Kinderbescherming het verzoek tot OTS in behandeling neemt, en zij wachten omdat de rechter de zaak eerst op de zitting moet brengen en in voorkomende gevallen aanhoudt. Is de OTS eenmaal toegewezen dan wachten cliënten voor diagnostisch onderzoek en op de zorg van zorgaanbieders. Tijdens het OTS-onderzoek ligt de hulpverlening zo goed als stil.

Een belangrijk sturingsinstrument voor de overheid is het verstrekken van subsidie. Zoals terecht wordt opgemerkt in de notitie 'de Gordiaanse jeugdknop'¹⁷ betekent dit in de praktijk dat zeven departementen en hun afdelingen, twaalf provincies, drie grootstedelijke regio's en honderden gemeenten elk een deel van het veld financieren, met vele overlappingsen en onder diverse voorwaarden. Daarbij komt dat er naast reguliere financiering ook wordt gewerkt met projectsubsidies, waardoor verdere versnippering in de hand wordt gewerkt.

De sectorale werkwijze van de rijksoverheid en de versnipperde wijze van financiering leiden er toe dat de uitvoering van taken op decentraal niveau ook versnipperd is. Dit werkt aanbodsturing sterk in de hand. Daar waar juist om het kind en de ouders effectief te kunnen helpen, kindgerichte en resultaatgerichte sturing gewenst zijn.

Toelatingscriteria staan integrale hulp in de weg

Iedere sector binnen de jeugdzorg kent eigen toelatingscriteria en contra-indicaties. Op het moment dat een jongere een combinatie van problemen heeft, is het altijd lastig om een integraal aanbod te krijgen. Soms kan een jongere nergens terecht om dat hij 'te gek' is voor de verslavingszorg en 'te verslaafd' voor de psychiatrie. Zo vallen regelmatig jongeren tussen 'wal en schip' van voorzieningen.

Middelen worden niet effectief ingezet

Bestuurlijke drukte, een overmaat aan regelgeving en versnippering van taken dragen er toe bij dat middelen (tijd en geld) niet efficiënt worden ingezet. Slechts een zeer beperkt deel van de middelen, die aan voorzieningen voor jongeren worden besteed, komt rechtstreeks ten goede aan jongeren. De indirecte kosten van het jeugdbeleid zijn veel te hoog.

Middelen worden niet altijd effectief ingezet door de verkokering in de financiering van het jeugdbeleid. Hierdoor kan geld niet altijd daar worden ingezet waar de problematiek het grootst is.

2.4 Uitgangspunten sturingsadvies

In de huidige situatie wordt het jeugdbeleid sterk gestuurd door het bestaande aanbod. Deze aanbodsturing wordt in stand gehouden door de verkokering in financiering en de bestuurlijke drukte. Dit heeft tot gevolg dat de taken versnipperd zijn over vele voorzieningen en dat middelen niet altijd effectief worden ingezet. Er bestaan onvoldoende prikkels in de wijze waarop het jeugdbeleid wordt aangestuurd om de vraag van het kind en de ouders daadwerkelijk centraal te stellen.

Deze situatie moet worden doorbroken om een kindgericht jeugdbeleid te realiseren. Kindgerichte en ontwikkelingsgerichte sturing moeten in de plaats komen van aanbodsturing. Daarmee is het belangrijkste inhoudelijke uitgangspunt van het sturingsadvies: *het kind staat centraal*.

Het kind staat centraal

Kinderen groeien op tot volwassenen. Een kind heeft recht op een goede ondersteuning bij zijn ontwikkeling tot volwassenheid, probleemloos of niet. Voor de toekomst is het van belang dat kinderen gezond blijven, zich in alle opzichten goed kunnen ontwikkelen en actief worden betrokken bij de samenleving, in sociaal, economisch en politiek opzicht.

Ouders hebben hierbij een primaire taak. Zij worden geacht goed ouderschap te tonen zodat hun kinderen zich tot goede burgers van de samenleving kunnen ontwikkelen. Ons normen- en waardenstelsel is daarop gericht. Ouders én kinderen dragen daarbij een eigen verantwoordelijkheid. Naarmate kinderen ouder worden, kan en mag de overheid hen sterker aanspreken op deze eigen verantwoordelijkheid. Zo hebben kinderen zelf naast rechten ook hun plichten in de ontwikkeling.

De overheid draagt aanvullend op en ondersteunend aan deze taken van ouders en kinderen ook een eigen verantwoordelijkheid. Bij de invulling van de overheidstaken zijn de behoeften van het kind aan begeleiding, ondersteuning en bescherming het vertrekpunt. Dit sluit aan bij het Verdrag inzake de Rechten van het Kind¹⁸. Het Verdrag regelt dat bij alle maatregelen voor kinderen de belangen van het kind de eerste overweging vormen. Ongeacht door wie deze maatregelen worden genomen, bijvoorbeeld door openbare instellingen of rechterlijke instanties.

De overheid dient burgers waar nodig actief te ondersteunen en waar ouders en kinderen zich niet aan de normen van de samenleving willen houden corrigerend op te treden. Het jeugdbeleid is erop gericht ouders en kinderen te motiveren hun eigen verantwoordelijkheid op te pakken. Ingrijpen in die verantwoordelijkheid vanuit de overheid is het laatste redmiddel. De voorzieningen moeten toegankelijk en uitnodigend zijn voor ouders en kinderen. Ouders moeten daar zonder schroom gebruik van kunnen maken en de dienstverlening als motiverend en ondersteunend ervaren. Hulp vragen bij opvoeding moet als normaal worden beschouwd.

Echter, jongeren die regels overtreden of ouders die in strijd met het belang van hun kinderen noodzakelijke hulp weigeren, moeten zonodig onder dwang terecht gewezen worden. De overheid biedt met het jeugdbeleid in de eerste plaats kansen, maar moet ook grenzen stellen in het belang van kinderen, ouders en de samenleving als geheel.

Het centraal stellen van het kind in het jeugdbeleid betekent dat de levensloop van de jeugdigen leidend is voor de organisatie en de aansturing van taken en functies. Om te beginnen is de nabijheid van voorzieningen, die deze taken en functies uitvoeren, voor het bereik van de kinderen en de ouders van groot belang. Laagdrempeligheid is een voorwaarde voor effectief en preventief beleid. Hoe dichterbij, hoe gewoner en dus hoe eerder en sneller je als kind en ouders daar naartoe gaat. Duidelijk moet zijn voor kind en ouders vanuit welk motief de overheid hen helpt, ondersteunt of corrigeert. Er is onderscheid gewenst tussen taken vanuit de overheid gericht op kinderen en ouders die gemotiveerd zijn, en op kinderen en ouders die grenzen overschrijden (bijvoorbeeld uit onmacht, onwil of opzet).

Dit leidt tot de volgende drie aanvullende inhoudelijke uitgangspunten:

- Levensloop kind als leidraad
- Uitvoering dicht bij de burger
- Scherp onderscheid in vrijwillig en gedwongen hulp.

De inhoudelijke uitgangspunten leiden ook tot de volgende instrumentele uitgangspunten voor het sturingsadvies:

- Bundeling van taken
- Vereenvoudigde aansturing jeugdbeleid
- Instrumenten afgestemd op resultaatsturing
- Horizontale verantwoording
- Optimale besteding van financiële middelen
- Voortborduren op bepaalde reeds in gang gezette ontwikkelingen.

Deze instrumentele uitgangspunten bieden een oplossing voor de eerder benoemde knelpunten in het huidige jeugdbeleid. Deze uitgangspunten vloeien voort uit de analyse van de achterliggende oorzaken (paragraaf 2.3). De inrichting van het jeugdbeleid moet worden gebaseerd op deze uitgangspunten, zodat knelpunten in de aansturing worden opgelost en problemen in het jeugdbeleid beter kunnen worden aangepakt.

Bundeling van taken

De huidige versnippering van taken moet worden tegengegaan, omdat dit de toegankelijkheid en de transparantie van voorzieningen in de weg staat. Taken moeten gebundeld in de nabije omgeving van de jeugdigen en de ouders beschikbaar zijn, zodat er een samenhangend aanbod ontstaat en er geen drempel bestaat om er gebruik van te maken.

Vereenvoudigde aansturing jeugdbeleid

De huidige bestuurlijke drukte in het jeugdbeleid kan alleen worden opgelost door de bestuurlijke verantwoordelijkheden bij minder overheden en minder departementen neer te leggen. De aansturing van het jeugdbeleid moet worden vereenvoudigd door de verantwoordelijkheden, net als de taken, te bundelen.

Instrumenten afgestemd op resultaatsturing

De nadruk op toezicht, controle en verantwoording heeft niet geleid tot inzicht en afrekening op output. Instellingen wordt gevraagd het 'eigen' product te verantwoorden, waarbij het resultaat vaak slechts in termen van productie wordt gezien. Er wordt onvoldoende getoetst of met dit product een effectieve bijdrage aan de gehele keten van diensten aan de jeugdigen en hun ouders wordt geboden. Er dienen nieuwe instrumenten te worden toegepast die recht doen aan resultaatsturing binnen de gewenste ketensamenwerking van voorzieningen. Dit nieuwe instrumentarium moet zo min mogelijk bureaucratische lasten met zich meebrengen.

Horizontale verantwoording

Vanuit kinderen en ouders geredeneerd is het belangrijk dat instellingen meer horizontale verantwoording gaan afleggen over de effectiviteit en de beoordeling van hun aanbod. Op basis daarvan kan dienstverlening worden verbeterd en kinderen en ouders beter en/of sneller worden geholpen. Dit betekent dat verticaal toezicht vanuit de rijksoverheid moet worden gereduceerd en horizontale verantwoording over effectiviteit en waardering van het aanbod door jongeren en ouders moet worden geïntensiveerd. Zo geeft de instelling ook beter invulling aan het centraal stellen van kinderen en ouders in de dienstverlening. Aan hen wordt een reactie gevraagd en zij hebben daarmee sterker en directer invloed.

Optimale besteding van financiële middelen

Op dit moment gaat geld 'verloren' door de bestuurlijke drukte, de versnippering van taken over voorzieningen én de nadruk op registratie en verantwoording. De middelen worden door de verkokerde financiering en versnipperde bestuurlijke verantwoordelijkheid niet altijd ingezet op de meest urgente plekken. Het jeugdbeleid verdient een meer optimale besteding van de beschikbare middelen. Om zuinig te zijn met de jeugd, moeten we ook zorgvuldig omgaan met het geld dat voor hen beschikbaar is. Uitgangspunt voor het sturingsadvies is dan ook een optimale besteding van de financiële middelen.

Voortborduren op bepaalde reeds in gang gezette ontwikkelingen

Om de uitvoering van het sturingsadvies succesvol te laten zijn, moet het passen in de huidige maatschappelijke context. Het is daarom van belang om rekening te houden met ontwikkelingen als de modernisering van de AWBZ en de komst van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Maar ook de vanuit de uitvoeringspraktijk reeds opgezette goede voorbeelden die aan de geformuleerde uitgangspunten voldoen, moeten worden meegenomen. In het sturingsadvies wordt aangesloten op deze reeds in gang gezette ontwikkelingen op landelijk en lokaal niveau.

2.5. Aanbevelingen

Aanbeveling 1

In het jeugdbeleid dienen de behoeften van het kind centraal te staan.

- De uitvoering van het jeugdbeleid volgt de levensloop van het kind en sluit aan op de leefwereld van het kind.
- In de uitvoering wordt een scherp onderscheid gemaakt tussen vrijwillige en gedwongen hulp.
- De bestuurlijke verantwoordelijkheden worden zo dicht mogelijk bij het kind en de ouders belegd.

Aanbeveling 2

Een efficiënt en effectief jeugdbeleid moeten voldoen aan de volgende uitgangspunten:

- Bundeling van taken
- Vereenvoudigde aansturing jeugdbeleid
- Instrumenten afgestemd op resultaatsturing
- Horizontalisering van verantwoording
- Optimale besteding van financiële middelen.

Aanbeveling 3

De inrichting van het jeugdbeleid moet worden vernieuwd, zodat de huidige problemen in het jeugdbeleid beter aangepakt en opgelost kunnen worden.

- Ga de versnippering van taken tegen door deze te bundelen en deze door minder organisaties te laten uitvoeren.
- Verminder de bestuurlijke drukte binnen het jeugdbeleid door bij zo min mogelijk bestuurslagen verantwoordelijkheden neer te leggen.
- Verminder de bureaucratische lasten in registratie en verantwoording en maak zo veel mogelijk middelen vrij voor de uitvoering van het beleid.
- Biedt meer ruimte om beschikbare middelen in te zetten daar waar problemen het grootst zijn.

- ¹ Slotopmerkingen van het Comité van de Rechten van het Kind aan de Nederlandse regering, 30 januari 2004.
- ² cijfers Centraal Bureau voor de Statistiek, 2000.
- ³ 'Feiten en cijfers: stand van zaken in de voor- en vroegschoolse educatie' dhr. J. Kloprogge, september 2003.
- ⁴ Brief leer- en werkplicht, Ministerie OC&W, 2005.
- ⁵ Jaarrapport Integratie, Sociaal Cultureel Planbureau, 2005.
- ⁶ Kwantitatieve inventarisatie ter voorbereiding op het onderzoek 'Voorkomen uitval van jeugd' door de Algemene Rekenkamer, 2005.
- ⁷ 'Financieel gedrag van werkende jongeren 2005', Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting, oktober 2005.
- ⁸ 'Kinderen in Nederland', Sociaal Cultureel Planbureau, april 2005.
- ⁹ 'Jeugd 2003, cijfers en feiten', Centraal Bureau voor de Statistiek, 2003.
- ¹⁰ Daarbij dient te worden opgemerkt dat depressieve klachten tijdens de puberteit ook als 'normaal' leeftijdsadequate beleving kunnen worden gezien. Deze klachten worden vaak ten onrechte als depressie gediagnosticeerd.
- ¹¹ 'Adviezen en Meldingen over Kindermishandeling in 2004: registratiegegevens van de Advies- en Meldpunten Kindermishandeling', NIZW, 2005.
- ¹² Eindrapportage Taskforce Wachlijsten Jeugdzorg, september 2004.
- ¹³ Recidivemonitor, WODC, 2005.
- ¹⁴ 'Bevrijdende kaders: sturen op verantwoordelijkheid', advies 24 van de Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling, Den Haag, november 2002.
- ¹⁵ 'Je gaat erover of niet', advies van de gemengde commissie bestuurlijke coördinatie, 30 mei 2005.
- ¹⁶ 'Jeugdbescherming onder de loep', projectbureau Operatie jong, april 2005.
- ¹⁷ 'De Gordiaanse knoop', publicatie van het gemeenschappelijk instituut voor het CDA, concept juni 2005.
- ¹⁸ Het Internationale Verdrag inzake de Rechten van het Kind is een internationale afspraak tussen 19 staten met betrekking tot alle aspecten van het leven van een kind tot 18 jaar. Het definitieve verdrag is op 20 november 1989 unaniem aangenomen door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties. In Nederland is het verdrag op 8 maart 1995 van kracht geworden.

Jeugdigen en ouders aan het woord

Wat verwacht je van de hulp?

Jeugdigen zeggen:

- Hulp moet dichtbij te vinden zijn. Geen wijkagent maar een wijkhulpverlener. Een bureau in een wijk zou een oplossing zijn.
- Wat weten wij nou van procedures? Daar gaat het ons niet om. Wij kennen de procedures niet, maar willen geholpen worden.
- De situatie van een kind wordt vaak niet goed ingeschat, mensen moeten opgeleid worden om een goede intake te kunnen uitvoeren.
- De drempel naar de hulpverlening is te hoog. Hulpverlening heeft een slechte naam. Het beeld bestaat dat als je hulp krijgt het dus slecht met je gaat.
- Het is een probleem als je op de ene plek de intake voert en op de andere plek geholpen wordt. Dat moet niet gescheiden zijn.
- Hoe serieus wordt je als kind genomen? Door hulpverleners word je niet serieus genomen. Als ouders namelijk niet willen dat je hulp krijgt, krijg je het ook niet.
- Er moet naast BJZ een aparte plek zijn waar kinderen terecht kunnen met hun problemen, waar ook alleen kinderen kunnen komen. Met ook een garantie voor een opvangplek als dat nodig is.
- School is een belangrijke plek om problemen te signaleren en moet die signalen doorgeven aan hulpverleners.
- Op school moet iemand zitten die geen leraar is, maar wel hulp kan bieden.

Ouders zeggen:

- De drempel is heel hoog, er zou meer voorlichting moeten zijn.
- Kinderen moeten gedurende hun hele leven van 0 tot latere leeftijd gevolgd worden door dezelfde instantie.
- Consultatiebureaus kunnen eerder signaleren en daar dan ook echt iets meedoen.
- De hulp zit ver weg, dat moet in de buurt of de wijk komen.
- Als je in nood zit is een wachtlijst niet acceptabel. Ons probleem werd door BJZ als urgent benoemd maar na 10 weken was er nog geen indicatie.

3 Levensloop en leefwereld

3.1 Inleiding

Het uitgangspunt van het kind centraal betekent dat voor de inrichting van het jeugdbeleid de leefwereld van het kind gekend en bekend moet zijn. Inzicht in wat het kind beweegt en hoe en waar het zich in de maatschappij beweegt, is voorwaarde voor een effectieve inrichting van het jeugdbeleid in de toekomst. Met kennis over en empathie met kinderen en ouders kan de overheid adequaat en vraaggericht invulling geven aan de eigen taken. De inrichting van de uitvoering en van de bestuurlijke verantwoordelijkheden vloeien dan logisch voort uit de leefwereld van het kind.

In dit hoofdstuk wordt daarom in het kort beschreven hoe de leefwereld en de levensloop van het kind eruit zien en welke behoefte het kind aan ondersteuning heeft. Bij deze beschrijving wordt de ontwikkeling van het kind gevolgd, niet de leeftijdsindelingen die door de overheid of voorzieningen worden gehanteerd. We onderscheiden de volgende levensfasen van een kind: baby, peuter, kleuter, scholier, puber en jongvolwassene. Deze fasen verschillen sterk van elkaar door de uiteenlopende ontwikkelingsbehoeften van het kind. De focus van het kind is in deze fasen anders. Zo zijn de ouders in de eerste levensjaren de belangrijkste personen in het leven van het kind, al is ook voor kinderen onder de 4 jaar het contact met leeftijdgenoten van belang. Later neemt dit contact en ook de invloed van leeftijdgenoten toe. Daarbij komt dat het kind zich in de levensfasen in verschillende omgevingen beweegt. Eerst thuis, de kinderopvang of de peuterspeelzaal, dan de school en de buurt, het uitgaansleven, vervolgens het werk, de eigen woonplek en/of het vervolgonderwijs.

De behoeften van kinderen worden in dit hoofdstuk per levensfase beschreven. Er wordt ingezoomd op de specifiek met de levensfase samenhangende behoeften en risico's.

Bij de beschrijving van de ontwikkelingsbehoeften en –risico's wordt uitgegaan van het 'gezonde' kind en zijn ouders. De overheid dient haar taken af te stemmen op deze behoeften en risico's. Er is soms tijdelijke hulp en ondersteuning nodig om (dreigende) ontwikkelingsachterstanden te voorkomen of in te halen. Dit gaat echter niet op voor kinderen met een (aangeboren) handicap; hun handicaps en de daaraan verbonden achterstanden zijn immers niet in te halen of op te lossen. Zij verdienen gedurende hun gehele leven ondersteuning vanuit de overheid. Deze groep kinderen blijft in de beschrijving buiten beschouwing.

Op basis van de beschrijving van de levensfasen (cq. de levensloop van de jeugdige) wordt aan het einde van het hoofdstuk een clustering van overheidstaken voorgesteld. De levensloop biedt een bepaalde logische ordening en bundeling van overheidstaken, die herkenbaar is voor de jeugdige en zijn ouders.

3.2 Baby

Voor kinderen is in de eerste levensfase de gezondheid het belangrijkste. Zij hebben recht op een veilige zwangerschap, een gezonde geboorte en op het opgroeien in goede gezondheid. Voor de verzorging en de zorg zijn zij volledig afhankelijk van de ouders.

Na de geboorte bieden ouders kinderen in de eerste periode vaak vooral rust, regelmaat en reinheid. Rustig en geleidelijk maken zij de overgang van de veiligheid van moeders buik naar de 'buitenwereld'.



Daarbij zijn zij in de nabijheid van de ouders en hebben zij in deze levensfase grote behoefte aan het opbouwen van een veilige hechting met hun ouders. Dit groeit doordat zij merken dat hun signalen worden opgemerkt en begrepen. Het kind lacht en de ouders lachen terug. Door de positieve reacties op hun gedrag beginnen kinderen een gevoel van zekerheid te krijgen. Door dit zelfvertrouwen durven zij toe te gaan geven aan hun nieuwsgierigheid en gaan de omgeving ontdekken. Veilige hechting is daarmee ook de basis voor het leggen en onderhouden van relaties. Het bepaalt of kinderen andere mensen vertrouwen. Kinderen ontwikkelen op basis van hechting zelfstandigheid, ofwel de inschatting of zij zelf iets kunnen of dat daarbij hulp nodig is. Zo kan het huilen van een baby gezien worden als een teken dat het honger heeft en daarbij hulp vraagt.

De ontwikkelingsbehoeften van baby's liggen met name op het gebied van gezondheid (in het bijzonder de rijping van het centrale zenuwstelsel door slaap) en veiligheid in de omgeving. Voor een baby is het van belang om gezond geboren te worden en op te groeien. Daarnaast is een veilige omgeving met de nabijheid van ouders essentieel. Hier schuilen tevens de belangrijkste risico's voor baby's. Ongezonde voeding, onvoldoende slaap, aangeboren handicaps of discontinuïteit in opvoeders maken dat baby's de kans lopen een achterstand in hun ontwikkeling op te bouwen.

'Als je kindje ziek wordt en later hoor je dat je dat met een test had kunnen voorkomen.....dat vergeef je jezelf nooit!' Jonge moeders vinden het testen van hun pasgeboren kind prima. Ze zeggen zo veel mogelijk risico's te willen uitsluiten.

3.3 Peuter

Voor hun ontwikkeling hebben peuters sterker dan baby's een ondersteunende omgeving nodig. Zij willen in hun omgeving kunnen vinden wat zij nodig hebben. Zo wordt de aangeboren behoefte tot exploratie ondersteund en kan het kind nieuwe ervaringen opdoen in een veilige en vertrouwde omgeving. Kinderen vinden deze combinatie van veiligheid en stimulans thuis en op het kinderdagverblijf en de peuterspeelzaal. Daar maken zij ook kennis met de taal. Deze vroege kennismaking met de taal is voor hen een belangrijke basis om zich verder te gaan ontwikkelen.

Peuters zetten al een stap in de richting van zelfstandigheid. Het kind wil steeds meer, maar het loopt tegen de eigen grenzen of die van anderen aan. Peuters mogen bepaalde dingen niet, en dat vinden zij niet leuk. Zij kunnen dwars worden met koppig of agressief gedrag. Iets niet mogen kan tot woede of onbegrip leiden. Dit kan door de peuter vaak alleen nog maar in fysiek gedrag worden omgezet, zoals slaan of schoppen. Het kind ontdekt een persoon te zijn, die los staat van de ouders met een eigen mening en een eigen wil. De peuter vraagt van ouders om een consequente reactie en duidelijke regels, maar ook om meer inspraak en vrijheid. Zo leert het kind dat het een eigen mening mag hebben. De koppigheidsperiode van de peuter is een vruchtbare periode in de opvoeding en van wezenlijk belang. Het kind leert impulsen te beheersen en frustraties te accepteren.

Meestal komen peuters vaker in aanraking met leeftijdsgenoten doordat zij meer buitenshuis komen of naar de peuterspeelzaal gaan. Veel peuters vinden het nog moeilijk om met leeftijdsgenoten om te gaan. Peuters spelen nog niet met elkaar, maar meer naast elkaar. Zo is vaak het delen van het eigen speelgoed erg lastig. Peuters gaan nog erg uit van hun eigen behoefte en hebben nog niet het inzicht om stil te staan bij wat hun gedrag voor een ander betekent. Peuters leren sociale vaardigheden door middel van spel(en). Zij worden sociaal vaardig door het spel, met name door het doen-alsof-spel.

De ontwikkelingsbehoeften van peuters liggen met name op het gebied van spelen, taalontwikkeling en veiligheid in de omgeving. Peuters moeten zichzelf leren kennen en ontwikkelen door te spelen in een veilige omgeving met voldoende uitdagingen. Het is van groot belang dat peuters daarbij duidelijke regels hebben en er grenzen aan hun gedrag worden gesteld, zodat zij ervan kunnen leren. Van ouders wordt gevraagd om tegelijkertijd ruimte te bieden voor de ontdekking van eigen grenzen en meningen en duidelijke regels te stellen en te handhaven. Binnen dit evenwicht leren peuters sociale vaardigheden. Het ontbreken van regels, een veilige speelomgeving met andere peuters en ondersteuning bij de taalontwikkeling (in het geval dat meer dan een taal moet worden geleerd) zijn risico's voor een gezonde ontwikkeling van kinderen in deze levensfase.

'Mijn zoontje van 3 is ontzettend bezig met het verkennen van zijn grenzen. Ik kan hem blijven waarschuwen dat hij geen speelgoed bij zijn broertje uit de hand moet trekken, maar hij gaat er lachend mee door. Totdat ik hem op een gegeven moment even apart zet. Dat vindt hij niet leuk.'

3.4 Kleuter

Kleuters gaan vaak nog grotendeels op in de eigen wereld. Zij hebben er behoefte aan om de aandacht op zichzelf te richten en zich te concentreren op de eigen ontwikkeling. Daarbij willen zij fantaseren en spelen. Dit doen kinderen het liefst in een veilige en geborgen omgeving. De aanwezigheid van de ouders en de broers of zussen vinden zij daarbij erg prettig. Dit geeft een vertrouwd gevoel.

Kleuters ervaren de behoefte om te spelen, te rennen en te huppelen. Zo ontwikkelen zij hun motoriek. Geleidelijk krijgen kinderen bij het spelen (meer) behoefte aan contact met leeftijdsgenoten. Het spelen wordt op die manier nog leuker, afwisselender en leerzamer. Het geeft de mogelijkheid om te leren delen, om samen te werken en om rekening te houden met anderen.

In vergelijking tot peuters kunnen kleuters zich al veel beter uiten door te praten. Ook beschikken kleuters al over veel sociale vaardigheden. Er bestaat daardoor doorgaans minder strijd tussen de kleuter en zijn ouders. Bij ruzie is de kleuter al beter in staat om zichzelf uit te drukken en de uitleg van zijn ouders te begrijpen.

De ontwikkelingsbehoeften van kleuters zijn vergelijkbaar met die van peuters. Ook kleuters verdienen de mogelijkheid om te spelen in een veilige omgeving met leeftijdsgenoten. Echter kleuters hebben al meer behoefte aan verbale communicatie en cognitieve ontwikkeling, in de zin van nieuwe informatie, uitleg, bemiddeling of begrip. Zij kunnen zich al beter verplaatsen in een ander en krijgen inzicht in het effect van het eigen gedrag op anderen. Dit vraagt om ondersteuning en bekrachtiging van ouders en school. Belangrijkste risico's in de ontwikkeling van kleuters liggen daarmee vooral in het ontbreken van begeleiding en voldoende variatie bij het spelen en het leren, waardoor zij te weinig stimulans krijgen voor hun sociale, cognitieve en motorische ontwikkeling.

'Ik wil liever niet overblijven tussen de middag, want dan moet ik zo lang buitenspelen.'

3.5 Scholier

Kinderen krijgen sterker de behoefte aan het opdoen van nog meer kennis en willen zich in cognitief opzicht verder ontplooiën. Spel gaat over in leren. Het leren van binnenuit wordt aangevuld met het leren van buitenaf. Zo brengen kinderen de dag grotendeels door op school. De kinderen worden scholieren, die steeds meer kennis krijgen en zich zelfstandiger gaan bewegen, bijvoorbeeld zelf op de fiets naar school te gaan.

'De weektaak is soms niet leuk, omdat je heel veel moet doen en je dan geen tijd meer hebt voor de leuke dingen. Dan word ik soms boos.'

Ze hebben behoefte aan een eigen plek. Scholieren beginnen een eigen sociale identiteit te ontwikkelen. Dit doen kinderen door zichzelf op allerlei gebieden met andere kinderen te vergelijken. Zij krijgen inzicht in waar zij goed en minder goed in zijn. Daarbij blijft het kind het erg belangrijk vinden dat zijn ouders om hem geven, mensen hem mogen en hij leuke vrienden heeft. Zo krijgt het kind een positief zelfbeeld, dat beschermend werkt in latere fasen, in onzekere situaties en relaties.

Kinderen willen zich in deze levensfase steeds 'vrij' van ouders opstellen en eigen keuzes maken. Zij zullen vaker naar buiten gaan om te spelen met andere kinderen. Of zij zitten achter de computer om games te spelen of te chatten. Kinderen willen door hun legerigheid en hun sociale positie naar andere kinderen toe graag goed op de hoogte zijn van allerlei trends en nieuwe technologische ontwikkelingen. Zo wordt de leefwereld van kinderen minder gemakkelijk te bereiken voor ouders. Zij moeten er meer moeite voor doen om 'bij te blijven'.

'In een speeltuintje staan alleen maar van die wipwapjes. In die andere een glijbaantje en een duikelrekje. Die mogen leuk zijn voor de kleintjes, maar ik ben ze ontgroeid. We hebben in de buurt ook nog een pleintje waar niks op staat. Daar ga ik vaker heen dan naar de speeltuintjes. Dan speel ik tikkertje samen met de buurmeisjes.'

De behoefte tot experimenteren en grenzen verkennen in de vriendengroep begint aan het einde van deze fase te groeien. In combinatie met inzicht in de sociale identiteit voelen kinderen onzekerheid en prestatiedrang. Dit maakt dat zij grenzen willen verkennen. Zij willen net een stapje verder en nemen risico's.

De behoefte aan ondersteuning in deze levensfase komt met name neer op veel contact met leeftijdsgenoten, stimulerend en op hun mogelijkheden aansluitend onderwijs én correctie van grensoverschrijdend gedrag. De ontwikkelingsrisico's voor scholieren liggen in hun cognitieve ontwikkeling op school en de ontwikkeling van een positief zelfbeeld. Op het moment dat een scholier niet het tempo van leren op school kan bijbenen of zich niet prettig voelt in het contact met leeftijdsgenoten bestaat de kans dat de scholier 'achterop' raakt. Onzekerheid, angst en een negatief zelfbeeld verhogen risico's op schooluitval, psychosociale problemen, overmatig gebruik van verslavende middelen en criminele activiteiten in deze en vooral de volgende levensfase.

3.6 Puber

Pubers willen samen met hun leeftijdsgenoten de stap naar een grotere leefwereld zetten. Zij maken in deze levensfase hun leefwereld aanzienlijk groter, zowel geografisch als virtueel. Hierin zoeken zij uitdaging en nieuwe ervaringen. Maar zij ervaren tegelijkertijd ook onzekerheid.

'Toen ik 13 was, ging ik regelmatig naar het jongerencentrum. Dat ging op een gegeven moment dicht. Er kwam niets voor in de plaats. We hadden niks te doen, hingen op straat rond. En die verveling is niet goed. Jochies moeten ergens heen kunnen, veel sporten, zodat ze hun energie kwijt kunnen. Anders gaat het fout.'

In de puberteit merken jongeren dat hun lichaam verandert. Jongeren gaan meer nadenken over het verschil in seksen en willen de eigen seksualiteit ontdekken.

Jongeren gaan naar het voortgezet onderwijs, vaak in een andere wijk of stad. Deze overgang van de vertrouwde basisschool naar het voortgezet onderwijs is groot. Niet langer één meester of juf, maar zeker een stuk of tien docenten. De sociale structuur van de eigen klas valt weg en dat kan angst en onzekerheid geven. Ze waren de oudsten en zijn nu de jongsten. Oude vriend(inn)en verdwijnen uit beeld, nieuwe dienen zich aan.

'De samenwerking tussen scholen, het jongerenwerk en de jeugdhulpverlening is echt slecht. Toen ik 15 was, spijbelde ik veel. Toch duurde het bijna een jaar voordat ik onder toezicht werd gesteld. In die tijd was ik al bezig met criminele activiteiten. Ze hadden me geen ruimte moeten geven om me te ontwikkelen tot een crimineel.'

Samen met vrienden en vriendinnen wordt het uitgaansleven ontdekt. Om de juiste kleding te kunnen kopen of de drankjes bij het uitgaan te kunnen betalen, zoeken veel jongeren een baantje. Hun leefwereld komt sterker buiten het gezin en de buurt te liggen en ze willen experimenteren, bijvoorbeeld met relaties, roken, seks, alcohol of drugs.

De computer en de mobiele telefoon vormen voor pubers een belangrijk onderdeel van hun leefwereld. Communicatievormen zoals e-mail en sms worden dagelijks massaal gebruikt. Vanuit de behoefte om zich te onderscheiden en te vernieuwen, ontwikkelen jongeren een nieuw taalgebruik met deze media. In de chatboxen vinden discussies plaats die voor volwassenen bijna niet meer te volgen zijn. De invloed van digitalisering beperkt zich niet alleen tot taal. Ook verspreiden pubers hiermee sneller trends.

'Ik heb al een hele tijd een ipod, maar ja, daar loopt echt iedereen nu mee. Zelfs mijn buurvrouw heeft er eentje! Ik gebruik 'm dus bijna niet meer, al kostte die best wel veel. Ik heb nu zo'n walkmanphone gekocht: telefoon, mp3-speler en camera ineen.'

Jongeren worden in deze levensfase steeds zelfstandiger en willen 'hun eigen ding doen'. Dit brengt hen vaker in conflict met ouders en leerkrachten. Ook op straat willen pubers ruimte claimen en dat kan tot conflicten met buurtbewoners leiden.

Experimenteren en streven naar meer autonomie brengt met zich mee dat pubers grenzen gaan overschrijden. Waar nodig moet dit grensoverschrijdend gedrag vanuit de ouders en/of de school, de jongerenwerker etc. gecorrigeerd worden. De ontwikkelingsbehoeften van pubers komen samengevat op het volgende neer:

- Gezonde leefomgeving en fysieke ruimte voor activiteiten buiten
- Begeleiding bij overgang van basisonderwijs naar voortgezet onderwijs
- Stimulering en aansluiting op hun mogelijkheden wat betreft onderwijs
- Experimenteerruimte om grenzen te ontdekken en normbesef te ontwikkelen
- Correctie van grensoverschrijdend gedrag.

3.7 Jongvolwassene

Jongeren beginnen zich na de puberteit vaak volwassen te voelen. Dit zijn zij wettelijk gezien vanaf 18 jaar ook. Dit betekent dat jongeren volledig zelf verantwoordelijk zijn voor hun gedrag en hun keuzes. Zij hebben vanaf 18 jaar stemrecht. Op allerlei gebieden maken jongeren keuzes om het leven te leiden zoals zij dit voor ogen hebben. Jongvolwassenen laten zich daarbij niet meer sturen door hun ouders, wel adviseren. Hoewel hun keuzes vaak vergelijkbaar zijn met die van hun ouders. Daarnaast laten zij zich sterker beïnvloeden door de leeftijdsgenoten die bij hen passen en eenzelfde basishouding kennen.

Met de ruimte van jongvolwassenen om zelfstandig beslissingen te nemen, ontstaat er een gevarieerd beeld van hun leefwereld. Iedere jongere creëert zijn eigen leefwereld door de keuzes op het gebied van opleiding, werk, huisvesting, relaties en vrije tijd.

Jongeren beslissen zelf om te gaan werken of door te leren. Daarbij stellen zij zich de vraag of zij zelfstandig willen gaan wonen. Veel jongeren blijven nog een periode bij hun ouders wonen. Dit is niet meer vanzelfsprekend, maar veelal een bewuste keuze. Andere jongeren gaan op kamers wonen of zoeken samen met een partner een eigen woonplek. Zo beginnen sommige jongeren met gezinsvorming en start de ontwikkelingscyclus opnieuw.

Over het algemeen hebben jongeren in deze leeftijdsfase een grote behoefte aan vrienden. De keuze voor school, werk en huisvesting beïnvloedt hun sociale relaties. Er zijn veel jongeren die juist in deze periode van veranderingen nieuwe vrienden maken. Zij ontmoeten meer en andere mensen door een nieuwe woonplek, studie of baan. Relatievorming speelt een belangrijke rol.

Jongeren hebben grote behoefte om als volwassen te worden gezien. Zij hebben daarvoor de beslissingsvrijheid en verantwoordelijkheid. Hierop worden zij zonedig aangesproken door de samenleving, ook in het geval zij grenzen overschrijden of onvoldoende actief participeren.

Wel hebben zij vaak een steuntje in de rug nodig om te bereiken wat ze willen. Dit kan gaan om advies of financiële ondersteuning. Voldoende aanbod in werk, vervolgonderwijs of huisvesting maakt het jongeren gemakkelijker om hun plek in de samenleving als volwassenen te kunnen vinden.

Sharon (22) is gestopt met de mbo-opleiding juridische hulpverlening toen bleek dat ze zwanger was. 'Ik kon het niet combineren met de zorg voor mijn kind. Ik zit in een onmogelijke spagaat. Ik mag niet studeren met de uitkering die ik krijg. Ook kan ik niet rondkomen met mijn dochtertje van de studiebeurs die ik zou krijgen als ik weer een mbo-opleiding ga doen. Ik woon bij mijn moeder en krijg een studiebeurs voor inwonende plus een toeslag als alleenstaand ouder'

Jongvolwassenen hebben samengevat vooral behoefte aan:

- Begeleiding bij overgang naar vervolgonderwijs of werk
- Beschikbaarheid van geschikte vervolgopleidingen of arbeidsplaatsen
- Beschikbaarheid van woonruimte.

De ontsporingsrisico's voor jongvolwassenen liggen daarmee op het gebied van werk, scholing, huisvesting en relatievorming. Geen werk, onvoldoende inkomen, geen huis of geen vaste (vriendschaps-)relaties maken de kans groter dat jongvolwassenen in de problemen raken door overmatig alcohol- of drugsgebruik of criminele activiteiten. Tevens bestaat het risico op een zwerfend bestaan voor jongvolwassenen die geen perspectief zien op passend onderwijs, werk of huisvesting.

'Na mijn verblijf binnen de jeugdhulpverlening kon ik niet meer bij mijn ouders terecht. Ik heb zo mijn best gedaan tijdens de zelfstandigheidstraining. Ik zit op het ROC en heb een bijbaantje bij de supermarkt, maar woonruimte kan ik niet vinden. Ik kan me nog niet inschrijven bij de woningbouwvereniging en in een studentenhuis word ik steeds afgewezen.'

3.8 Clustering van taken

Het perspectief en de leefsituatie van het kind moeten bepalend zijn voor de wijze waarop de overheid ondersteuning, begeleiding, bescherming of correctie biedt. De basis voor beleid ligt bij het opgroeiende kind en zijn behoeften om zich te kunnen ontwikkelen. De leefwereld van het kind met zijn behoeften vormt de vraag. Ouders en de overheid moeten gezamenlijk voorzien in deze vraag door begeleiding te bieden bij de opvoeding en de ontwikkeling.

Verantwoordelijkheid ouders-overheid

De basis voor een goede ontwikkeling van kinderen ligt thuis. Ouders zijn de belangrijkste personen in het leven van een kind. Zij zijn van grote invloed op de ontwikkeling van kinderen. Zij geven het voorbeeld, stimuleren tot ontplooiing, stellen regels en corrigeren gedrag. De overheid heeft ook een verantwoordelijkheid voor de opvoeding van kinderen. Deze is aanvullend op de primaire verantwoordelijkheid, die bij de ouders ligt. In het advies 'Jeugdig gezinsbeleid reikt ver'¹ wordt de verhouding van ouders en overheid bij de opvoeding verhelderd. Dit is nog steeds actueel en vormt de basis voor de inrichting van het jeugdbeleid.

De kern van het gezinsbeleid is als volgt:

- Ouders zijn primair verantwoordelijk voor de opvoeding en ontwikkeling van hun kinderen. Zij dragen formeel het gezag.
- De overheid ondersteunt alle ouders met algemene maatregelen die ouders de gelegenheid bieden om werk en zorg te kunnen combineren (zoals kinderopvang, kinderbijslag, zorgverlof, zwangerschapsverlof). De overheid ondersteunt de ontwikkeling van kinderen door het aanbieden van algemene voorzieningen, zoals het onderwijs, jeugd- en jongerenwerk en vrijetijdsbesteding (sport, cultuur).
- In het geval kinderen worden bedreigd in hun ontwikkeling kan de overheid bijspringen. Zo realiseert de overheid gespecialiseerde voorzieningen op onder meer het gebied van onderwijs en zorg. Zo biedt zij ondersteuning en hulp aan ouders en/of het kind om de (dreigende) ontwikkelingsachterstand in te halen. De overheid heeft de mogelijkheid om in het gezag van ouders in te grijpen, als alle andere maatregelen niet toereikend zijn. De overheid adviseert in die gevallen de rechterlijke macht om het ouderlijke gezag (deels) bij de overheid neer te leggen. Op het moment dat de rechterlijke macht hiertoe besluit, heeft de overheid een directe (doorgaans met de ouders gedeelde) verantwoordelijkheid voor de opvoeding van de kinderen.

Clusters

De overheidstaken zijn aanvullend op en ondersteunend aan de verantwoordelijkheid van ouders. De ouders zijn voorwaardenscheppend naar kinderen; de overheid naar kinderen en ouders. De taken van de overheid kunnen worden geordend op basis van de beschreven leefwereld van het kind. Daarbij staat het belang van het kind voorop. Kinderen en ouders moeten hun weg makkelijk kunnen vinden naar de voorzieningen die deze taken coördineren en uitvoeren. Het moet voor hen helder zijn waar ze terecht kunnen. Informatie moet makkelijk beschikbaar zijn en hulp moet snel geboden kunnen worden, indien nodig. Bij de ordening van taken is het van belang dat deze bij elkaar gebrachte taken vanuit het perspectief van kinderen en ouders duidelijk in elkaars verlengde liggen. De clustering moet hun logica volgen, niet die van de bestaande voorzieningen.

Zo is bij het cluster 'Opvang, educatie, werk' sprake van een logische verbinding. Door opvang en educatie te koppelen ontstaat voor jeugdigen en ouders een doorgaande pedagogische lijn binnen een beperkt aantal voorzieningen. Door de taken op het gebied van opvang en educatie bij elkaar te zetten, ontstaat een logische opeenvolging voor jeugdigen en ouders. In de opvang wordt de jeugdige al voorbereid op school, in cognitieve en sociale zin. Bepaalde vrijetijdsactiviteiten, die het kind in zijn ontwikkeling stimuleren, kunnen gecombineerd worden met voorzieningen op het gebied van educatie.

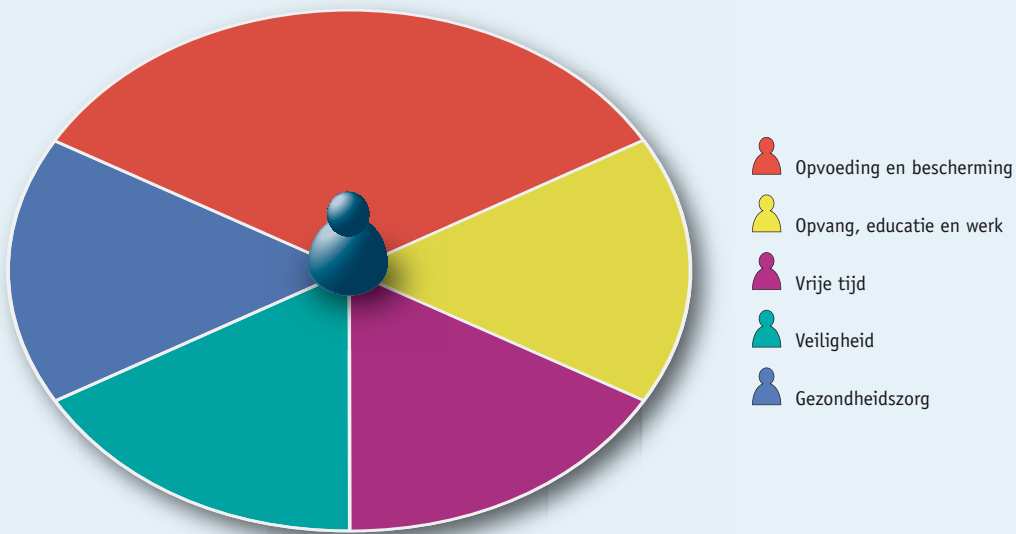
De koppeling van educatie en werk ligt voor de jeugdigen voor de hand, want zij leren op school wat zij kunnen gebruiken in de uitvoering van een geschikte en leuke baan. De schakeling van educatie met werk is nodig om ervoor te zorgen dat educatie echt biedt wat nodig is voor werk.

'Opvoeding en bescherming' horen eveneens bij elkaar. De behoeften van kinderen én ouders aan ondersteuning bij de opvoeding komen in dit cluster samen. De verantwoordelijkheden van ouders en overheid raken hier elkaar. Bescherming kan in het verlengde liggen van opvoeding, daar waar de ontwikkeling van een jeugdige wordt bedreigd.

Het is van belang dat kinderen en ouders binnen deze taak met zo min mogelijk verschillende instanties te maken krijgen. Voor jeugdigen en ouders is het niet van belang door wie ze geholpen worden, maar dat zij op een gemakkelijke wijze op één plek hun vraag neer kunnen leggen. Of deze vraag nu gaat over pesten, concentratieproblemen of kindermishandeling is voor jeugdigen en ouders niet van belang.

In de beleving en de behoeften van het kind liggen de volgende taken dicht bij elkaar:

- Opvang, educatie en werk
- Opvoeding en bescherming
- Gezondheidszorg (curatie en preventie)
- Veiligheid
- Vrije tijd



Figuur 3.1: Clusters van taken op basis van de leefwereld van 0-23 jarigen

3.9. Aanbevelingen

Aanbeveling 4

Ouders zijn primair verantwoordelijk voor de opvoeding van hun kinderen. Aanvullend heeft de overheid de volgende taken:

- De overheid biedt algemene ondersteuning aan alle kinderen en ouders.
- De overheid geeft specifieke ondersteuning op het moment dat kinderen extra steun nodig hebben in hun ontwikkeling of ouders bij de opvoeding.
- De overheid grijpt in door het gezag van ouders (gedeeltelijk) over te nemen in situaties waarin kinderen in hun ontwikkeling worden bedreigd.

Aanbeveling 5

Overheidstaken moeten worden geordend op basis van de levensloop van het kind. Dit leidt tot een indeling van overheidstaken in de volgende clusters:

- Opvang, educatie en werk
- Opvoeding en bescherming
- Gezondheidszorg
- Veiligheid
- Vrije tijd

¹ 'Jeugdig gezinsbeleid reikt ver!', advies over jeugdbeleid, prof. M. de Winter, april 1998.

Jeugdigen en ouders aan het woord

Wat is belangrijk tijdens de hulp?

Jeugdigen zeggen:

- Evaluaties met kinderen door hulpverleners zijn belangrijk zodat hulpverleners ervan kunnen leren.
- Bij 'de Jutters' is sprake van een tussentijdse- en eindevaluatie. Die eindevaluaties zijn voor mij heel erg belangrijk.
- Je moet eerst een band opbouwen met een hulpverlener voordat hij je kan helpen en dat kost tijd.

Ouders zeggen:

- Veel hangt af van de kwaliteit van de hulpverlener.
- Er kan in het gehele hulpverleningsproces nog van alles mislopen. Samenwerking en onderlinge communicatie van de betrokken instanties blijft belangrijk.

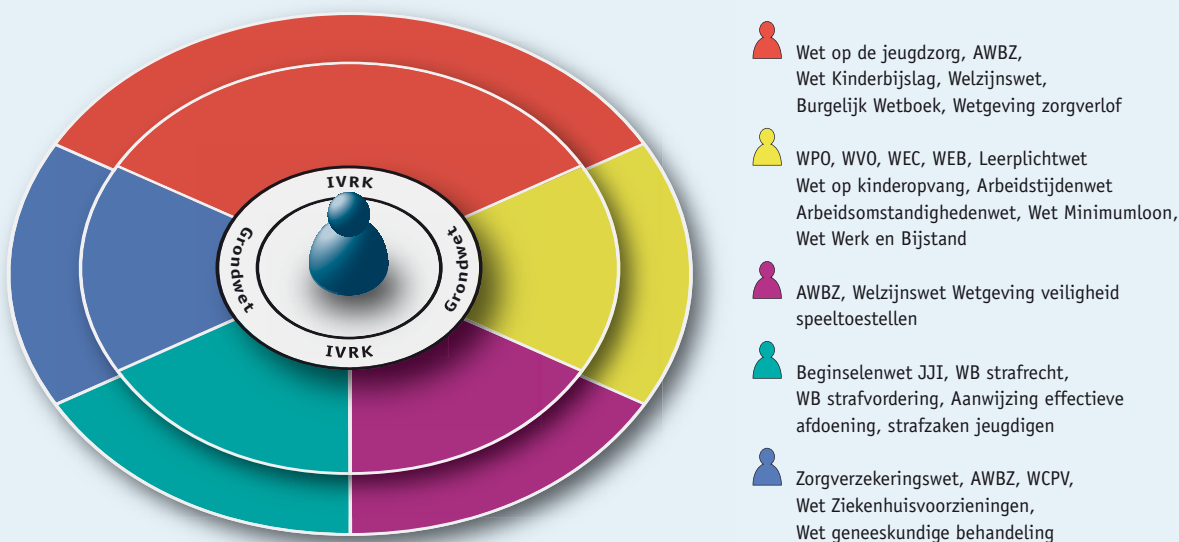
4 Overheidstaken

4.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk zijn op basis van de leefwereld en de levensloop van het kind domeinen van overheidstaken benoemd. Er is onderscheid gemaakt tussen:

- Opvang, educatie en werk
- Opvoeding en bescherming
- Gezondheidszorg (curatie en preventie)
- Veiligheid
- Vrije tijd

De overheid draagt aanvullend op en ondersteunend aan de taken en plichten van ouders en kind een duidelijke eigen verantwoordelijkheid bij de ontwikkeling van kinderen naar volwassenen. Bij de invulling van de overheidstaken zijn de behoeften van het kind aan begeleiding, ondersteuning en bescherming het vertrekpunt. Tal van taken van de overheid binnen de te onderscheiden domeinen zijn wettelijk vastgelegd (zie figuur 4.1¹). De Grondwet en het Internationale Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK) vormen de kapstok. Hierin zijn de basisrechten van het kind vastgelegd. De domeinen van taken kunnen worden ingevuld met de huidige wettelijke regelingen.



Figuur 4.1: Wettelijke regelingen 0-23 jarigen

De vraag is welke overheidstaken in deze wettelijke regelingen zijn neergelegd. In dit hoofdstuk worden de huidige taken van de overheid op de verschillende leefdomeinen benoemd. Deze overheidstaken vormen namelijk het vertrekpunt voor het sturingsadvies. Daarbij staat niet ter discussie **wat** de overheid moet doen, maar **hoe** deze overheidstaken moeten worden aangestuurd en belegd. Het sturingsadvies gaat over



de wijze waarop deze overheidstaken optimaal aangestuurd kunnen worden. Er worden dus geen uitspraken gedaan over de kwaliteit of de reikwijdte van het takenpakket van de overheid.

De mate waarin overheidstaken zijn benoemd verschilt per domein. Zo valt op dat onderwerpen als de fysieke ruimte voor jeugdigen of mogelijke schadelijke invloeden van buitenaf (bijvoorbeeld media) en het voorkomen hiervan, niet als overheidstaak benoemd zijn. In dit sturingsadvies wordt niet ingegaan op deze lacunes in overheidstaken.

De huidige overheidstaken binnen het jeugdbeleid zijn daarmee gegeven en worden in dit hoofdstuk beschreven. Dit gebeurt aan de hand van de clustering van taken op basis van de leefwereld van het kind. De overheidstaken geven aan waar de overheid de verantwoordelijkheid van ouders voor de zorg en de opvoeding van het kind aanvult of overneemt. Ouders dragen de primaire verantwoordelijkheid.

De combinatie van de huidige wettelijke overheidstaken met de in hoofdstuk 2 geformuleerde uitgangspunten voor het sturingsadvies leidt tot een wijziging van de organisatie van taken in het jeugdbeleid. Ook vloeit een herverdeling van de bestuurlijke verantwoordelijkheden uit voort. In de hoofdstukken 5 (uitvoering) en 6 (verantwoordelijkheden) wordt de uitkomst zichtbaar.

In bijlage 1 treft u schema's aan met een uitgebreide weergave van de voornaamste wettelijke regelingen per leefdomein. Dit hoofdstuk wordt geïllustreerd met voorbeelden van algemeen geldende voorzieningen van de overheid voor jeugdigen en/of ouders op de onderscheiden domeinen.

4.2 Opvang, educatie en werk

De overheid levert een bijdrage aan de mogelijkheden van opvang buitenhuis, mede om ouders beter in staat te stellen om arbeid en zorg te kunnen combineren. Daarmee draagt de overheid gedeeltelijk de verantwoordelijkheid voor de veiligheid en de hygiëne van deze opvang.

Kinderen hebben het recht op én de plicht tot onderwijs dat hen in staat stelt om optimaal in de samenleving te participeren en goed gekwalificeerd en met de juiste competenties de arbeidsmarkt op te gaan. Het onderwijs moet aansluiten op de talenten van het kind en goed bereikbaar zijn. Dit betekent dat er speciaal onderwijs

wordt aangeboden voor kinderen met specifieke handicaps of leerproblemen. Deze kinderen kunnen in sommige gevallen in het reguliere onderwijs extra begeleiding ontvangen ('rugzakjes').

Door specifiek onderwijsachterstandenbeleid wordt zorggedragen voor extra ondersteuning aan kinderen, die bij aanvang van het onderwijs reeds een inhaalslag moeten maken. Voordat het kind vijf jaar wordt, heeft de overheid al een taak om de ontwikkeling van kinderen met onderwijs- of taalachterstanden te stimuleren door voorschoolse educatie.

Volgens het Wetboek van Strafrecht heeft de overheid tot taak om de leerplicht te handhaven. De overheid heeft de verantwoordelijkheid om schoolverzuim te voorkomen en terug te dringen, zodat kinderen in de leeftijd van 5 tot en met 17 jaar ononderbroken onderwijs ontvangen.

Bij voortijdige schooluitval mag de jongere extra steun en begeleiding verwachten. De overheid zorgt ervoor dat de jongere teruggaat naar school of naar een arbeidsplaats in combinatie met een leertraject.

Leerplicht

De leerplichtwet stelt ouders verplicht om ervoor te zorgen dat hun kind als leerling van een school is ingeschreven op de eerste schooldag van de maand volgende op die waarin hij/zij 5 jaar is geworden. Deze verplichting eindigt aan het einde van het schooljaar na afloop waarin de jongere ten minste 12 volledige schooljaren één of meer scholen heeft bezocht of aan het einde van het schooljaar waarin de jongere de leeftijd van 16 jaar heeft bereikt.

Indien een leerplichtige leerling zonder geldige reden les- of praktijktijd heeft verzuimd in een bepaalde omvang en over een bepaalde tijdsperiode meldt het hoofd van de school dat aan de gemeente waar de leerling woont of verblijft. Er wordt dan een onderzoek ingesteld door de leerplichtambtenaar.

Als blijkt dat een jongere ongeoorloofd school verzuimt, dan zendt de leerplichtambtenaar een proces-verbaal van zijn bevindingen aan de officier van justitie. Als de ouders van de jongere reeds eerder zijn veroordeeld wegens het niet nakomen van de verplichtingen, zendt de leerplichtambtenaar een afschrift van het proces-verbaal aan de raad van de kindbescherming. Tevens krijgen deze ouders een geldboete opgelegd. Het hoofd van de school dat handelt in strijd met de leerplichtwet kan met hechtenis van ten hoogste 1 maand of een geldboete worden gestraft.

Verder ligt er bij de overheid een medeverantwoordelijkheid om voldoende geschikte stage- en arbeidsplaatsen voor jongeren te scheppen. Begeleiding van jongeren bij de overgang van school naar arbeid is daarbij nodig. Extra inzet op de bestrijding van jeugdwerkloosheid komt vanuit de overheid.

Tussenschoolse opvang

Eén op de 3 kinderen blijft tussen de middag over op de basisschool. Vanaf 1 januari 2005 is het Ministerie van OCW verantwoordelijk voor het beleid van de tussenschoolse opvang. Met ingang van 1 augustus 2006 worden de schoolbesturen verantwoordelijk voor het overblijven oftewel de tussenschoolse opvang. In overleg met de schoolbesturen bepalen de ouders dan de wijze waarop het overblijven georganiseerd wordt. Ook heeft het Ministerie van OCW aangegeven de subsidieregeling voor de scholing van overblijfmeeuwerkers de komende jaren voort te zetten.

Samengevat komen de overheidstaken binnen het cluster 'opvang, educatie en werk' neer op:

- Toezicht op de kwaliteit en de hygiëne van opvangvoorzieningen (waaronder kinderopvang en naschoolse opvang).
- Begeleiding bieden aan kinderen met een taal-, leer- en/of ontwikkelingsachterstand.
- Beschikbaar stellen van voldoende gratis openbaar en speciaal onderwijs met aanvullende ondersteuning.
- Garanderen van vrijheid van onderwijs.
- Garanderen van toegankelijkheid van onderwijs voor kinderen met een handicap of met leer- of opvoedproblemen.
- Stimuleren dat het onderwijs met een startkwalificatie wordt verlaten.
- Begeleiding bieden aan jongeren die voortijdig het onderwijs verlaten.
- Toezicht op het niet werken van kinderen onder de 12 jaar en op het werken binnen de normen van de arbeidstijdenwet voor kinderen onder de 18 jaar.
- Handhaving van de leerplicht en het voorkomen van voortijdig schooluitval.
- Toezicht en handhaving.

Voor een uitgebreide weergave van wettelijke regelingen op het domein van 'opvang, educatie en werk' wordt verwezen naar schema 1.1 in bijlage 1.

4.3 Opvoeding en bescherming

De overheid ondersteunt ouders bij de opvoeding van kinderen door opvoedingsvoorlichting en -ondersteuning. Deze steun wordt onder meer op basis van de WCPV, de Wet op de jeugdzorg en de Impuls Gezins- en opvoedingsondersteuning aangeboden.

In het geval kinderen psychische-, psychosociale of gedragsproblemen ervaren, biedt de overheid begeleiding en behandeling aan door gespecialiseerde jeugdzorgvoorzieningen. Kinderen met een licht verstandelijke handicap hebben eveneens recht op jeugdzorg. Dit gebeurt op basis van de Wet op de jeugdzorg en de AWBZ.

Het kind verdient bescherming van de overheid in opvoedingssituaties die bedreigend of schadelijk zijn voor de ontwikkeling van het kind. Op het moment dat ouders zodanig in gebreke blijven bij de opvoeding, dat de veiligheid van het kind en zijn ontwikkeling ernstig in het gedrang komen, moet de overheid ingrijpen. Dit kan betekenen dat de overheid het fundamentele recht van opvoeding van ouders moet beperken of

zelfs overnemen. Ouders worden dan beperkt in het ouderlijk gezag. Zij moeten zich dan gedragen naar de aanwijzingen die een, door de overheid gemachtigd persoon (een gezinsvoogd), geeft. In het uiterste geval kan een kind uit huis geplaatst worden en kunnen ouders uit de ouderlijke macht worden ontheven. Het IVRK, het Burgerlijk Wetboek en de Wet op de jeugdzorg bieden hiertoe wettelijke mogelijkheden.

Omgang na scheiding

In het wetsvoorstel 'bevordering voortgezet ouderschap en zorgvuldige scheiding' worden ouders onder andere verplicht om het verzoekschrift tot scheiding vergezeld te laten gaan van een ouderschapsplan. In dit ouderschapsplan dienen ouders afspraken op te nemen over de wijze waarop ze de zorg- en opvoedingstaken verdelen of het recht en de verplichting tot omgang vormgeven. Ook staan in dit ouderschapsplan afspraken over de wijze waarop de ouders elkaar informatie verschaffen en raadplegen over belangrijke aangelegenheden die hun minderjarige kinderen betreffen. Ook wordt de kostenverdeling van verzorging en opvoeding van de minderjarige kinderen tussen de ouders in dit plan vastgelegd.

Kort samengevat komen de overheidstaken binnen het cluster 'opvoeding en bescherming' neer op:

- Opvoedingsvoorlichting en -ondersteuning.
- Begeleiding bij omgangsregelingen (bijvoorbeeld bij echtscheiding).
- Begeleiding en behandeling van kinderen en ouders met specifieke of ernstige opgroei- of opvoedproblemen.
- Begeleiding, zorg en zo nodig opvang voor kinderen met handicaps.
- Lichamelijke en geestelijke verzorging van kinderen, die slachtoffer zijn geweest van bijvoorbeeld mishandeling of uitbuiting.
- Bescherming bieden aan kinderen die ernstig in hun ontwikkeling worden bedreigd door de opvoedings-situatie waarin zij verkeren, ofwel ingrijpen in het ouderlijk gezag in het belang van het kind.
- Periodieke evaluatie van de beschermingsmaatregelen en/of de uithuisplaatsing van kinderen.
- Ondersteuning bieden aan ouders, voorzover zij daar niet in kunnen voorzien, zodat kinderen in een gezonde levensstandaard opgroeien.

Voor een uitgebreide weergave van wettelijke regelingen op het domein van 'opvoeding en bescherming' wordt verwezen naar schema 1.2 in bijlage 1.

4.4 Gezondheidszorg

Kinderen hebben net als volwassenen op basis van de Nederlandse grondwet recht op gezondheidszorg. De overheid draagt zorg voor voldoende voorzieningen die de gezondheid controleren, waarborgen en versterken. De overheid heeft als taak om hiervoor voorzieningen in stand te houden waarvan iedereen gebruik kan maken. Dit gebeurt onder meer op basis van de nieuwe Zorgverzekeringswet, de AWBZ en de Wet Ziekenhuisvoorzieningen.

Aangezien kinderen kwetsbaarder zijn dan volwassenen en extra bescherming nodig hebben, is het recht op hulp wanneer ze ziek zijn in het Verdrag inzake de Rechten van het Kind opgenomen.

Naast de curatieve gezondheidszorg biedt de overheid op basis van het recht op gezondheid van een kind preventieve gezondheidszorg. Deze is vrij toegankelijk. Deze zorg wordt op basis van de Wet Collectieve Preventie Volksgezondheid (WCPV) geboden

Hielprik

Het Rijk wil vanaf 1 januari 2007 het bloed van baby's met de hielprik niet langer op drie ziektes testen, maar op achttien. Voor een pasgeboren kind is gezondheid het allerbelangrijkste. Baby's kunnen zichzelf niet beschermen tegen ziektes. Vroegtijdige signalering van ziektes maakt effectieve behandeling mogelijk.

Kort samengevat komen de overheidstaken binnen het cluster 'gezondheidszorg' neer op:

- Prenatale screening
- Zwangerschapsbegeleiding
- Vroegtijdige opsporing en preventie van specifieke stoornissen
- Gezondheidsvoorlichting en -bevordering
- Aanbieden van vaccinaties
- Beschikbaar stellen van medische verzorging
- Toegankelijk houden van de curatieve gezondheidszorg.

Voor een uitgebreide weergave van wettelijke regelingen op het domein van 'gezondheidszorg' wordt verwezen naar schema 1.3 in bijlage 1.

4.5 Veiligheid

De overheid heeft een algemene en brede taak op het gebied van veiligheid. Zo dient de overheid de veiligheid op straat te bevorderen, zodat kinderen buiten kunnen spelen en zich zo veilig mogelijk in het verkeer kunnen bewegen.

Daarnaast houdt de taak van de overheid op het gebied van veiligheid in dat de openbare orde wordt gehandhaafd. De politie spreekt jongeren aan en houdt hen in de gaten op het moment dat zij overlast veroorzaken, bijvoorbeeld in de buurt of in uitgaanscentra. De politie spoort de jongeren op die delicten hebben gepleegd.

De samenleving rekent op een reactie van de overheid op het moment dat kinderen de wet overtreden. Voor kinderen is het van belang dat zij in hun groei naar volwassenheid leren dat er grenzen zijn. Op het moment dat zij deze grenzen overtreden, kan dit tot bestraffing leiden. In sommige gevallen is het noodzakelijk om de samenleving tegen het gedrag van kinderen te beschermen. Bestrafing is niet alleen in het belang van de samenleving. Het levert een bijdrage aan het zich ontwikkelend normbesef van kinderen. Vanaf 12 jaar geldt het jeugdstrafrecht. De overheid dient deze overeenkomstig het IVRK een pedagogische invulling te geven, gericht op een verbeterde maatschappelijke participatie in de samenleving.

Inzet van Halt-afdoening

Jongeren in de leeftijd van 12 tot 18 jaar die in aanraking komen met de politie voor bijvoorbeeld winkel-diefstal, vernieling of overlast met vuurwerk, kunnen in aanmerking komen voor een HALT-afdoening. Afhankelijk van de aard van de overtreding cq. het delict en de justitiële voorgeschiedenis kan de jongere deze alternatieve straf uitvoeren. Daarvoor heeft de jongere zelf de keuze: HALT of Justitie. Via een Halt-procedure kunnen jongeren weer rechtzetten wat zij fout hebben gedaan, zonder dat zij in aanraking komen met Justitie.

Belangrijke voordelen van de Halt-afdoening zijn:

- Een pedagogisch verantwoord alternatief voor traditionele strafvervolgning via Justitie.
- Jongeren zelf verantwoordelijk stellen voor de gevolgen van hun gedrag.
- Een snelle afhandeling na het gepleegde delict ('lik-op-stuk').
- Een 'buiten-justitiële afdoening': de jongere kan een aantekening in de Justitiële Documentatie vermijden.

Samengevat komen de overheidstaken binnen het cluster 'veiligheid' neer op:

- Handhaving van de openbare orde en de veiligheid.
- Bestrafing van crimineel gedrag van jeugdigen via STOP (onder de 12 jaar) of via het jeugdstrafrecht (boven de 12 jaar).
- Waarborgen dat jongeren, die gestraft worden, een behandeling krijgen die is aangepast aan hun leeftijd en gericht is op resocialisatie.
- Waarborgen dat jongeren, die verdacht worden van een misdrijf, recht hebben op juridische bijstand en contact met familieleden.
- Bieden van nazorg aan jongeren die met justitie in aanraking zijn gekomen.

Voor een uitgebreide weergave van wettelijke regelingen op het domein van 'veiligheid' wordt verwezen naar schema 1.4 in bijlage 1.

4.6 Vrije tijd

Het IVRK legt een verantwoordelijkheid bij de overheid voor voldoende voorzieningen voor vrijetijdsbesteding en culturele en maatschappelijke ontplooiing. Alle kinderen hebben recht op mogelijkheden om hun vrije tijd naar hun interesses, behoeften en talenten invulling te geven. Sport is daarbij een belangrijk onderdeel, aangezien de overheid daarmee ook de ontwikkeling van kinderen op het gebied van gezondheid en sociale relaties ondersteunt.

Gratis bibliotheek

De overheid ondersteunt het toegankelijk maken van voorzieningen voor alle kinderen door bijvoorbeeld het lidmaatschap van de bibliotheek voor kinderen/jongeren onder de 18 jaar gratis aan te bieden. Kinderen onder de 12 jaar kunnen alleen lid worden van een bibliotheek met toestemming van hun ouders.

Samengevat komen de overheidstaken binnen het cluster 'vrije tijd' neer op:

- Erop toezien dat alle kinderen voldoende rust en vrije tijd hebben
- Erop toezien dat er voor kinderen voldoende vrijetijdsvoorzieningen beschikbaar zijn
- Erop toezien dat vrijetijdsvoorzieningen ook toegankelijk en in voldoende mate beschikbaar zijn voor kwetsbare kinderen, zoals kinderen met een handicap.

Voor een uitgebreide weergave van de wettelijke regelingen op het domein van 'vrije tijd' wordt verwezen naar schema 1.5 in bijlage 1.

¹ Dit betreft geen uitputtend overzicht.

Jeugdigen en ouders aan het woord

Wat vind je van gedwongen hulp?

Een jeugdige zegt:

- Je moet kunnen ingrijpen wanneer een kind in gevaar is.

Ouders zeggen:

- OTS is een schrikbeeld, daar wil je niet komen als gezin. Er zijn te weinig stappen daarvoor om tot oplossingen te komen.
- Mijn ex-man wilde niet meewerken aan de hulpverlening voor onze kinderen. Ik heb toen een OTS aangevraagd voor mijn kinderen, anders kon ik geen hulp krijgen. OTS is het enige dwangmiddel, dat is niet goed.
- Het opdringen van hulp aan oudere kinderen heeft geen zin, zij moeten zelf ook willen.
- Je kan een ouder niet onder toezicht stellen, maar dat zou soms wel nodig zijn.

5 Uitvoering jeugdbeleid

5.1 Inleiding

De leefdomeinen die de leefwereld van het kind vormen en de huidige wettelijke overheidstaken zijn het vertrekpunt voor de inrichting van het jeugdbeleid voor de toekomst. In hoofdstuk 3 zijn op basis van de leefwereld van het kind vijf clusters van taken onderscheiden. Deze clusters kunnen worden gekoppeld aan voorzieningen die de uitvoering van het jeugdbeleid realiseren.

In dit hoofdstuk wordt de 'ideale' inrichting van het jeugdbeleid cq. het toekomstperspectief gepresenteerd. Daarbij staat de vraag centraal wat er anders moet om de gesignaleerde structurele knelpunten in het jeugdbeleid op te lossen. Er wordt een herinrichting van de uitvoering voor de toekomst geadviseerd. Daarbij komen drie van de vijf clusters uitgebreid aan bod, te weten 'opvoeding en bescherming', 'opvang, educatie en werk', en 'veiligheid'. Binnen deze clusters vinden veranderingen plaats ten opzichte van de huidige situatie.

Het te presenteren perspectief op de uitvoering van het jeugdbeleid komt logisch voort uit het strikt en consequent volgen van een aantal van de uitgangspunten (hoofdstuk 2.4):

- Het kind staat centraal
- De uitvoering dichtbij het kind en de ouders
- Scherp onderscheid in vrijwillige en gedwongen hulp
- Bundeling van taken
- Voortborduren op reeds in gang gezette ontwikkelingen.

Deze uitgangspunten zijn leidend bij de wijze waarop de taken van de overheid in het jeugdbeleid worden belegd.

Bij de schets van het perspectief van het jeugdbeleid in dit hoofdstuk spreken we over bundeling van taken. Dit vormt één van de uitgangspunten. Het houdt in dat vanuit de leefwereld van het kind gezien taken die dicht bij elkaar liggen, elkaar overlappen of aanvullen gebundeld aangeboden moeten worden. De hulpvraag moet daarbij het vertrekpunt zijn voor de organisatie van die taken.

Samenhang tussen clusters

Er bestaat een sterke samenhang tussen bepaalde clusters van taken, te weten tussen 'gezondheidszorg' en 'opvoeding en bescherming' en tussen 'opvang, educatie en werk' en 'vrije tijd'. De taken van preventieve gezondheidszorg hangen nauw samen en hebben veel raakvlakken met taken op het gebied van opvoeding. Dit pleit ervoor om deze in de uitvoering te bundelen. Dit geldt ook voor taken op het gebied van vrije tijd, die in steeds sterkere mate gebundeld worden aangeboden met educatie (bijvoorbeeld brede buurtschool). De grens tussen deze clusters is 'dunner' en de taken worden in de ideale situatie gecombineerd. Dit wordt in figuur 5.1 door een stippellijn weergegeven.



Algemene en specialistische taken

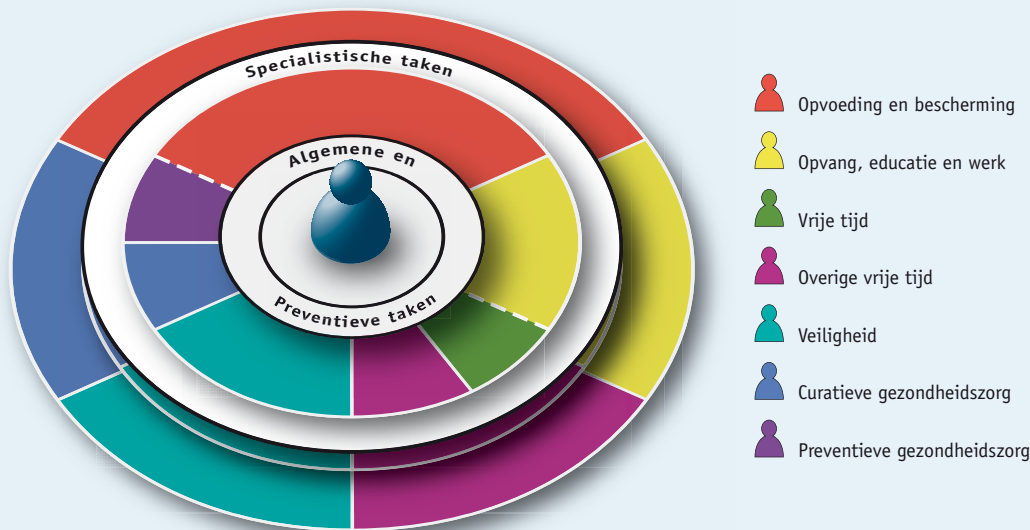
De overheidstaken, die in hoofdstuk 4 zijn beschreven, zijn onder te verdelen in algemene en specialistische taken. Algemene taken gelden voor alle kinderen en hun ouders. Iedereen kan een beroep doen op de voorzieningen die uitvoering geven aan deze taken. Het aanbod is vrij toegankelijk. Specialistische taken zijn slechts bedoeld voor een klein deel van de jeugd. Het aanbod, dat voortvloeit uit deze taken, is alleen toegankelijk voor kinderen en ouders met specifieke hulpvragen. Op basis van een screening en/of diagnostiek, respectievelijk verbalisering of rechterlijke uitspraak wordt bepaald of kinderen en hun ouders voor dit aanbod in aanmerking komen. Zij krijgen daarvoor een indicatie of een andere vorm van toestemming of aanwijzing.

Dit onderscheid in twee typen van taken is van belang voor de wijze waarop het bijbehorende aanbod beschikbaar dient te zijn voor het kind en voor de ouders. Aanbod op basis van algemene taken moet nabij worden georganiseerd. Het moet lokaal, bij voorkeur in de wijk, beschikbaar zijn. Aanbod op basis van specialistische taken vraagt om een andere organisatieschaal, gezien de specifiek benodigde expertise en ervaring (en de daarmee gemoeide kosten). Dit specialistische aanbod wordt op regionaal niveau of soms zelfs op landelijk niveau aangeboden.

Organisatorische vormgeving

Over de organisatorische invulling van de bundeling van taken in de uitvoering wordt in dit hoofdstuk geen uitspraak gedaan. Er worden geen voorzieningen of instellingen benoemd die deze bundeling van taken in zich moeten gaan verenigen. De keuze voor de organisatievorm van de bundeling is een verantwoordelijkheid van de overheid, die bestuurlijk de regie heeft. Daar ligt de taak om de voorzieningen zodanig te organiseren dat de taken gebundeld aan het kind en de ouders worden aangeboden.

Ten behoeve van de leesbaarheid worden in dit hoofdstuk wel algemene benamingen gebruikt voor deze bundeling van taken, zoals een Centrum voor Jeugd en Gezin, een Brede Buurtschool en een Voorziening voor Jeugdbescherming en Jeugdreclassering. Dit zijn nadrukkelijk geen instituties, maar aanduidingen van gebundelde taken.



Figuur 5.1: Clustering taken leefwereld 0-23 jarigen

Veranderingen ten opzichte van huidige situatie

Het te presenteren perspectief van de uitvoering van het jeugdbeleid verschilt op punten fundamenteel van de organisatie van de uitvoering van het huidige jeugdbeleid. In dit hoofdstuk ligt de nadruk op de na te streven situatie in de uitvoering vanuit het belang van het kind. De veranderingen, die dit met zich meebrengt ten opzichte van de huidige organisatie van de uitvoering, staan beschreven in bijlage 2. Per leefdoorn worden de meest cruciale verschillen in de wijze waarop de taken worden georganiseerd, weergegeven. Tevens wordt aan de hand van schema's inzicht gegeven in de voorzieningen cq. organisaties, die bij de gewenste veranderingen betrokken zijn.

5.2 Opvang, educatie en werk

In deze paragraaf wordt de 'ideale' bundeling van taken op het gebied van opvang, educatie en werk weergegeven. In de ontwikkeling van combinatie van functies in dagarrangementen voor jeugdigen worden taken op het gebied van vrije tijd steeds sterker geschakeld met onderwijs- en opvangvoorzieningen. Daarom horen de taken uit het cluster 'vrije tijd' in de uitvoering deels ook samengebracht te worden met de taken van opvang en educatie. Daarnaast bestaan er vele vrijetijdsvoorzieningen, waarover meer in paragraaf 5.6.

Algemene en preventieve taken

Het aanhaken van voor- en buitenschoolse voorzieningen bij het primair onderwijs is vanzelfsprekend en sluit aan bij al lopende ontwikkelingen. Voorzieningen voor vrijetijdsbesteding horen hierbij. Hiermee ontstaan brede buurtscholen die de kinderen een breed aanbod bieden van opvang, educatie en recreatie. Voor ouders ontstaat op deze wijze een praktische centrale plek voor het verblijf van hun kinderen.

De brede buurtscholen zijn een zeer belangrijke vindplaats voor het signaleren van risico's en/of problemen van jeugdigen en hun opvoeders. Door de korte lijnen komt informatie-uitwisseling en signalering beter tot stand.

Binnen de brede buurtschool voor kinderen tot 12 jaar zijn de volgende taken minimaal bijeen gebracht:

- Kinderopvang/buitenschoolse opvang
 - Peuterspeelzaal
 - Overblijffaciliteiten
 - Voor- en vroegschoolse educatie
 - Primair onderwijs
 - Aanbod: sport, cultuur, sociaal-educatief
 - Evt. aanbod volwassenen: inburgering, taal, sport, e.d.
-
- Opvang*
- Educatie*
- Vrije tijd*

Gemeente Eindhoven: Spilcentra

In Eindhoven is het Spilconcept ontwikkeld, dat voor de nabije toekomst het algemeen fundament is voor het spelen en leren voor kinderen van 0-12 jaar. Goede samenwerking en verbondenheid tussen de belangrijkste instellingen en voorzieningen die zich richten op kinderen in deze leeftijdsfase en hun ouders, kunnen een goede basis leggen voor later.

In Spilcentra werkt een aantal voorzieningen structureel inhoudelijk en organisatorisch samen. De basis van Spilcentra wordt gevormd door het basisonderwijs, het peuterwerk en de kinderopvang. Deze basis kan aangevuld worden met andere functies, waardoor Spil-brede eenheden ontstaan. Er is nauwe samenwerking met onder meer het consultatiebureau, instellingen voor opvoedingsondersteuning en de volwasseneneducatie. De gedachte van een ononderbroken ontwikkelingsgang voor kinderen, het inzicht in de dagindingsproblematiek en het aanbieden van dagarrangementen liggen ten grondslag aan de keuze om in geheel Eindhoven tot Spilcentra over te gaan. Om dit te bereiken wordt er een convenant vervaardigd tussen de gemeenten en de besturen van basisscholen, peuterwerk en andere partners.

In het voortgezet onderwijs verdwijnt het buurtkarakter grotendeels naar de achtergrond. Leerlingen in het voortgezet onderwijs komen veelal uit andere delen van de stad of uit regiogemeenten.

Scholen voor voortgezet onderwijs hebben een coördinerende rol in de aanpak van het voortijdig schoolverlaten. De scholen voor middelbaar beroepsonderwijs hebben een expliciete taak in het voorkomen van schooluitval, de toeleiding naar de arbeidsmarkt en het voorkomen van jeugdwerkloosheid. Daartoe onderhouden de brede scholen nauwe verbindingen met het RMC, Leerplicht en CWI.

Binnen de scholen voor voortgezet onderwijs voor kinderen vanaf 12 jaar zijn de volgende taken minimaal ondergebracht:

- Overblijffaciliteiten
- Voortgezet onderwijs
- Huiswerkklas
- Aanbod: sport, cultuur, sociaal-educatief
- Evt. aanbod volwassenen: inburgering, taal, sport, e.d.



Gemeente Rotterdam: Brede VO-school

De Riederwaard is een onderdeel van het Novacollege, een school voor LWOO, VMBO, HAVO en VWO.

De Riederwaard is van mening dat opvoeden een complexe aangelegenheid is geworden, waarbij de taak moet worden verdeeld tussen ouders, school en diverse maatschappelijke organisaties. De school draagt dit uit door het gemeentelijke integrale jeugdbeleid in het eigen schoolbeleid in te passen. Dit gebeurt o.a. door het aanbieden van activiteiten op het gebied van vrije tijd, kunst en cultuur, sport, oriëntatie op de samenleving, meidenclub, vrijwilligerswerk.

Tussen school en de samenwerkende partners (jeugdtheaterschool, de Dienst Sport en Recreatie, Stichting de Meeuw en de GGD) bestaat een vaste overlegstructuur. Er zijn duidelijke afspraken over gehanteerde regels bij activiteiten.

Activiteiten met externe partners zijn o.m. VMBO-leerlijn theater, vrijwilligersproject 'stilstaan is niks', cultuurtraject, oudercursussen, opleidingen, bijvoorbeeld voor het verkrijgen van een brommercertificaat.

Specialistische taken

Niet alle kinderen hebben de mogelijkheden om het leertempo in het reguliere onderwijs bij te houden door een autistische stoornis, een lichamelijke, verstandelijke of zintuiglijke handicap of door andere leer-, gedrags- en ontwikkelingsproblemen. In deze gevallen kunnen kinderen binnen het reguliere onderwijs extra worden ondersteund met specifieke programma's of kunnen zij onderwijs volgen op speciale scholen. In het speciaal onderwijs is de leerstof, het leertempo en de leer methode aangepast aan de mogelijkheden van de kinderen. Het speciaal onderwijs is regionaal georganiseerd. Gezien de omvang van de doelgroep en de gewenste specifieke expertise is het niet doelmatig om dit onderwijs lokaal aan te bieden.

In lijn met het uitgangspunt dat het kind centraal staat moet de specialistische kennis en de begeleiding zo veel mogelijk naar het kind binnen het reguliere onderwijs gebracht worden. Op die manier kan het kind vaker dan nu het geval is in de eigen wijk of stad onderwijs blijven volgen.

De indicatiestelling voor extra ondersteuning bij het leren, bijvoorbeeld extra begeleiding in het reguliere onderwijs of zonodig plaatsing binnen het speciaal onderwijs, vindt plaats vanuit het Centrum voor Jeugd en Gezin. Daar is de indicatiestelling samengebracht voor onderwijs, LVG-zorg en jeugdzorg (zie paragraaf 5.3).

De controle op de leerplicht ligt bij de leerplichtambtenaar van de gemeente. Deze kan zelf overgaan tot het opleggen van sancties bij overtredingen van de Leerplichtwet en kan bij ernstige gevallen het OM of de kinderrechter adviseren over de gewenste bestraffing.

Voor een verduidelijking van de veranderingen ten opzichte van de huidige situatie wordt verwezen naar bijlage 2, paragraaf 1.

5.3 Opvoeding en bescherming

In deze paragraaf wordt de gewenste bundeling van taken op het gebied van opvoeding en bescherming weergegeven. De preventieve gezondheidszorg raakt deze taken. Daarom wordt deze taak uit het cluster 'gezondheidszorg' in de uitvoering samengebracht met de taken van opvoeding en bescherming.

Algemene en preventieve taken

De taken van preventieve jeugdgezondheidszorg (uit het cluster gezondheidszorg) en van opvoedingsondersteuning, maatschappelijk werk en (ambulante) kind- en gezinsbegeleiding moeten zo veel mogelijk gebundeld worden. Gezamenlijk moeten deze taken via een laagdrempelige lokaal loket voor alle jeugdigen (van -9 mnd. tot 23 jaar) en hun ouders toegankelijk zijn. Deze bundeling vindt plaats in een Centrum voor Jeugd en Gezin. De lichtere vormen van advies, ondersteuning en hulp worden door vestigingen van het Centrum voor Jeugd en Gezin in de wijken aangeboden (schatting van werkgebied 10.000 tot 15.000 inwoners). Meer specialistische taken worden op een hoger schaalniveau aangeboden.

De taken dienen zoveel mogelijk aangeboden te worden in het gezin of de directe leefomgeving.

Het Centrum voor Jeugd en Gezin is verantwoordelijk voor het vaccinatieprogramma, voorlichting en advies over opvoeding en ontwikkeling aan ouders, de periodieke screening van jeugdigen/gezinnen op risicoprocesen, individuele en groepsgerichte opvoedingsondersteuning en (lichte) ambulante en gezinsgerichte hulpverlening (zoals deze nu door de bureaus jeugdzorg en deels door de geïndiceerde zorgaanbieders wordt geboden).

De gebundelde taken vormen voor het kind en de ouders het eerstelijns centrum bij opvoeden en opgroeien. Wanneer jeugdigen of gezinnen op meerdere gebieden (bv. schuldsanering, verslavingszorg) hulp of ondersteuning krijgen, wordt de zorg gecoördineerd vanuit het centrum. Van elke jeugdige in het werkgebied worden gegevens vastgelegd in een elektronisch kinddossier (EKD) met verwijzingsfuncties. De taak om het EKD en de verwijzingsindex te beheren wordt neergelegd bij de jeugdgezondheidszorg. Dit verdient aanbeveling gezien de ruime ervaring met het genereren van beleidsinformatie, de regionale functie en het zicht op het kind in de leeftijd van 0 tot 19 jaar.

Gemeente Westland en Maatzorg/De Werven: ieder kind naar controle

Alle Westlandse kinderen van 0 tot 4 jaar gaan naar het consultatiebureau. Dat willen de gemeente Westland en Maatzorg/De Werven dit jaar voor elkaar krijgen. Drie tot vijf procent van de kinderen komt nu niet naar het consultatiebureau. De verwachting is dat juist in deze groep kinderen uit probleemgezinnen zitten die moeilijk naar zorginstellingen te bewegen zijn.

Hoe eerder een taalachterstand, slechte gezondheid of opvoedingsprobleem wordt aangepakt, hoe minder moeite het kost om het op te lossen. Daarom zetten de gemeente en de regionale zorgorganisatie een coördinator in. Deze moet de wegblijvers aanspreken en ervoor zorgen dat binnen alle hulpverleningsinstanties iemand verantwoordelijk is voor het betreffende gezin. Bij het consultatiebureau volgen een wijkverpleegkundige en een arts de ontwikkeling van kinderen tot ze vier jaar zijn. De verpleegkundige fungeert ook als vraagbaak voor de ouders.

Het Centrum voor Jeugd en Gezin is tevens verantwoordelijk voor het onderhouden van verbindingen met de brede (buurt)scholen, de huisarts, de leerplichtambtenaar, de pre- en perinatale zorg (verloskundigen, kraamzorg), de voorzieningen op het gebied van jeugdbescherming en jeugdreclassering, teneinde een sluitende signaleringsketen te creëren op lokaal niveau. Deze rol wordt verder beschreven in paragraaf 5.7.

Van signalen die door andere organisaties worden opgevangen en eventueel daarop volgende interventies, wordt een aantekening gemaakt in het EKD. Op deze wijze krijgt het EKD tevens de functie van een 'verwijsindex' die door het centrum wordt bijgehouden. De melding van signalen, de afspraken naar aanleiding daarvan en de afspraken over de voortgang en de overdracht van informatie voor het dossier worden formeel vastgelegd.

Gemeente Rotterdam: Opvoedingscentrum JONG

Onlangs is in Rotterdam het eerste 'centrum voor opvoedingsondersteuning JONG' geopend, waarin het consultatiebureau, Bureau Jeugdzorg en de Jeugdgezondheidszorg van de GGD met elkaar samenwerken. Ouders en kinderen kunnen bij JONG voor alle vragen en hulp bij opvoeden terecht. Doordat de instanties direct met elkaar samenwerken, kunnen zij sneller de juiste hulp bieden. Het komend jaar opent de gemeente in alle deelgemeenten een centrum JONG.

De oprichting van JONG is een belangrijk onderdeel van het actieprogramma Opvoedingsondersteuning van het integraal jeugdbeleid in Rotterdam. Met het actieprogramma realiseert Rotterdam in alle deelgemeenten goede basisvoorzieningen waar ouders en mede-opvoeders steun en hulp kunnen krijgen.

Op lokaal niveau in het Centrum voor Jeugd en Gezin passen ook de taken van het huidige meldpunt voor kindermishandeling (AMK). Deze taken dienen ook dichtbij de preventieve gezondheidszorg, opvoedingsondersteuning, maatschappelijk werk en lichte gezinsbegeleiding te worden georganiseerd. Burgers en professionals kunnen op die manier gemakkelijk en zonder doorverwijzing advies vragen of een melding doen. Op deze wijze is de drempel tot het doen van een (anonieme) melding over (een vermoeden van) kindermishandeling laag. Er wordt vanuit het centrum consultatie en advies geboden. Ook wordt een screening op de melding

uitgevoerd. Het centrum doet dit door snel contact op te nemen met het gezin en eventueel met betrokken professionals om na te gaan of de zorg gedeeld wordt en er bereidheid is tot deelname aan vrijwillige hulp. Op het moment dat de ernst van de melding en de reeds bij het centrum beschikbare informatie over het kind en/of het gezin daartoe aanleiding geven, moet het centrum zo mogelijk dezelfde dag nog contact opnemen met het gezin. Mocht het contact van het centrum met het gezin onbevredigend zijn (bijvoorbeeld omdat contact geweigerd wordt of de situatie dusdanig ernstig is dat direct ingrijpen nodig is en ouders niet willen meewerken) dan speelt het centrum de melding direct voor verder onderzoek of directe inzet door naar de Raad voor de Kinderbescherming.

Toeleiding naar gespecialiseerde zorg en onderwijs

Als er sprake is van ernstige en hardnekkige problemen binnen het gezin of bij jeugdigen zal een beroep op gespecialiseerde zorg- of onderwijsvoorzieningen nodig zijn. Het centrum heeft tot taak de vraag van het kind en de ouders zichtbaar te maken en met hen te vertalen in het gewenste pakket van zorg en dienstverlening. Ook draagt het in deze situaties zorg voor de indicatiestelling in de vorm van een verwijzing met globale inschatting van de ernst, aard van de problematiek en het type benodigde zorg. Dit geldt voor indicatiestelling op het gebied van jeugdzorg (incl. jeugd-GGZ), zorg voor licht verstandelijk gehandicapte kinderen en onderwijs. Deze indicatiestelling moet zo veel mogelijk geïntegreerd worden: in één kind, één gezinssysteem, één plan. Om de signalering zonodig vlot te laten opvolgen door een indicatiestelling, is de koppeling van indicatiestelling aan het Centrum voor Jeugd en Gezin van belang.

Het Centrum voor Jeugd en Gezin betreft de direct uitvoerende beroepskrachten bij de voorbereiding op de indicatiestelling. Als het om verzekeringsgefinancierde zorg gaat, ligt de indicatiebevoegdheid (naar analogie van het huisartsenmodel) bij de jeugdgezondheidszorg als medische professie binnen het Centrum voor Jeugd en Gezin. Met betrekking tot AWBZ-zorg is het centrum ook leidend bij de voorbereiding op de indicatiestelling, al ligt de formele bevoegdheid voor de indicatiestelling bij het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ). De voorkeur gaat daarbij uit naar de constructie van een indicatiestelling door het Centrum voor jeugd en Gezin met toetsing achteraf (bv. steekproefsgewijs) door het CIZ. Zo wordt het traject van indicatiestelling bekort en kan de hulp al starten voor er een formeel besluit ligt.

Als het gaat om onderwijsgerelateerde zorg ligt de indicatiestelling bij het Centrum voor Jeugd en Gezin. Op het moment dat door de school en/of de ouders wordt geconstateerd dat behoefte bestaat aan extra leerbegeleiding ('rugzakje') binnen de school of een verwijzing naar het speciaal onderwijs, is een indicatiestelling nodig. De school en/of ouders leggen hiervoor het verzoek neer bij het centrum. In dit centrum moet naast expertise op het gebied van opvoedings- en gedragsproblemen ook kennis beschikbaar zijn om leer- en ontwikkelingsproblematiek in te schatten, zodat een juiste indicatie gesteld kan worden.

Deze wijze van organisatie van de indicatiestelling binnen het Centrum voor Jeugd en Gezin heeft als voordeel dat er op lokaal niveau een verregaande bundeling van indicatietaken en maximale benutting van beschikbare informatie plaatsvindt, de indicatiestelling 'ontbureaucratiseert' en er is sprake van een kortere procedure met weinig overdrachtsmomenten tussen instellingen.

Het Centrum voor Jeugd en Gezin voert een warme overdracht uit, dat wil zeggen: de jeugdige of het gezin krijgt ondersteuning totdat de gespecialiseerde zorg het overneemt.

Indicatieprotocol jeugdigen met psychiatrische problematiek

In opdracht van het IPO is het landelijk indicatieprotocol jeugdigen met psychiatrische problematiek opgesteld. Doel van dit protocol is het vergroten van de kwaliteit van de indicatiestelling door de bureaus jeugdzorg voor de jeugd-GGZ. Bij de opzet van het protocol zijn twee belangrijke conclusies getrokken:

Indicatiestelling kan simpeler

Per 1 januari 2007 wordt psychiatrische behandeling overgeheveld van de AWBZ naar de Zorgverzekeringswet (ZVW). Binnen de ZVW geldt het verwijfsprincipe: huisartsen en specialisten verwijzen, aanbieders van zorg stellen de Diagnose-Behandel-Combinatie vast en hebben over de uitvoering daarvan productieafspraken met de zorgverzekeraar. Dit sturingsprincipe staat haaks op de besturing van het jeugdzorgstelsel (en overigens ook de AWBZ) waar het indicatiebesluit een cruciale rol vervult. Aanvankelijk was het de bedoeling dat de bureaus jeugdzorg ook voor zorg in het kader van de zorgverzekeringswet de aard en de omvang zouden indiceren, maar daar hebben de betrokken partijen eensgezind van afgezien. Het indicatieproces is daarmee sterk vereenvoudigd. De focus van het indicatieproces komt nu te liggen waar het hoort: geen claimbeoordeling maar het analyseren van de problemen en het helpen verhelderen van de hulpvraag. Ingeval psychiatrische behandeling noodzakelijk wordt geacht indiceert het Bureau Jeugdzorg dat deze behandeling vanuit de ZVW bekostigd moet worden. De exacte diagnose en het vaststellen van de aard en de omvang van de daarbij passende behandeling wordt overgelaten aan de experts: de aanbieders van deze gespecialiseerde zorg.

Strikt onderscheid tussen GGZ en Jeugdzorg is niet te maken

Er bestaat een overlap tussen de doelgroepen die de jeugd-GGZ en de jeugdzorg bedienen. In de praktijk blijkt er sprake van aanvullende én overlappende deskundigheden. Door de historische scheiding tussen beide sectoren wordt de beschikbare deskundigheid over en weer onvoldoende benut. Vooral voor de meest complexe doelgroep is een integraal aanbod noodzaak en vormt de sectorale scheiding een onnodige hindernis.

De algemene en preventieve taken die op het gebied van gezondheidszorg, opvoeding en bescherming gebundeld moeten worden aangeboden in een Centrum voor Jeugd en Gezin zijn samengevat:

- Jeugdgezondheidszorg
 - Screening en risicotaxatie
 - Opvoedingsondersteuning
 - Advies en informatie
 - Schoolmaatschappelijk werk
 - (Licht) ambulante hulp
 - Gezinsondersteuning en gezinscoaching
 - (Voorbereiding) Indicatiestelling jeugdzorg, onderwijs en LVG-zorg
 - Casemanagement
 - Consultatie kindermishandeling
-
- Preventieve gezondheidszorg**
- Opvoeding (hulp bij opvoeden en opgroeien)**

- Consultatie kindermishandeling
- Meldpunt kindermishandeling
- Screening kindermishandeling
- Nazorg voor gestrafte jongeren
- Onderhoud en beheer EKD en verwijzindex



Bescherming

Specialistische taken

Als er sprake is van ernstige en hardnekkige problemen binnen het gezin of bij jeugdigen zelf is een beroep op gespecialiseerde zorg nodig. Met de verwijzing, die is afgegeven door het centrum of door CIZ, hebben het kind en de ouders recht op geïndiceerde specialistische zorg. Dat wil zeggen (een combinatie van) hulp, opvang/verblijf voor licht verstandelijk gehandicapte kinderen, psychiatrische hulp, hulp bij complexe opvoed- en gedragsproblemen vanuit de jeugdhulpverlening. Deze zorg wordt geboden door regionaal of landelijk werkende voorzieningen die specifieke vormen van zorg aan jeugdigen in verschillende leeftijden aanbieden. Zo kan het kind intensieve ambulante hulp krijgen, een dagbehandeling ontvangen of opgenomen worden in een residentiële leefgroep. Ook pleegzorg hoort bij deze specialistische voorzieningen. De uitvoering van deze specialistische hulp dient zo veel mogelijk plaats te vinden in de leefomgeving van het kind en zijn gezin. Dit past bij het uitgangspunt dat het kind centraal staat. De specialistische zorg (in het bijzonder door intensieve ambulante behandeling), kan in de meeste gevallen in de eigen leefomgeving van het kind worden geboden, ongeacht de schaal waarop deze taken zijn belegd (regionaal of landelijk).

Op het moment dat de screening door het Centrum voor Jeugd en Gezin daartoe aanleiding geeft, voert de Raad voor de Kinderbescherming verder onderzoek uit. Zo behoudt het lokale centrum het laagdrempelige, vrijwillige en brede karakter voor kinderen en ouders.

In het geval dat de ontwikkeling van een kind wordt bedreigd door de situatie waarin het opgroeit, moet daadkrachtig worden ingegrepen. Er moet een beoordeling worden gemaakt van de vraag of de veiligheid van het kind zozeer wordt bedreigd dat een beschermingsmaatregel nodig is. Dit vindt plaats door de Raad voor de Kinderbescherming die optreedt als adviseur voor de rechter. Ook bekijkt de Raad of er aanvullende maatregelen genomen moeten worden. De Raad is met uitsluiting van anderen bevoegd een beschermingsmaatregel te vorderen.

Bundeling van expertise in één organisatie, in casu de Raad voor de Kinderbescherming, is gewenst om tot een juiste inschatting van de noodzaak tot ingrijpen te komen. Dit biedt waarborgen voor de zorgvuldigheid, kwaliteit en daadkracht van het overheidshandelen in een voor kind én ouders ingrijpende situatie. Binnen de Raad voor de Kinderbescherming zijn taken als onderzoek en advies op het gebied van kindermishandeling en andere bedreigende opvoedings- en ontwikkelingssituaties voor kinderen neergelegd. Ook voert deze voorziening toezicht uit op de uitvoering van de jeugdbescherming.

Onderzoek, advisering en toezicht op het gebied van jeugdbescherming worden afzonderlijk georganiseerd van de uitvoering van de maatregel, opdat de onafhankelijkheid van de advisering aan de kinderrechter niet in gedrang komt.

De uitvoering van de jeugdbescherming komt te liggen bij de Voorziening voor Jeugdbescherming en Jeugdreclassering. Deze uitvoeringstaak ligt op regionaal niveau. Door de uitvoering gescheiden van onderzoek en advies te organiseren, is voor de jeugdige en de ouders duidelijk waar (de voorbereiding op) het besluit voor de maatregel ligt. Dit houdt de relatie van de werker vanuit de Voorziening voor Jeugdbescherming en Jeugdreclassering, die de begeleiding van het gezin op zich neemt, met het kind (of de kinderen) en de ouders zuiver. Deze begeleiding wordt minder belast met de bezwaren van kind en ouders tegen de maatregel, waardoor de begeleiding effectiever kan zijn.

Voor verduidelijking van de veranderingen ten opzichte van de huidige situatie wordt verwezen naar bijlage 2, paragraaf 2.

5.4 Gezondheidszorg

De huisarts is voor ouders en kinderen een vertrouwenspersoon bij wie zij altijd te rade kunnen gaan met zorgen over de gezondheid (in brede zin). Veel vragen en klachten kan de huisarts zelf behandelen. Wanneer nader onderzoek of specialistische zorg nodig is, zal de huisarts doorverwijzen naar een ziekenhuis of naar het Centrum voor Jeugd en Gezin, maar ook rechtstreeks naar de geestelijke gezondheidszorg voor jeugdigen. De huisarts maakt wel melding van signalen en eventuele doorverwijzing via de verwijzingsindex.

De huisarts wordt door de behandelend specialist op de hoogte gesteld van de bevindingen. De positie van de huisarts en van andere eerstelijns voorzieningen en (medisch) specialisten verschilt niet met de huidige situatie.

De preventieve gezondheidszorg wordt in de uitvoering samengebracht met algemene taken op het gebied van opvoeding en bescherming (zie paragraaf 5.3).

5.5 Veiligheid

In deze paragraaf wordt de 'ideale' bundeling van taken op het gebied van handhaving en bestraffing weergegeven.

Algemene en preventieve taken

De politie vervult een belangrijke rol bij het signaleren van probleemgedrag bij kinderen. De wijkagent is een persoon met gezag in de buurt van het kind en de ouders. Hij of zij ziet veel van wat het kind in de buurt doet en met wie het omgaat. Daarmee heeft de politie een belangrijke signaleringsfunctie, breder dan alleen met betrekking tot het mogelijke (dreigende) criminele gedrag van het kind.

Ook heeft de politie zicht op de (on)veiligheid van het kind in situaties van huiselijk geweld, overlast voor de buurt of crimineel gedrag van de ouders. Daarmee heeft de wijkagent een belangrijke rol als beschermer van kinderen. Hij heeft de plicht om in het geval het welbevinden van het kind ernstig in gedrang is hiervan melding te doen bij het Centrum voor Jeugd en Gezin (zie paragraaf 5.3).

Op het moment dat een jeugdige criminele activiteiten onderneemt, is het de taak van de politie om deze op te sporen en aan te houden. Afhankelijk van de ernst van het delict en de criminele voorgeschiedenis wordt de jeugdige overgedragen aan justitie.

Specialistische taken

Justitie zorgt ervoor dat de jeugdige delinquenten een passende en snelle reactie op hun criminele activiteiten ontvangen. De inzet van deze strafreactie is om het gedrag in de toekomst te veranderen, ofwel het voorkomen van recidive. De bestraffing van jeugdigen krijgt zo veel mogelijk een pedagogische invulling.

Om dit te realiseren worden justitie en de rechterlijke macht geadviseerd door professionals die gespecialiseerd zijn in het doen van onderzoek naar de achtergrond van (de problematiek van) de jeugdigen en op basis daarvan een advies geven over de wijze waarop de jeugdige bestraft dient te worden. De taken van onderzoek en advies aan justitie en de rechterlijke macht over bestraffing en begeleiding van jeugdigen, liggen bij de Raad voor de Kinderbescherming. Deze kan daarbij zonedig te rade gaan bij lokale instellingen (het Centrum voor Jeugd en Gezin) en/of de regionale Voorziening voor Jeugdbescherming en Jeugdreclassering.

Sancties en maatregelen kunnen de vorm aannemen van detentie of behandeling, maar ook de vorm hebben van een boete, taak- of leerstraf of (intensieve) begeleiding door jeugdreclassering (na of in plaats van sanctietoepassing). De uitvoering van detentie en de zogeheten jeugd-IBS (PIJ-maatregel) vinden plaats binnen justitiële jeugdinrichtingen. Deze opvang- en behandelinrichtingen zijn landelijk georganiseerd. Om een goede nazorg te kunnen vervullen, is het van belang dat jongeren zo veel mogelijk in een justitiële jeugdinrichting in de eigen regio geplaatst worden. Op die manier kan het contact tussen jongeren en hun ouders en gemeentelijke voorzieningen gedurende het verblijf optimaal worden ingezet om resocialisatie te bevorderen.

De uitvoering van de meeste sancties vindt echter plaats buiten de justitiële jeugdinrichtingen, bijvoorbeeld HALT, STOP, taak- en leerstraffen, toezicht & begeleiding, hulp & steun of ITB-CRIEM. De uitvoering van deze sancties (naast de inzet van vrijwillige jeugdzorg) dient ook gebundeld te worden. De uitvoering wordt samengebracht met de eerder beschreven uitvoeringstaken op het gebied van jeugdbescherming (zie paragraaf 5.3) in een regionale Voorziening voor Jeugdbescherming en Jeugdreclassering. Binnen deze voorziening (waarin uitvoering jeugdbescherming en -reclassering worden samengebracht) ligt ook de verantwoordelijkheid voor de casusregie, bijvoorbeeld in het geval jongeren alternatieve sancties als leer- of taakstraffen uitvoeren of verblijven in een justitiële jeugdinrichting.

De uitvoering van de jeugdreclassering is grotendeels nauw verbonden met het strafrecht. De meeste maatregelen binnen de jeugdreclassering vormen onderdeel van de strafafdoening, dwingend opgelegd door het OM of door de kinderrechter. Er zijn ook begeleidingstrajecten binnen de jeugdreclassering waarbij strafrechtelijke elementen geen rol (meer) spelen. De uitvoering van deze begeleidingstrajecten en preventieve taken van de jeugdreclassering (voorlichting en nazorg) liggen bij het Centrum voor Jeugd en Gezin op lokaal niveau (zie paragraaf 5.3).

Politie, justitie (OM en Raad voor de Kinderbescherming) en de Voorziening voor Jeugdbescherming en Jeugdreclassering werken intensief samen met het Centrum voor Jeugd en Gezin op het gebied van opvoeding en bescherming als het gaat om preventieve trajecten voor jeugdigen die dreigen te ontsporen en (nazorg)-trajecten voor jeugdige delinquenten die geholpen moeten worden om hun leven weer op orde te krijgen. Hierover meer in paragraaf 5.7.

Gemeente Amsterdam: Ketenuits Jeugdcriminaliteit en Veelplegers

De ketenunit is een samenwerkingsverband van organisaties die zich bezighouden met de aanpak van jeugdcriminaliteit en veelplegers. Doel is het vergroten van de veiligheid in de stad door een effectieve aanpak van crimineel gedrag van jeugdigen en volwassen veelplegers. In de ketenunit vindt besluitvorming in alle jeugdstrafzaken plaats. De partners werken op locatie samen, waardoor alle informatie bij elkaar komt.

In de ketenunit werken onder meer de volgende partijen samen: Openbaar Ministerie, politie, bureau jeugdzorg, Raad voor de Kinderbescherming, Bureau Halt, Reclassering Nederland, GG&GD en de gemeente. De jongere die in aanraking komt met de politie vanwege een strafbaar feit, krijgt direct een strafrechtelijke reactie, zoals een taakstraf of een geldboete. Ook wordt er zondig in een vroegtijdig stadium hulpverlening ingeschakeld.

De aanpak is zowel preventief als repressief. Alle jongeren die een strafbaar feit hebben gepleegd, zijn in beeld bij de ketenuits.

Voor verduidelijking van de veranderingen ten opzichte van de huidige situatie wordt verwezen naar bijlage 2, paragraaf 3.

5.6 Vrije tijd

Naast de invulling van recreatieve voorzieningen binnen de brede buurtscholen kent iedere gemeente diverse voorzieningen die zich bezighouden met het algemeen welzijn van jeugdigen, zoals clubhuizen, het jeugd en jongerenwerk, speeltuinverenigingen en wijkcentra. Deze voorzieningen zijn gericht op de leefbaarheid in de buurt, de participatie van jeugdigen en de organisatie van activiteiten. De variatie aan voorzieningen komt overeen met de uiteenlopende interesses van kinderen.

In dit cluster laat de overheid veel over aan het particulier initiatief, met of zonder winst oogmerk. De overheid vervult een faciliterende rol door het geven van subsidie of het beschikbaar stellen van locaties cq. bestemmingen in de fysieke indeling van een gemeente. Op het moment dat er een tekort blijkt aan bepaalde vrijetijdsvoorzieningen (bijvoorbeeld geuit door de jongeren zelf) kan de overheid een meer sturende rol op zich nemen. De inrichting van de taken in dit cluster (met uitzondering van de bundeling met taken op het gebied van opvang en educatie, zie paragraaf 5.2) verschilt niet met de huidige situatie.

5.7 Afstemming clusters: coördinatie van signalering en zorg

Om een sluitende signalerings- en samenwerkingsketen op lokaal niveau te hebben, is het van belang om de voorzieningen die betrokken zijn bij het kind en de ouders in overleg met elkaar te brengen. De samenhang en de afstemming tussen de taken in de verschillende clusters moet op het niveau van een specifieke casus worden gerealiseerd. De samenwerkingsketen moet aan kwaliteitsaspecten¹ zoals gedeelde probleemanalyse, informatiecoördinatie, continuïteit en oplossingsgerichtheid voldoen.

De afstemming is bedoeld om signalen van professionals over het (dreigende) problematische gedrag, de ontwikkelingsachterstand of problemen binnen het gezin samen te brengen. Daarbij is afstemming nodig tijdens de uitvoering van de hulp, zowel tussen de hulp die gelijktijdig aan het kind en/of het gezin wordt geboden als de hulptrajecten die elkaar opvolgen.

Om de afstemming tussen de clusters te laten plaatsvinden, wordt voorgesteld onderscheid te maken tussen twee vormen van overleg:

- Casusoverleg op afroep
- Externe zorgstructuur rond brede (buurt)scholen.

Casusoverleg op afroep

Het Centrum voor Jeugd en Gezin heeft de taak om van elke jeugdige gegevens vast te leggen in een elektronisch kinddossier (EKD). Aan het EKD worden verwijsindexfuncties gekoppeld (zie ook paragraaf 5.3 en 7.2). Beroepskrachten of vrijwilligers, die de indruk hebben dat het niet goed gaat met een kind, kunnen hiervan melding maken via de verwijsindex. Instellingen hebben een meldplicht.

Als de signaleerder zelf meteen met het signaal aan de slag wil, kan via de verwijsindex worden nagegaan of ook door anderen een signaal over dit kind of het gezin is gemeld en of al andere instellingen met dit kind of gezin aan de slag zijn gegaan. Zo wordt dubbel werk en langs elkaar heen werken voorkomen. Bij nog niet meteen te duiden signalen kan de beroepskracht of vrijwilliger volstaan met een melding via de verwijsindex. Bij het Centrum voor Jeugd en Gezin gaat dan de 'alarmbel' af zodra van meerdere kanten een signaal over hetzelfde kind of gezin wordt gemeld. Bij het Centrum voor Jeugd en Gezin ligt vervolgens de taak om de betrokken uitvoerende professionals bijeen te roepen voor een casusoverleg. Dit kan vanuit het Centrum voor Jeugd en Gezin de beroepskracht zijn die het kind/gezin kent dan wel verbonden is aan de externe zorgstructuur van de brede (buurt) school die het kind bezoekt. Het casusoverleg is een overleg dat als signalen ertoe aanleiding geven snel en op afroep bijeenkomt en flexibel van samenstelling is. Al naar gelang de problematiek van de jeugdige (en de ouders) worden de relevante professionals bij elkaar geroepen om tot afstemming te komen. Dit kunnen dus werkers vanuit de justitiële keten of de jeugdzorg zijn, maar ook de school of de huisarts. De samenstelling en de omvang van het casusoverleg worden bepaald door de aard van de problematiek. Daar waar de problematiek enkelvoudig is, kan deze gewoon zonder casusoverleg door een afzonderlijke partner opgepakt worden, bijvoorbeeld in het geval van leerondersteuning bij autisme. Deze checkt dan wel zekerheidshalve de verwijsindex of er ook bij andere partners signalen van zorg bestaan.

In het casuoverleg worden de signalen besproken en wordt een afweging voor vervolgacties gemaakt. Dit kan inhouden dat de beroepskrachten besluiten het kind nauwlettend te volgen, maar dat er nog onvoldoende aanleiding is tot directe inzet van (overige) hulp. Ook kan worden besloten om gespecialiseerd onderzoek te laten verrichten en/of het traject naar indicatiestelling in te zetten. In combinatie daarmee of losstaand kunnen in het casuoverleg afspraken worden gemaakt tussen lokaal betrokken beroepskrachten over de inzet van eigen interventies. Er wordt dan afgesproken wie wat gaat doen. De gemaakte afspraken worden vastgelegd en gerapporteerd aan de externe zorgstructuur behorende bij de brede buurtschool die het kind bezoekt.

Externe zorgstructuur rond brede (buurt)scholen

Voor de afstemming van zorg en de bewaking van afspraken over ondersteuning van individuele kinderen of van het gezin is een samenwerkingsverband van alle betrokken instellingen binnen en buiten de brede buurtschool gewenst. Dit samenwerkingsverband moet dichtbij het kind staan, in de buurt en op school. Dit samenwerkingsverband op uitvoerend niveau kent een vaste samenstelling waar afstemming plaatsvindt tussen professionals van betrokken instellingen uit de verschillende clusters. Gezamenlijk vormen zij de externe zorgstructuur rond de brede (buurt)school. De huidige Zorgadviesteams (ZAT's) bieden hiervoor een geschikte infrastructuur.

De externe zorgstructuur komt periodiek bijeen en houdt de vinger aan de pols waar het gaat om de 'gesignaleerde' kinderen en de in de casuoverleggen gemaakte afspraken. Tevens wordt door de externe zorgstructuur op basis van de individuele casussen bekeken of specifieke problemen vaker voorkomen. Dit kan leiden tot voorstellen over eventuele programmatische preventie, zoals voorlichting over pesten op school of over alcoholpreventie. De samenwerking tussen de in de externe zorgstructuur vertegenwoordigde instellingen is uiteraard ook onderwerp van gesprek.

Opgesomd heeft de externe zorgstructuur als overlegplatform van samenwerkende instellingen de volgende taken:

- Voortgangsbewaking en afstemming van afspraken op casusniveau.
- Inzicht in de brede problematiek op brede (buurt)scholen vanuit de casussen.
- Doen van voorstellen tot inzet van specifieke programma's op school of in de buurt wanneer bepaalde problematiek vanuit de casussen dominant lijkt.
- Bevordering van samenwerking tussen de betrokken organisaties.

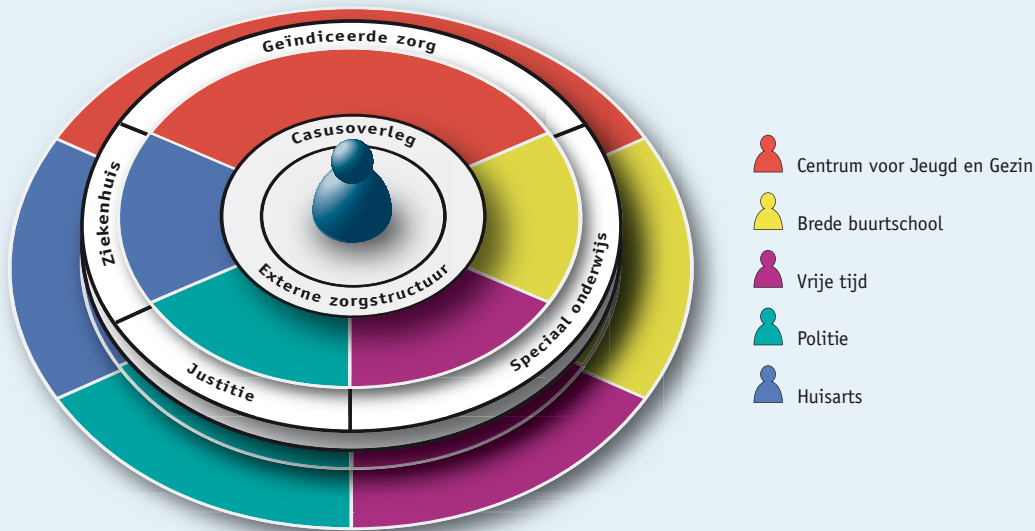
Het is van belang dat de aansturing van de externe zorgstructuur bij één organisatie in de uitvoering ligt. Een overlegplatform van samenwerkende partijen kan niet verantwoordelijk worden gehouden voor de uitvoering van de taken. De verbinding van de externe zorgstructuur met het EKD, de verwijzindex, het casuoverleg op afroep en de indicatiestelling die bij het Centrum voor Jeugd en Gezin liggen, is cruciaal. Het Centrum is tevens leverancier van allerlei (vrij toegankelijke) interventies op het gebied van opvoedingsondersteuning. Het ligt daarmee voor de hand om de aansturing van de externe zorgstructuur bij het

lokale Centrum voor Jeugd en Gezin neer te leggen. Binnen de externe zorgstructuur vindt dan afstemming tussen interventies plaats en, zo nodig, de voorbereiding op de indicatiestelling, maar de afhandeling gebeurt door het Centrum voor Jeugd en Gezin. Daar is immers de vereiste expertise beschikbaar.

Aansturing van de externe zorgstructuur door het Centrum voor Jeugd en Gezin impliceert dat daar de taak ligt om op casusniveau samenwerkingspartijen aan te spreken op het moment dat afspraken niet worden nagekomen of moeten worden bijgesteld.

Voor verduidelijking van de veranderingen ten opzichte van de huidige situatie zie bijlage 2, paragraaf 4.

5.8 'Ideaal' model



Figuur 5.2: Uitvoeringsverantwoordelijkheden

5.9 Aanbevelingen

Aanbeveling 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.

Aanbeveling 7

Gemeenten krijgen de opdracht om het stelsel van voorzieningen en instellingen zodanig te organiseren dat de taken gebundeld aan het kind en de ouders worden aangeboden.

De wijze waarop de precieze bundeling plaatsvindt is de verantwoordelijkheid van de gemeente.

Aanbeveling 8

Bundel de taken op het gebied van opvang, educatie, werk en vrije tijd in:

- Brede buurtscholen, waarin voor-, buitenschoolse en vrijetijdsvoorzieningen zijn aangehaakt bij het primaire onderwijs.
- Brede scholen voor voortgezet onderwijs waar overblijffaciliteiten en vrijetijdsvoorzieningen op het gebied van sport en cultuur worden aangeboden. Geef deze scholen tevens de coördinatie van de aanpak van het voortijdig schoolverlaten en een expliciete taak in de toeleiding naar de arbeidsmarkt en het voorkomen van jeugdwerkloosheid.

Aanbeveling 9

Bundel de 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 in de directe nabijheid) waar onder meer taken als opvoedingsondersteuning, jeugdgezondheidszorg, licht ambulante begeleiding en functies op het gebied van advies en melding kindermishandeling worden aangeboden.
- Specialistische voorzieningen voor jeugdzorg op regionaal niveau.
- Een regionale voorziening die uitvoering geeft aan de jeugdbescherming, samen met jeugdreclassering.
- De Raad voor de Kinderbescherming die de taken van onderzoek, advies en toezicht op het gebied van jeugdbescherming en jeugdstrafrecht uitvoert.

Aanbeveling 10

Een sluitende signaleringsketen en afstemming van zorg moeten worden gerealiseerd door:

- Het Centrum voor Jeugd en Gezin verantwoordelijk te maken voor het bijeenroepen van een flexibel casuoverleg als signalen over problemen van een kind daar aanleiding toe geven.
- Betrokken instellingen te laten samenwerken in een externe zorgstructuur rond brede scholen die door het Centrum voor Jeugd en Gezin wordt aangestuurd.

Aanbeveling 11

Het elektronisch kinddossier en de verwijzingsindex zijn essentiële hulpmiddelen voor een sluitende signaleringsketen. Alle gemeenten dienen deze hulpmiddelen te gebruiken.

Aanbeveling 12

De toeleiding naar specialistische voorzieningen moet jeugdigen en ouders zo min mogelijk belasten en zo kort mogelijk zijn. Dit vereist dat:

- Indicatiestelling van onderwijs, jeugdzorg (incl. jeugd-ggz) en licht-verstandelijk gehandicaptenzorg geïntegreerd wordt.
- Het Centrum voor Jeugd en Gezin verantwoordelijk is voor de toeleiding cq. de geïntegreerde indicatiestelling.
- Het Centrum voor Jeugd en Gezin een warme overdracht naar de gespecialiseerde zorg en/of het speciaal onderwijs verzorgt.

Aanbeveling 13

Bundeling van uitvoerende taken op het gebied van veiligheid vereist dat:

- In één organisatie op regionaal niveau de volgende taken zijn ondergebracht: de uitvoering van HALT en STOP; de uitvoering van de jeugdreclassering en de casusregie (zorgcoördinatie).
- In deze voorziening ook de uitvoering van de jeugdbescherming is ondergebracht.
- De Raad voor de Kinderbescherming de taken van onderzoek, advies en toezicht op het gebied van jeugdbescherming en jeugdstrafrecht uitvoert.

¹ Zie geformuleerde kwaliteitsaspecten in 'Ketens laten werken: concept toezichtkader jeugdzorg 0-23, 2006-2010', Integraal Toezicht Jeugdzaken, november 2005.

Casuïstiek 1

Huidig knelpunt

Het is voor kinderen en ouders onduidelijk waar ze terecht kunnen met vragen over opvoeding en ontwikkeling. Ze kennen het consultatiebureau, weten dat er Algemeen Maatschappelijk Werk is, hebben contact met de jeugdgezondheidszorg op school en hebben gehoord van het Bureau Jeugdzorg. Maar waar moeten ze nu beginnen? Waar is de kans het grootst dat zij direct goed antwoord krijgen op hun vragen en zonodig (specialistische) begeleiding ontvangen?

Oplossing sturingsadvies

De taken van deze instellingen op het gebied van opvoedingsondersteuning, preventieve gezondheidszorg en kind- en gezinsbegeleiding worden gebundeld aangeboden. Iedere gemeente organiseert deze taken op een dusdanige wijze dat kinderen en ouders hun vragen bij één centrum dicht in de buurt neer kunnen leggen en beantwoord krijgen. Kinderen en ouders hoeven zich niet meer af te vragen waar zij terecht kunnen, maar de gemeente en de instellingen bieden één loket. Vanuit dit loket wordt direct of via de andere onderdelen van het Centrum ondersteuning en hulp geboden. Ook kan zonodig een verwijzing snel vanuit het Centrum naar specialistische instellingen plaatsvinden.

Voordelen voor kinderen en ouders

- Er is één loket waar men terecht kan met allerlei vragen op het gebied van opvoeding, preventieve gezondheidszorg en zorg
- De procedure van indicatiestelling is korter door uitvoering daarvan binnen het lokale Centrum en met toetsing achteraf, waardoor hulp eerder kan starten
- De jeugdige en de ouders hebben met minder instellingen en werkers te maken, dus zij hoeven minder intakes te doorlopen en daarmee hun informatie niet te herhalen
- Kinderen en ouders raken niet meer verdwaald en kunnen niet meer van de ene naar de andere instelling worden doorverwezen
- De indicatiestelling door het lokale centrum geeft recht op een combinatie van zorg en onderwijs. Er is geen sprake meer voor jeugdige en ouders van gescheiden indicatietrajecten.

Algemene voordelen

- Efficiencyvoordeel door vorming van één loket, in plaats van iedere instelling een eigen loket.
- Effectiviteit van jeugdbeleid wordt vergroot door centrale informatievoorziening binnen het Centrum waardoor vroegtijdige signalering en interventie beter mogelijk zijn.
- Eenduidige aansturing van de overheid mogelijk door bundeling van taken in één Centrum.
- Duidelijke verantwoordelijkheid bij het Centrum, waardoor vrijblijvendheid bij aanwezigheid van meerdere loketten verdwijnt.

6 Verantwoordelijkheid jeugdbeleid

6.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is een nieuwe inrichting van de uitvoering van het jeugdbeleid voorgesteld. Dit vraagt om een vernieuwing van de verdeling van verantwoordelijkheden en de bestuurlijke inrichting van het jeugdbeleid. De verdeling van verantwoordelijkheden moet worden aangepast, zodat de uitvoering wordt gestuurd en ondersteund door een daarbij passende verantwoordelijkheidsverdeling.

Deze nieuwe bestuurlijke inrichting van het jeugdbeleid komt in dit hoofdstuk aan de orde. Daarbij gaat de aandacht met name uit naar de drie clusters van taken waar veranderingen in de uitvoering plaatsvinden (zie hoofdstuk 5), te weten:

- opvang, educatie en werk
- opvoeding en bescherming (incl. preventieve gezondheidszorg)
- veiligheid.

Een nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling moet een oplossing bieden voor de gesignaleerde knelpunten van bestuurlijke drukte, verlammeende bureaucratische last en ineffektieve inzet van middelen. Met het oog hierop moet de verdeling van verantwoordelijkheden voldoen aan de volgende uitgangspunten uit hoofdstuk 2:

- Vereenvoudigde aansturing jeugdbeleid
- Aansturing zo dicht mogelijk bij jeugdigen en ouders
- Optimale besteding van financiële middelen.

Een voor de burger herkenbare inrichting komt alleen tot stand door de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het jeugdbeleid zo veel mogelijk bij de overheid neer te leggen die het dichtst bij de burger staat. Dit wordt ondersteund door de kabinetsreactie 'Andere overheid'. Ook is het van belang dat samenhangende taken bij één bestuurslaag worden verankerd, zo luidt het advies van de Gemengde commissie bestuurlijke coördinatie 'Je gaat erover of niet'. Deze bestuurslaag moet voldoende mogelijkheid krijgen om invulling te geven aan zijn verantwoordelijkheid.

In dit hoofdstuk wordt achtereenvolgens aandacht besteed aan de rol van instellingen, van gemeenten en van de rijksoverheid. Tot slot wordt kort stilgestaan bij het wettelijk kader voor de verankering van deze verantwoordelijkheidsverdeling.

6.2 Rol van de professional en instellingen

Er bestaat een toenemende spanning tussen het institutionele regime, de oriëntatie waarmee de instellingen en de daar werkzame professionals opereren en de vraag die cliënten ten aanzien van de dienstverlening uiten. Dit wordt geconstateerd door de WRR in het rapport 'Bewijzen van goede dienstverlening'³. Dienstverlening komt tot stand in de interactie tussen cliënt en professionele dienstverlener. Er is daarmee sprake van een sterk relationeel karakter van de dienstverlening. De wijze van aansturing van instellingen door de overheid over de afgelopen jaren heeft dit karakter ontkend. De WRR toont zich kritisch over de aansturing vanuit principes als marktwerking, vraagsturing en keuzevrijheid van de cliënt. Er is kennis vernietigd, nieuwe bureaucratie bewerkstelligd en de kwaliteit van de dienstverlening is niet verbeterd.



Er wordt gepleit voor een nieuw sturingsparadigma waarin de betrekking tussen professional en burger voorop staat. Dit moet het vertrekpunt zijn in het denken over de organisatie van het professionele werk, de verhouding van professionals en managers binnen instellingen en verantwoording van instellingen richting de overheid. Het georganiseerd wantrouwen richting de professional moet worden omgebogen naar verantwoord en versterkt vertrouwen.

De WRR bepleit een systeem van checks and balances, dat tegelijkertijd recht doet aan het relationele karakter van de dienstverlening als correctiemechanisme. Kwaliteitsverbeteringen moeten worden beloond en als voorbeeld worden gesteld.

Het nieuwe sturingsparadigma waarin de betrekking tussen professional en cliënt centraal staat brengt eisen ten aanzien van deze betrekking met zich mee. De dienstverlening aan de cliënt moet voldoen aan eisen zoals toegankelijkheid, erkenning van professionele deskundigheden, wederzijds vertrouwen, nabijheid (dichtbij huis) en doel- en oplossingsgerichtheid (men wil wat bereiken). De primaire rol van instellingen is om de professional te faciliteren en te ondersteunen om aan deze eisen te kunnen voldoen. Daarnaast zijn de volgende elementen van belang in de rol van instellingen binnen dit nieuwe sturingsparadigma:

- Het organiseren van kennisbundeling tussen professionals, management, overheid en belangenbehartigers, opdat een continue dialoog ontstaat over wat goed onderwijs, jeugdzorg of kinderopvang is.
- Het initiëren van innovatieve en experimentele projecten zodat beter ingespeeld kan worden op veranderende maatschappelijke eisen en maatschappelijke opbrengsten in beeld kunnen worden gebracht.
- Het ontwikkelen en versterken van het lerend vermogen van de instelling door meer gebruik te maken van visitaties, evaluatiesystemen, intercollegiale consultaties en de opbrengsten van integraal toezicht (zie ook paragraaf 8.4).

Jeugdbeleid in Zweden

In Zweden is de verantwoordelijkheid voor het jeugd(zorg)beleid nadrukkelijk neergelegd bij de gemeente, vanuit de gedachte dat de behoeften van burgers het beste lokaal bepaald en vervuld kunnen worden. Het is in de grondwet opgenomen dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor jeugdwelzijn, bescherming van jeugdigen, jeugdgezondheidszorg. De invulling van het beleid wordt aan gemeenten overgelaten. Zij ontvangen een algemene uitkering (vgl. Gemeentefonds) en bepalen zelf waaraan het geld wordt uitgegeven. De regio's zijn verantwoordelijk voor residentiële jeugdzorg.

Uitgangspunten van het Zweedse beleid zijn:

- Onderwijs- en zorgactiviteiten worden gecombineerd
- Uitvoerende instellingen werken nauw samen met ouders
- Er zijn voorzieningen voor alle jeugdigen, met een accent op voorzieningen voor jeugdigen met speciale behoeften
- Ouders moeten opvoeden en werk goed kunnen combineren
- De gemeente is volledig verantwoordelijk voor het gehele beleid.

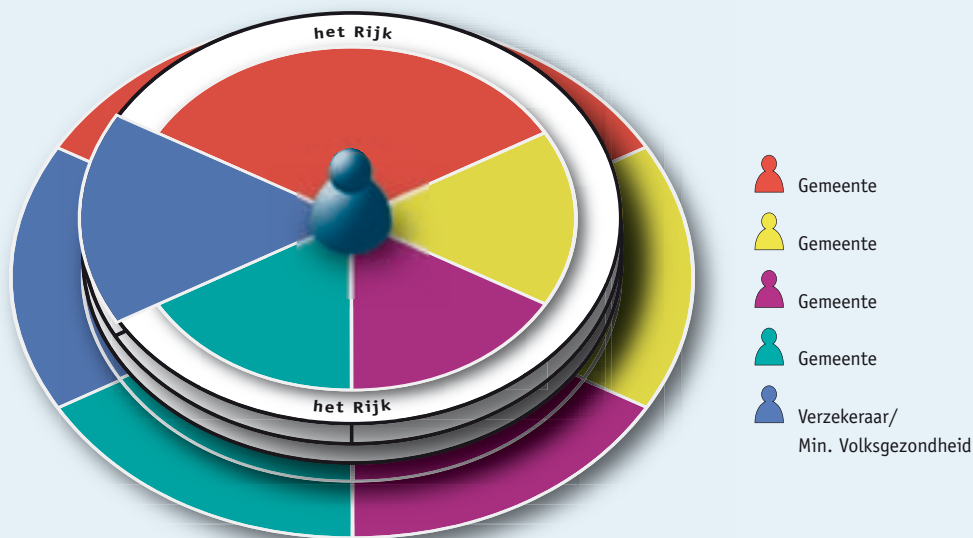
Op nationaal niveau wordt de overheid gekenmerkt door kleine ministeries en een aantal bureaus die verantwoordelijk zijn voor implementatie van programma's en onderzoek.

6.3 Verdeling verantwoordelijkheden overheid

Om tot een gepaste verdeling van de verantwoordelijkheden van de overheid op het gebied van jeugdbeleid te komen is op basis van de eerder genoemde uitgangspunten het volgende algemene basisprincipe voor de herverdeling geformuleerd:

- Algemene en preventieve taken waar alle jeugdigen en ouders gebruik van (kunnen) maken, moeten zo veel mogelijk op lokaal niveau worden aangestuurd, door gemeenten dus. Het aanbod is voor iedereen toegankelijk. Het is grotendeels aan de jeugdigen en ouders zelf om te bepalen of zij er gebruik van maken. De gemeente legt over (de uitvoering van) het beleid primair verantwoording af aan de gemeenteraad.
- Specialistische taken waar slechts een klein deel van de jeugd gebruik van maakt, worden vanuit de landelijke overheid, direct of indirect, aangestuurd. Er wordt gekozen voor het neerleggen van de specialistische taken bij één overheidslaag (in plaats van twee in de huidige situatie), aangezien dit efficiënter werkt en de bestuurlijke drukte vermindert. Het kabinet legt verantwoording af aan de Tweede Kamer over de resultaten van instellingen die deze specialistische taken uitvoeren.

Dit basisprincipe vloeit voort uit het onderscheid in taken, zoals deze in het 'ideale' uitvoeringsmodel in hoofdstuk 5 is geschetst. Hieronder wordt dit basisprincipe van de verdeling van taken naar de bestuurlijk verantwoordelijke overheid per leefdomein geschetst.



Figuur 6.1: Bestuurlijke verantwoordelijkheden

6.4 Rol van gemeenten

De lokale overheid is in het model grotendeels verantwoordelijk voor de uitvoering van de algemene en preventieve taken in de clusters:

- Opvoeding en bescherming
- Gezondheidszorg
- Opvang, educatie en werk
- Vrije tijd
- Veiligheid

Concreet betekent dit dat de aansturing van preventieve gezondheidszorg, opvoedingsondersteuning, licht ambulante hulp, geïntegreerde indicatiestelling, niet-didactische taken binnen een brede (buurt)school, leerplicht, gemeentelijk gefinancierde vrije tijdsvoorzieningen en beleid ten aanzien van jeugd & veiligheid bij de gemeenten ligt.

Regierol wethouder Jeugd

Het college van B&W draagt de eindverantwoordelijkheid voor de uitvoering van de lokale overheidstaken op het gebied van jeugdbeleid. Het is aan de gemeente om te bepalen op welke wijze de in hoofdstuk 5 beschreven functies en taken vormgegeven worden. Dit is een gemeentelijke aangelegenheid, zodat de bundeling cq. inrichting past bij de lokale situatie.

Een gemeente geeft het beste vorm aan de uitgebreide bestuurlijke verantwoordelijkheden door de integrale verantwoordelijkheid voor het lokale jeugdbeleid bij één portefeuillehouder in het college van B&W neer te

leggen. De komst van een wethouder Jeugd past binnen het uitgangspunt van vereenvoudigde aansturing van het beleid. Het verdient aanbeveling om binnen gemeenten met een wethouder Jeugd te werken, maar deze keuze is natuurlijk aan de gemeenten zelf.

De wethouder Jeugd is vanuit het college van B&W gemandateerd tot het voeren van de regie over het beleid en de uitvoering op het gebied van jeugd. Deze regie heeft betrekking op de inrichting en uitvoering van het jeugdbeleid, en daarmee ook op de ketensamenwerking. Als partijen onvoldoende presteren of afspraken niet nakomen, moet de wethouder Jeugd ze daarop aan kunnen spreken. De gemeente is hierbij afhankelijk van de informatie die zij hierover ontvangt vanuit de externe zorgstructuur rond de brede (buurt)school en/of het Centrum voor Jeugd en Gezin. De gemeente bepaalt zelf op welke wijze zij deze taak uitvoert of eventueel mandateert.

Deze regierol spreekt voor zich ten aanzien van de uitvoering van de jeugdgezondheidszorg. Maar het impliceert ook dat de wethouder Jeugd verantwoordelijk is voor alle niet-didactische taken die zijn ondergebracht in een brede buurtschool. Door binnen het brede schoolbestuur een bestuurslid specifiek deze taken te laten vertegenwoordigen, kan de invloed van de gemeente op deze taken worden gestroomlijnd.

Wethouder Jeugd en Gezin in de gemeente Eindhoven

De gemeente Eindhoven werkt vanaf de coalitievorming 2002 met een wethouder Jeugd en Gezin. De portefeuille bestaat onder meer uit jeugd- en gezinsbeleid, jeugdgezondheidszorg, onderwijs, sport en recreatie, en kunst en cultuur.

De wethouder Jeugd en Gezin heeft zich in de afgelopen periode ingezet om:

- Het onderwijs onder te brengen in het bredere dossier jeugdbeleid, zodat onderwijs deel uitmaakt van één pedagogische infrastructuur.
- Concrete oplossingen voor strijdige regelgeving in de praktijk met de betrokken professionals te bedenken.
- Participatie altijd onderdeel te laten zijn van nieuwe activiteiten.
- De toegankelijkheid en aantrekkelijkheid van algemene basisvoorzieningen voor jeugdigen zoals sport, kunst & cultuur te bevorderen.
- De jeugdwerkloosheid met behulp van een gemeentelijke taskforce aan te pakken.

De komst van één wethouder Jeugd en Gezin in de gemeente Eindhoven heeft eenduidige aansturing vanuit de gemeente sterk bevorderd. Er is meer samenhang gebracht in de activiteiten die invloed hebben op de jeugd. Naast de wethouder Jeugd en Gezin vormen het programmamanagement jeugd, het stedelijk platform jeugd en het strategische overleg Jeugd en het operationele overleg jeugd belangrijke randvoorwaarden in de gezamenlijke aanpak. Politie, sportleraren, openbaar ministerie, theatermakers, welzijnswerkers, scholen en bedrijven werken allemaal aan een gezamenlijk doel met eenzelfde ambitie, namelijk het ontwikkelen van perspectieven voor de Eindhovense jeugd.

Doorzettingsmacht

De gemeente draagt de eindverantwoordelijkheid voor het jeugdbeleid. Daarmee heeft de gemeente een bredere verantwoordelijkheid dan alleen ten aanzien van de algemene en preventieve taken en/of de 'eigen' gefinancierde instellingen. De gemeente bepaalt ook op welke wijze het jeugdbeleid wordt ingericht en op welke wijze de verbinding tussen algemene, preventieve en specialistische taken (cq. samenwerking tussen instellingen) wordt gerealiseerd.

Er kan zich een spanning voordoen tussen de integrale verantwoordelijkheid van de gemeente voor het jeugdbeleid en de eindverantwoordelijkheid van de rijksoverheid voor de aansturing van specialistische taken. Doorgaans zal hier geen sprake van zijn, omdat de uitvoerende instellingen zich zullen herkennen in de doelstellingen van het integrale beleid en daarop hun inzet zullen afstemmen.

Echter in uitzonderingssituaties is het nodig dat de gemeente over doorzettingsmacht beschikt in de richting van instellingen die niet door de gemeente (maar door de rijksoverheid) worden aangestuurd. Deel 2 van het sturingsadvies geeft uitwerking aan de doorzettingsmacht van gemeenten als onderdeel van het benodigde sturingsinstrumentarium om op adequate wijze de gemeentelijke rol te kunnen invullen.

Samenwerking op regionaal niveau

Gemeenten krijgen meer verantwoordelijkheden op het gebied van jeugdbeleid. De organisatie van taken vraagt om een bepaalde schaalgrootte van het werkgebied. Diverse taken, zoals het Centrum voor Jeugd en Gezin, zullen bovenlokaal door gemeenten moeten worden neergezet. Het komt voor dat kleinere gemeenten (<20.000 inwoners) bepaalde taken of functies minder goed op lokaal niveau kunnen organiseren, omdat daarvoor middelen en menskracht ontbreken. Dit vraagt om intergemeentelijke aansturing.

De volgende taken kunnen door kleine gemeenten het beste op regionaal niveau – dat wil zeggen per cluster van gemeenten – georganiseerd worden:

- Bundeling van taken op het gebied van preventieve gezondheidszorg, opvoeding en bescherming, in bijvoorbeeld een Centrum voor Jeugd en Gezin.
- Signalering en begeleiding in het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs.
- Taken op het gebied van de aanpak van voortijdig schoolverlaten.
- Taken in het kader van de toeleiding naar de arbeidsmarkt.

Het is aan de gemeenten zelf om te bepalen of en op welke wijze zij gezamenlijk deze taken willen organiseren. Dit past bij het neerleggen van de verantwoordelijkheid voor het jeugdbeleid bij de gemeenten.

Een mogelijke oplossing is om deze taken op de schaal van de huidige WGR-regio's te organiseren. Binnen deze regio's vormen de gemeenten gezamenlijk het bestuur die de aansturing op specifieke taken vormgeven. Iedere gemeente is vertegenwoordigd via de wethouder Jeugd in het bestuur. Uit dit bestuur wordt één wethouder als voorzitter gekozen.

De huidige GGD'en met als één van de taken de jeugdgezondheidszorg zijn georganiseerd op basis van de WGR-regeling. Eventueel zou ontvlechting van de jeugdgezondheidszorg van de GGD en bundeling met andere

gemeentelijke taken op het gebied van jeugd (zoals de indicatiestelling) mogelijk zijn binnen de WGR-regeling. De bestuurlijke samenwerkingsconstructie met centrumgemeenten vormt ook een alternatief. De ervaringen hiermee op het gebied van de maatschappelijke opvang zijn echter niet onverdeeld positief⁴.

Verschil met de huidige situatie

Gemeenten nemen in de nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling een meer centrale positie in. Er worden meerdere taken naar het gemeentelijke overheidsniveau gedecentraliseerd. Een deel van de taken op het gebied van jeugdzorg, zoals licht ambulante begeleiding, consultatie & deskundigheidsbevordering, indicatiestelling en de AMK-functie worden overgeheveld van de provinciale overheid naar de lokale overheid. Dit is in lijn met alle uitgangspunten van vereenvoudigde aansturing, aansturing zo dicht mogelijk bij het kind en optimale besteding van middelen. Er is geen overleg meer nodig tussen provincie en gemeenten; dit levert een aanzienlijke middelenbesparing op.

Verdere vereenvoudiging van de aansturing wordt verwezenlijkt door het aanwijzen van één verantwoordelijk wethouder binnen het college van B&W voor jeugdbeleid. De verantwoording over het jeugdbeleid wordt primair georganiseerd in de richting van de gemeenteraad. In uitzonderingssituaties dienen gemeenten gebruik te kunnen maken van doorzettingsmacht in de richting van uitvoerende instellingen die niet onder de gemeentelijke aansturing vallen, maar wel cruciaal zijn om de doelstellingen van integraal beleid te realiseren.

6.5 Rol van de rijksoverheid

De rol van de rijksoverheid binnen de nieuwe bestuurlijke inrichting van het jeugdbeleid is drieledig. Ten eerste is de rijksoverheid verantwoordelijk voor de aansturing, direct of indirect, van de specialistische taken in alle clusters van leefdomijnen. Ten tweede is de rijksoverheid verantwoordelijk voor de kaderstelling voor de algemene en preventieve taken die door gemeenten worden aangestuurd, met name op de gebieden onderwijs, (publieke) gezondheidszorg en veiligheid. De rijksoverheid houdt vanuit deze rol ook toezicht op hoofdlijnen (cq. stelseltoezicht). En ten derde vervult de rijksoverheid een faciliterende rol ten aanzien van gemeenten, zodat deze optimaal invulling kunnen geven aan hun verantwoordelijkheden. Dus kortweg bestaat de rol van de rijksoverheid uit:

- Aansturing van specialistische taken in alle clusters.
- Kaderstelling ten aanzien van en toezicht op de algemene en preventieve taken, met name op de gebieden onderwijs, gezondheidszorg en veiligheid.
- Facilitering van de rol van gemeenten.

Aansturing specialistische taken

De rijksoverheid is verantwoordelijk voor de aansturing van specialistische taken in alle clusters. Zo stuurt de rijksoverheid de volgende taken direct of indirect aan:

- Bestrafing van jeugdigen
- Jeugdbescherming
- Geïndiceerde jeugdzorg (dit gebeurt op een indirecte wijze wanneer de zorg via verzekeraars loopt)
- Speciaal onderwijs.

De lokale overheid draagt zorg voor het leggen van verbindingen tussen de algemene, preventieve en specialistische voorzieningen vanuit de verantwoordelijkheid voor het integrale jeugdbeleid.

Kaderstelling en toezicht

Met het neerleggen van verantwoordelijkheden voor algemene en preventieve taken bij de lokale overheid verandert ook de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid. De rijksoverheid is verantwoordelijk voor de algemene kaderstelling en houdt toezicht op hoofdlijnen. Landelijke kaderstelling vindt met name plaats op de gebieden van onderwijs, gezondheidszorg en veiligheid. Het betekent dat de rijksoverheid de taakstelling (wat moet er worden uitgevoerd?) en de kwaliteitseisen (waaraan moet de uitvoering voldoen?) bepaalt. Zo wordt gewaarborgd dat jeugdigen en ouders in het hele land dezelfde rechten hebben en van gelijksoortige diensten gebruik kunnen maken. De kaderstelling moet de ruimte voor gemeenten om maatwerk in beleid en uitvoering neer te zetten niet belemmeren. Dit betekent dat de kaderstelling wordt toegespitst op een beperkte set kwaliteitseisen, getoetst aan het IVRK.

De gemeenteraad vervult primair de rol van toezichthouder. In aanvulling op deze horizontale verantwoording heeft de rijksoverheid de taak in uitzonderingssituaties in te grijpen als gemeenten langdurig onder de maat presteren op het gebied van jeugdbeleid.

Facilitering gemeentelijke rol

Gemeenten moeten in staat worden gesteld om de verantwoordelijkheden invulling te geven. Dit vraagt om een faciliterende rol van de rijksoverheid in de richting van gemeenten. Deze rol bestaat uit de volgende elementen:

- Het beperken en/of wegnemen van belemmerende regelgeving.
- Het ontwikkelen en/of instandhouden van landelijke onderzoeksinstrumenten, waaronder een uniform model voor monitoring.
- Het (laten) verrichten van onderzoek naar de effectiviteit van signaleringsinstrumenten, interventies en programma's die op grote schaal (kunnen) worden toegepast.
- Het ter beschikking stellen van kennis over effectieve interventies en programma's.
- Het stimuleren en ondersteunen van innovaties in het jeugdbeleid.

Minister Jeugd

Het is logisch om vanuit het uitgangspunt van vereenvoudigde aansturing én optimale besteding van middelen ook de taken van de Rijksoverheid op het gebied van jeugd zo veel mogelijk bij elkaar te brengen. Dit sluit aan op de ontwikkeling van bundeling van taken in de uitvoering én aansturing op gemeentelijke niveau. Op rijksniveau betekent dit dat er minimaal voor een periode van 4 jaar een minister Jeugd moet zijn. Dit is vergelijkbaar met de aanwijzing van een wethouder Jeugd bij gemeenten. Bij de minister Jeugd ligt de eindverantwoordelijkheid voor het integrale jeugdbeleid. De opdracht van deze minister staat omschreven in het regeerakkoord waaraan andere ministers gehouden zijn. De minister Jeugd heeft gedurende de volgende kabinetsperiode de opdracht om het sturingsadvies te implementeren en de voortgang te faciliteren en te bewaken. De sectorale aansturing en kaderstelling vanuit de rijksoverheid, voorzover het taken betreft die niet onder de verantwoordelijkheid van de minister Jeugd vallen, blijft een verantwoordelijkheid van de afzonderlijke vakministers. De minister Jeugd staat voor de integraliteit van het jeugdbeleid.

Verschil met de huidige situatie

De aansturing van de specialistische taken is ondergebracht bij één bestuurslaag. Dit betekent dat de provinciale overheid niet meer belast is met verantwoordelijkheden voor beleid en uitvoering op het gebied van jeugdbeleid. De aansturing van taken op het gebied van jeugdbescherming, jeugdreclassering en geïndiceerde jeugdzorg ligt bij de rijksoverheid. De rijksoverheid brengt gemeenten sterker in positie om regie te voeren over het integrale jeugdbeleid. De invulling van de rol van de Rijksoverheid is sterker gericht op het bieden van ruimte op lokaal niveau met een landelijke kaderstelling op hoofdlijnen. Voorts is het toezicht van de rijksoverheid secundair op de verantwoording van gemeenten richting de gemeenteraad.

Verder is een belangrijk verschil dat op rijksniveau een minister Jeugd komt met een in het regeerakkoord geformuleerde opdracht voor minimaal de duur van de volgende kabinetsperiode.

Jeugdbeleid in Groot-Brittannië

In Groot-Brittannië is eind jaren negentig een deel van de bevoegdheden van de centrale overheid gedelegeerd naar de lokale overheid. Dit geldt ook voor het jeugdbeleid. De lokale overheid draagt de verantwoordelijkheid voor o.m. de gezondheidszorg en de sociale voorzieningen, waaronder de toegang tot de jeugdzorg (social services). De Children Act 2004 vormt de wettelijke basis waarin taken en verantwoordelijken voor het jeugdbeleid zijn vastgelegd. Hierin staat onder meer dat:

- Lokale overheden verplicht zijn samenwerking te bevorderen.
- Middelen van instellingen door de overheid kunnen worden samengevoegd, zodat gezamenlijke activiteiten gefinancierd worden.
- Informatie moet worden gedeeld in databanken.
- Lokale overheden verplicht zijn tot het instellen van een Local Safeguarding Board, het opstellen van een Children and Young People's Plan en het aanstellen van een Director of Children's Services (die eindverantwoordelijk is voor het ontwikkelen en het uitvoeren van beleid in de regio).

In Groot-Brittannië werd wetgeving als onvoldoende waarborg gezien voor de implementatie van de beoogde veranderingen. In 2004 is daarom tevens gestart met het nationale programma 'Every Child Matters, Change for Children'. Dit programma biedt een landelijk framework voor veranderingstrajecten op lokaal niveau en beoogt een verschuiving van repressief en probleemoplossend jeugdbeleid naar meer aandacht voor preventie en vroegsignalering.

Ook wordt in Groot-Brittannië het beleid sterk gestuurd door de uitkomsten van jeugdzorg voor kinderen en jongeren. De voorzieningen en de overheid worden afgerekend op de vijf ijkpunten die in 'Every Child Matters, Change for Children' geformuleerd zijn:

1. Gezondheid
2. Bescherming (tegen mishandeling en verwaarlozing)
3. In staat zijn te genieten van het leven
4. Maatschappelijke participatie
5. Economische welvaart.

Op nationaal niveau zijn alle jeugdzaken ondergebracht bij één departement, te weten het Department for Education and Skills. Jeugdhulpverlening, jeugdbescherming, jeugdgezondheidszorg en onderwijs vallen onder de verantwoordelijkheid van één minister.

6.6 Wettelijk kader

De Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) die per 2007 van kracht wordt, biedt voor deze nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling richting gemeenten een passend wettelijk kader. In de Wmo kunnen de ruimere gemeentelijke taken en bevoegdheden worden verankerd. Zowel inhoudelijk als qua opzet past de Wmo bij de beoogde nieuwe rol en verantwoordelijkheden voor de gemeenten. Dit laat onverlet dat de aansturing en financiering van de geïndiceerde zorg op basis van een andere titel/grondslag plaatsvindt. In de Wmo zijn nu al de vijf ('voorliggende') functies van het jeugdbeleid ondergebracht in het prestatieveld jeugd. Daarbij kan worden aangesloten bij verdere landelijke kaderstelling op het gebied van jeugd.

Bovendien gaat deze wet ook uit van het principe van horizontale verantwoording, dat wil zeggen dat gemeenten autonome verantwoordelijkheid krijgen en daarvoor direct verantwoording afleggen aan de burgers (via de gemeenteraad).

In deel 2 van het sturingsadvies wordt nader ingegaan op de wijze van financiering. Daar zal ook aandacht worden besteed aan de verdere uitwerking van het wettelijk kader binnen de Wmo en de mogelijkheid tot het inbouwen van positieve prikkels voor gemeenten om effectief jeugdbeleid te voeren.

6.7 Aanbevelingen

Aanbeveling 14

De Rijksoverheid is verantwoordelijk voor kaderstelling ten aanzien van de overheidstaken op het gebied van onderwijs, gezondheidszorg en veiligheid. De sectorale aansturing en kaderstelling vanuit de rijksoverheid, voor zover het taken betreft die niet onder de verantwoordelijkheid van de minister Jeugd vallen, blijft een verantwoordelijkheid van de afzonderlijke vakministers.

De minister Jeugd is binnen het volgend kabinet eindverantwoordelijk voor het integrale jeugdbeleid en voor de invoering van het sturingsadvies.

Aanbeveling 15

De rijksoverheid is tevens verantwoordelijk voor specialistische taken. Dit betekent dat de provinciale overheid niet langer belast is met taken op het gebied van jeugdzorg.

Aanbeveling 16

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de algehele regie van het jeugdbeleid. Dat betreft zowel de algemene en preventieve taken als de verbindingen met de specialistische taken. Deze verantwoordelijkheid berust bij voorkeur bij een wethouder Jeugd.

Aanbeveling 17

De Wet maatschappelijke ondersteuning kan als wettelijk kader worden gehanteerd voor de verankering van de nieuwe bestuurlijke verantwoordelijkheidsverdeling. Positieve prikkels voor gemeenten dienen om effectief jeugdbeleid te stimuleren.

¹ Kabinetsvisie 'Andere overheid', 2003.

² 'Je gaat erover of niet', advies van de gemengde commissie bestuurlijke coördinatie, 30 mei 2005.

³ 'Bewijzen van goede dienstverlening', WRR, Amsterdam, november 2004.

⁴ Zie uitkomsten rapporten van de Algemene Rekenkamer over zwerfjongeren (Opvang zwerfjongeren 2002-2005).

Casuïstiek 2

Huidig knelpunt

De Raad voor de Kinderbescherming doet onnodig dubbel werk en dat heeft ernstige gevolgen, stelt de jeugdzorgbrigade. Mishandelde kinderen moeten lang wachten voor ze geholpen worden. Een melding van kindermishandeling komt binnen bij het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling (AMK), dat valt onder het Bureau Jeugdzorg. Het AMK onderzoekt de melding. Als het AMK wil dat er ingegrepen wordt, onderzoekt de Raad voor de Kinderbescherming de zaak opnieuw en geeft advies. Daarover neemt de kinderrechter een besluit. (zie E-zine jeugdzorg 2-12-2005)

Oplossing sturingsadvies

Er is één lokaal Centrum waar taken op het gebied van opvoedingsondersteuning, preventieve gezondheidszorg en kind- en gezinsbegeleiding zijn gebundeld. In dit Centrum zijn ook de taken van het AMK neergelegd. Er wordt vanuit het Centrum consultatie en advies geboden. Ook wordt een screening op de melding uitgevoerd. Het Centrum doet dit door snel contact op te nemen met het gezin en eventueel met betrokken professionals om na te gaan of de zorg gedeeld wordt en er bereidheid is voor vrijwillige hulp. Op het moment dat de ernst van de melding en de reeds bij het Centrum beschikbare informatie over het kind en/of het gezin daartoe aanleiding geven, neemt het Centrum dezelfde dag nog contact op met het gezin. Mocht het contact met het gezin onbevredigend zijn (bijvoorbeeld omdat contact geweigerd wordt of de situatie dusdanig ernstig is dat direct ingrijpen nodig is en ouders niet willen meewerken) dan speelt het Centrum de melding direct voor verder onderzoek of directe inzet door naar de Raad voor de Kinderbescherming.

Voordelen kinderen en ouders

- Burgers en professionals kunnen gemakkelijk en zonder doorverwijzing advies vragen of een melding doen.
- De doorlooptijden voor onderzoek en inzet van hulp (vrijwillig of op basis van een maatregel) worden korter.
- Ouders krijgen altijd de mogelijkheid geboden voor vrijwillige hulp.
- De drempel tot het lokale Centrum voor Jeugd en Gezin blijft laag, omdat de beoordeling tot inzet van gedwongen hulp volledig buiten het Centrum ligt.

Algemene voordelen

- De drempel tot het doen van een (anonieme) melding over (een vermoeden van) kindermishandeling is laag.
- Er is geen overlap meer in werkzaamheden. Het lokale Centrum voert screening uit, de Raad voor de Kinderbescherming doet onderzoek en brengt zonodig advies aan de rechter uit.

7 Monitoring jeugdbeleid

7.1 Inleiding

De 'ideale' inrichting van het jeugdbeleid is geschetst en de bestuurlijke verantwoordelijkheden zijn toebedeeld. Expliciet is gekozen voor een sturingsvisie waarin gemeenten nog sterker verantwoordelijk worden voor integraal jeugdbeleid. Om de sturingskracht van gemeenten te versterken, is de rijksoverheid zo veel mogelijk voorwaardenscheppend en blijft op de achtergrond. Specifieke uitkeringen worden zo veel mogelijk gebundeld en ontdaan van uitvoeringsregels. Gemeenten leggen in eerste instantie horizontale verantwoording af over de gekozen prioriteiten en de effecten van het jeugdbeleid, dat wil zeggen tegenover de lokale samenleving. Onderlinge vergelijking tussen gemeenten (benchmarking) vindt plaats door het volgen van de resultaten van het beleid op een beperkt aantal indicatoren.

De rijksoverheid heeft systeemverantwoordelijkheid en is aanspreekbaar wanneer de maatschappelijke resultaten onvoldoende zijn. Verder heeft de rijksoverheid een ondersteunende rol, die bestaat uit het ontwikkelen van monitorinstrumenten en methodieken en het stimuleren van innovaties. Deze sturingsvisie leidt tot deregulering en sluit aan bij de sturingsfilosofie achter de in ontwikkeling zijnde Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo)¹ en bij het advies van de RMO² over sturingsvraagstukken. Deze visie past tevens bij het recente pleidooi van de WRR³ voor meer vertrouwen in de relaties tussen beleidsactoren. In de huidige praktijk, met de nadruk op controleren, gaat te veel tijd en energie op aan het afleggen van verantwoording.

In de huidige situatie wordt informatie die in het kader van jeugdbeleid wordt verzameld vooral gebruikt om toezicht en controle uit te oefenen over de wijze waarop middelen worden ingezet. Het is informatie die inzicht biedt in het proces maar zelden in het bereik en de effecten.

Het lijkt soms een doel op zichzelf te zijn geworden om informatie te verzamelen. De vraag waarom of waartoe welke informatie moet worden verzameld, wordt onvoldoende vooraf gesteld. Dit levert een enorme hoeveelheid aan gegevens op, zonder dat op basis daarvan uitspraken gedaan kunnen worden over de effectiviteit van de inzet van mensen en middelen. In dit sturingsadvies is het vertrekpunt voor sturingsinformatie dat deze beperkt blijft en sturing op bereik en effectiviteit mogelijk maakt.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de binnen de geschetste sturingsvisie van het jeugdbeleid benodigde sturingsinformatie en de daarvoor te gebruiken instrumenten; respectievelijk op uitvoerend niveau, gemeentelijk niveau en rijksniveau.

7.2 Uitvoerend niveau

Informatie-uitwisseling op lokaal niveau is een belangrijke voorwaarde voor een sluitende keten. Veel voorzieningen registreren en signaleren problemen bij jeugdigen. Deze informatie wordt echter niet altijd tijdig onderling uitgewisseld. Bovendien verblijven jeugdigen niet altijd hun hele jeugd in dezelfde gemeente. Zij verhuizen of begeven zich in andere steden voor hun school, werk of vrije tijd. Het is daarom van groot belang dat de informatie over de jeugdige met deze bewegingen meegaat. De informatie moet overdraagbaar en voor iedereen (die hiertoe bevoegd is) beschikbaar zijn.



Verwijsindex

Informatiesystemen op lokaal niveau moeten daarom koppelbaar zijn tot één landelijke Verwijsindex Risicjongeren. Dit houdt in dat er bindende afspraken zijn over de basisfuncties van de gemeentelijke informatiesystemen en het gebruik van standaarden. De verwijsindex is een elektronisch raadpleegbare lijst van risicjongeren, waarbij is aangegeven bij welke instellingen een dossier van deze jongere aanwezig is. De verwijsindex bevat zelf geen inhoudelijke informatie, maar uitsluitend contactgegevens.

De waarde van de verwijsindex hangt af van de kwaliteit van de informatie. De index moet volledig en actueel zijn. Alle betrokken organisaties moeten hun bijdrage hieraan leveren en daarvoor geldt een meldplicht. Het ligt voor de hand om de verantwoordelijkheid voor de verwijsindex neer te leggen bij de gemeente, omdat deze voldoende bestuurskracht heeft om organisaties aan te spreken op hun plicht.

Elektronisch kinddossier

Een elektronisch kinddossier biedt de basis voor de verwijsindex. Dit kinddossier legt vanaf (voor) de geboorte de ontwikkeling van een kind en de kenmerken van zijn omgeving vast. Het vervult een belangrijke rol in het vroeg en tijdig signaleren van risico's op een verstoorde ontwikkeling.

De ontwikkeling van het elektronisch kinddossier jeugdgezondheidszorg (EKD) is gestart in 2004. Doelstelling is om vanaf 1 januari 2007 voor alle nieuwgeboren kinderen een eigen elektronisch kinddossier te starten en dit geleidelijk aan te vullen met EKD's van alle kinderen tot 19 jaar.

Het elektronisch kinddossier is in principe een voortzetting van het bestaand integrale dossier jeugdgezondheidszorg, maar dan in digitale vorm. Ouders en kinderen hebben de mogelijkheid om het betreffende dossier in te zien. Het verdient aanbeveling om de taak van het bijhouden en het beheer van het kinddossier neer te leggen bij de jeugdgezondheidszorg. De bestuurlijke verantwoordelijkheid ligt daarmee ook bij de gemeente.

7.3 Gemeentelijk niveau

De in de vorige paragraaf beschreven instrumenten leveren ook beleidsinformatie op voor gemeenten. De informatie uit de verwijsindex en uit het elektronisch kinddossier kan gebruikt worden in de lokale en/of landelijke jeugdmonitoren.

Lokale jeugdmonitor

De gemeente is de regisseur van het jeugdbeleid. De wijze waarop het jeugdbeleid is ingericht en de overheidstaken zo veel mogelijk gebundeld worden aangeboden, is de verantwoordelijkheid van de gemeente. Ook ligt bij de gemeente de taak om de visie en de doelen van het jeugdbeleid in dialoog met instellingen te bepalen. Om de doelstellingen van het gemeentelijke jeugdbeleid te kunnen vaststellen is het nodig om over informatie te beschikken die inzicht geeft in de situatie van jeugdigen. Dit vereist dat gemeenten gebruik maken van een lokale jeugdmonitor, waarmee periodiek gegevens worden geleverd over een beperkte set van indicatoren op de verschillende leefgebieden van jeugdigen. De monitor dient ook om na te gaan of de gemeente verbeteringen in de situatie van de jeugd gerealiseerd heeft. Met andere woorden om de effecten van het gevoerde gemeentelijk beleid vast te stellen.

Bij de monitoring is van belang dat niet alleen problemen van jeugdigen in beeld worden gebracht, maar ook de (positieve) participatie van jeugdigen op de verschillende domeinen. Een jeugdmonitor moet immers niet uitsluitend een probleemgerichte benadering ondersteunen, maar ook een benadering die gericht is op het bieden van ontwikkelingsmogelijkheden van jeugdigen. De afgelopen jaren hebben verschillende gemeenten reeds een eigen jeugdmonitor ontwikkeld. Deze jeugdmonitoren verschillen van elkaar: er worden verschillende indicatoren gemeten. Mede om (meer) uniformiteit in het gebruik van indicatoren te krijgen, wordt in opdracht van het ministerie van VWS een landelijke jeugdmonitor ontwikkeld. In paragraaf 7.4 wordt hier nader op ingegaan.

Effectiviteit aanbod instellingen

De gemeente is eindverantwoordelijk voor de effectiviteit van de inzet van beleid voor jeugdigen en ouders door alle betrokken partijen.

Om deze verantwoordelijkheid invulling te kunnen geven, heeft de gemeente informatie nodig die een beeld geeft van bereik, effectiviteit en efficiency van het aanbod van de instellingen. Met de verdergaande decentralisering van taken naar gemeenten op het gebied van jeugdbeleid is het voor gemeenten van belang om zo efficiënt mogelijk te werken, zich voortdurend rekenschap te geven van de resultaten en daar adequaat op in te spelen.

Dit betekent dat gemeenten met instellingen heldere afspraken moeten maken, die gekoppeld zijn aan SMART geformuleerde doelstellingen. Deze doelstellingen moeten gericht zijn op de effectiviteit (outcome) van het aanbod, niet de geleverde productie of inzet op zich. Dit betekent dat instellingen gegevens moeten leveren die inzicht geven in het aantal jeugdigen en/of ouders dat met hun aanbod bereikt wordt en de effectiviteit van dat aanbod. In dit kader is ook van belang dat instellingen van jeugdigen en/of ouders feedback vragen. Op deze manier is de verantwoording die instellingen afleggen niet alleen bruikbaar voor de gemeente. De verantwoordingsinformatie is tevens interessant voor de jeugdigen en ouders, die gebruik maken van het aanbod van die instellingen en voor de instellingen zelf om de kwaliteit te verhogen.

7.4 Rijksniveau

Als onderdeel van de faciliterende rol heeft de rijksoverheid een belangrijke taak in het leveren van informatie die gemeenten kunnen gebruiken bij de sturing van het jeugdbeleid.

Het betreft:

- Inzicht bieden in de situatie van de jeugd en de resultaten van het jeugdbeleid door middel van een landelijke jeugdmonitor.
- Inzicht bieden in de effectiviteit van breed toepasbare instrumenten, interventies en programma's voor jeugdigen.

Landelijke jeugdmonitor

Het ministerie van VWS laat momenteel in het kader van Operatie Jong in samenwerking met andere departementen een jeugdmonitor ontwikkelen, die zowel op landelijk als lokaal niveau inzicht biedt in een aantal indicatoren van de situatie van jeugdigen op verschillende domeinen.

De monitor kan ook gebruikt worden om te bepalen in hoeverre het gevoerde jeugdbeleid effectief is, dat wil zeggen dat de problematiek van jeugdigen gereduceerd wordt.

De jeugdmonitor behelst geen nieuwe registratie. De informatie voor de jeugdmonitor is afkomstig van bestaande bronnen. Deze informatie wordt gebundeld en in samenhang gebracht, waardoor een compleet beeld ontstaat. Er zijn indicatoren benoemd die gelinkt zijn met beleidsthema's, waardoor de jeugdmonitor inzicht biedt in de stand van zaken op diverse belangrijke thema's als schooluitval en jeugdwerkloosheid.

Het is de bedoeling dat de landelijke jeugdmonitor begin 2007 operationeel is. Op termijn kan de jeugdmonitor als instrument voor benchmarking van gemeenten onderling worden benut.

Effectieve interventies en programma's

Het is van belang dat gemeenten inzicht hebben in (signalerings)instrumenten, interventies en programma's die effectief zijn. Deze informatie is van belang voor de aansturing van instellingen: er moet immers zo veel mogelijk worden gewerkt met instrumenten, interventies en programma's waarvan de effectiviteit door middel van gedegen onderzoek is aangetoond.

Vanuit de faciliterende rol ondersteunt de rijksoverheid landelijke kennis- en onderzoekscentra die deze informatie genereren en verspreiden. Op dit moment vervullen het Kennis Centrum Jeugd (KCJ, voorheen NIZW jeugd) en Zon/MW hierin een belangrijke rol.

Er is een plan van aanpak programmeringstudie Jeugd opgesteld. In het kader van dit programma zullen deelstudies worden uitgevoerd op drie terreinen:

- Pedagogische basisvoorzieningen
- Opvoed- en opgroei steun
- Jeugdzorg.

De komende jaren zal zo de nu nog beperkte kennis over effectiviteit van instrumenten, interventies en programma's stevig worden uitgebouwd. De ministeries van Justitie en VWS hebben afzonderlijke onafhankelijke

erkenningcommissies ingesteld. Deze commissies beoordelen op grond van onderzoek of instrumenten, interventies en programma het predikaat effectief mogen dragen en derhalve ook breder navolging verdienen.

Bij het door de rijksoverheid ondersteunde landelijke kenniscentrum ligt de taak om kennis op een laagdrempelige wijze toegankelijk te maken voor instellingen en gemeenten. Daarbij maakt het centrum gebruik van verschillende middelen zoals websites met databanken, trainingen en kenniskringen om kennis over te dragen. Bovendien kan het Centrum een ondersteunende rol vervullen bij het verder ontwikkelen van veelbelovende interventies en programma's.

Ten aanzien van het huidige landelijke onderzoekscentrum (te weten Zon/MW) past de kanttekening dat de activiteiten in hoofdzaak de beleidsterreinen van VWS afdekken. Integratie met andere kennisbronnen over jeugd is zeer gewenst.

Effectieve interventie: Communities that Care

Eind jaren negentig is Communities that Care (CtC) door de ministeries van Justitie en VWS in Nederland geïntroduceerd door middel van proefprojecten in vier grote Nederlandse gemeenten. CtC biedt gemeenten een instrument waarmee sturing kan worden gegeven aan de positieve ontwikkeling van jeugdigen en het voorkomen van probleemgedrag. Het KCJ ondersteunt de verdere ontwikkeling van CtC in Nederland. Als onderdeel hiervan is onder meer een gids met effectieve preventieve programma's uitgebracht die periodiek wordt vernieuwd. Inmiddels maken meer dan 10 gemeenten gebruik van CtC als sturingsinstrument voor hun jeugdbeleid.

Sturingsinformatie van de rijksoverheid

Voor de aansturing van de specialistische voorzieningen die rechtstreeks door de rijksoverheid worden uitgevoerd, is vanzelfsprekend informatie over de resultaten van deze voorzieningen en informatie over de effectiviteit van specialistische behandelmethoden noodzakelijk.

De landelijke jeugdmonitor bevat ook informatie die in combinatie met verantwoordingsinformatie van de betreffende voorzieningen inzicht kan bieden in de resultaten die specialistische voorzieningen bieden. Daarnaast laat de rijksoverheid onderzoek verrichten naar de effectiviteit van specialistische behandelmethoden. Voorbeelden hiervan zijn het programma 'Effectiviteitsonderzoek naar nieuw zorgaanbod voor jongeren met ernstige gedragsproblemen' en de WODC-Recidivemonitor van Justitie naar de effectiviteit van strafrechtelijke interventies.

7.5 Aanbevelingen

Aanbeveling 18

Op uitvoerend en beleidsniveau dienen de verwijsindex en het elektronisch kinddossier als instrumenten om informatie over jeugdigen te delen en te bundelen.

Aanbeveling 19

De effectiviteit van het jeugdbeleid moet op lokaal niveau in beeld worden gebracht aan de hand van een beperkte set indicatoren. De rijksoverheid stelt vanuit haar faciliterende rol de landelijke jeugdmonitor en databanken beschikbaar.

Aanbeveling 20

Instellingen dienen door gemeenten aangestuurd te worden op basis van informatie over het bereik en de effectiviteit van hun aanbod. Ook hier dient de rijksoverheid een faciliterende rol te vervullen door: onderzoek te laten doen naar de effectiviteit van instrumenten, interventies en programma's te laten uitvoeren en de kennis hierover aan instellingen en gemeenten ter beschikking te stellen.

¹ 'De Wet maatschappelijke ondersteuning.' A. Schoorl e.a. In: Handboek lokaal sociaal beleid. Den Haag: Elsevier overheid.

² 'Bevrijdende kaders. Sturen op verantwoordelijkheid.' Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (advies 24), Den Haag, 2002.

³ 'Bewijzen van goede dienstverlening.' Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Amsterdam, 2004.

Casuïstiek 3

Huidig knelpunt

Bureau Jeugdzorg Amsterdam kent vele subsidiegevers, circa 40 stuks. De diverse geldstromen kennen allemaal een eigen verantwoording. Dit heeft een aanzienlijke verzwaring van de administratieve lasten en een onvoldoende optimale inzet van middelen tot gevolg. In sommige gevallen zijn de kosten van de verantwoording van het subsidie groter dan het subsidiebedrag zelf. Dit is gebleken uit 'Een onderzoek naar financiële geldstromen in de jeugdzorg: een casestudy bij Bureau Jeugdzorg Agglomeratie Amsterdam' door het ministerie van Financiën (maart 2005).

Oplossing sturingsadvies

De financiële geldstromen vanuit de overheid naar instellingen worden meer gebundeld. Daarnaast wordt de verantwoording vereenvoudigd en teruggebracht tot een beperkt aantal indicatoren die zicht geven op de resultaten van de inzet. Er hoeft daarmee veel minder informatie verzameld te worden en deze hoeft aan minder financiers te worden aangeleverd.

Voordelen

- Meer geld blijft beschikbaar voor de uitvoering, in plaats van voor de verantwoording.
- Duidelijkheid en eenduidigheid over de resultaten waarop de instelling wordt afgerekend.
- Instellingen hebben meer ruimte om in overleg met de financier de middelen in te zetten daar waar de problemen zijn. Ze zijn minder gebonden aan bestemmingsregels per financiële geldstroom.
- Minder overheadkosten voor informatieverzameling en financiële verantwoording binnen instellingen.

8 Verantwoording en toezicht

8.1 Inleiding

In hoofdstuk 6 is een nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling binnen het jeugdbeleid voorgesteld. De gemeenten krijgen meer taken en worden nog sterker verantwoordelijk voor het integrale jeugdbeleid. Zij zijn regisseur van het lokale jeugdbeleid en integraal verantwoordelijk voor de keten van voorzieningen binnen het brede jeugdbeleid. In dit hoofdstuk staat de wijze waarop gemeenten deze verantwoordelijkheid dragen centraal. Op welke wijze vraagt de gemeente verantwoording van instellingen? Hoe legt de gemeente zelf verantwoording af?

In de nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling draagt de rijksoverheid de verantwoordelijkheid voor de aansturing van specialistische taken op het gebied van jeugdbeleid en voor kaderstelling op de gebieden van onderwijs, gezondheidszorg en veiligheid. Vanuit deze verantwoordelijkheid dient de rijksoverheid *sectoraal toezicht* uit te oefenen. Daarnaast is de rijksoverheid natuurlijk systeemverantwoordelijk en aanspreekbaar op de maatschappelijke resultaten. Vanuit deze verantwoordelijkheid is de rijksoverheid *integraal toezichthouder* op gemeenten. In dit hoofdstuk wordt aandacht gegeven aan de verantwoording van gemeenten aan de rijksoverheid in het kader van het sectorale én integrale toezicht.

Bij de invulling van verantwoording en toezicht door instellingen en overheden vormt horizontale verantwoording het uitgangspunt. Dit uitgangspunt is toegelicht in paragraaf 2.4. Het komt erop neer dat verantwoording en toezicht zo dicht mogelijk bij de burger worden neergelegd. Voor instellingen vormen de kinderen en ouders als gebruikers van de dienstverlening belangrijke actoren in het afleggen van verantwoording. Voor gemeenten geldt dat verantwoording in hoofdzaak aan de gemeenteraad moet worden afgelegd.

Naarmate horizontale verantwoording meer effectief is, kan het verticale toezicht selectiever en gericht worden uitgeoefend. Daarmee krijgt het verticale toezicht sterker de invulling van controle en beheersing op macroniveau. Dit past beter bij de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid voor het stelsel in zijn geheel. Dit uitgangspunt van horizontalisering van verantwoording sluit aan op de landelijke toezichtvisie 'Minder last, meer effect'¹ waarin gepleit wordt voor een verschuiving van verantwoordelijkheden van overheid naar samenleving en een lastenverlichting in toezicht voor instellingen wordt voorgestaan. Met meer verantwoordelijkheid in de samenleving en het aanvaarden van risico's komt goed toezicht het beste tot zijn recht. Goed toezicht is selectief, slagvaardig en gericht op het bevorderen van samenwerking. Bovendien is goed toezicht onafhankelijk, transparant en professioneel.

Ook de WRR² en de SER³ hebben de verschuiving naar horizontale verantwoording reeds bepleit.

In dit hoofdstuk wordt achtereenvolgens de rol van instellingen, de lokale overheid en de rijksoverheid ten aanzien van verantwoording en toezicht behandeld.



8.2 Rol van instellingen bij verantwoording

Meervoudige verantwoording veronderstelt een evenwichtige combinatie van verticaal toezicht, horizontale verantwoording én interne controle. Instellingen hebben met alle drie de vormen van verantwoording te maken. Als interne controle en horizontale verantwoording goed verankerd zijn, kan het verticaal toezicht worden gericht op de controle en de effectiviteit van de instelling.

Interne controle

Een Raad van Toezicht (RvT) voert de interne controle uit. Het bestuursmodel van een RvT wordt steeds vaker door instellingen binnen het jeugdbeleid toegepast. Het is een controlerend orgaan met een onafhankelijke samenstelling. De primaire taak van de RvT is controle op de maatschappelijke resultaten van de instelling en op de kwaliteit van de horizontale verantwoording.

De functie van toezichthouder dient steeds actiever en professioneler te worden ingevuld. Dit past bij de uitgangspunten van 'corporate governance' waarover onder meer de commissie Tabaksblat⁴ heeft geadviseerd. Binnen instellingen op het gebied van jeugdbeleid verdient de invulling van de principes van 'good governance' een sterke impuls. Hier kunnen brancheorganisaties een belangrijke rol bij spelen. Naast de rol van een RvT zijn kwaliteitszorgsystemen belangrijk voor de interne controle van instellingen. Een kwaliteitszorgsysteem ondersteunt het lerende vermogen van een organisatie. Het gaat erom dat een instelling feedback organiseert, van gebruikers (kinderen en ouders), van professionals onderling, van samenwerkende organisaties en van financiers.

Horizontale verantwoording

Horizontale verantwoording vereist dat instellingen aan kinderen, ouders en andere belanghebbenden, waaronder financiers, inzicht geven over het bereik en de effectiviteit van de geboden dienstverlening. De instelling vraagt om feedback en legt verantwoording af.

We moeten oppassen met rituele vormen van verantwoording, zoals het ter reactie voorleggen van beleidsplannen in schriftelijke inspraakrondes. Deze traditionele vormen blijken niet effectief te zijn.

Alternatieve vormen van horizontale verantwoording moeten worden gezocht, zoals het organiseren van expertbijeenkomsten met samenwerkingspartners en ouderbijeenkomsten. Ik heb hier ook bij het schrijven van dit sturingsadvies veelvuldig gebruik van gemaakt en daar veel aan gehad.

Visitaties en peer-review leveren eveneens belangrijke informatie op voor het verbeteren van de kwaliteit van de dienstverlening. Deze instrumenten vervullen zowel een rol voor de interne controle als voor de horizontale verantwoording.

8.3 Rol van gemeenten bij verantwoording

De integrale verantwoordelijkheid voor het lokale jeugdbeleid ligt bij gemeenten. In paragraaf 6.4 is reeds voorgesteld dat de gemeente deze verantwoordelijkheid neerlegt bij één portefeuillehouder in het college van B&W, te weten de wethouder Jeugd. Deze wethouder vraagt verantwoording van instellingen en legt zelf verantwoording af.

Verantwoording aan de wethouder Jeugd

De wethouder Jeugd moet invulling gaan geven aan de regie over het beleid en de uitvoering. Deze regie heeft betrekking op afzonderlijke instellingen én op de keten van voorzieningen. In het geval partijen onvoldoende presteren of afspraken niet nakomen, moet de wethouder Jeugd ze daarop aan kunnen spreken en daaraan (financiële) consequenties kunnen verbinden.

Effectiviteit aanbod instellingen

De wethouder vraagt verantwoording aan instellingen zodat hij inzicht krijgt in het bereik, de effectiviteit en de efficiency van de dienstverlening van de instellingen. Deze verantwoording vindt plaats op basis van rapportage door de instellingen over het bereiken van de door de gemeente geformuleerde doelstellingen. Deze doelstellingen dienen te passen in de overkoepelende doelstellingen voor ketens van instellingen. Dit zijn de doelstellingen voor het totale gemeentelijke jeugdbeleid. Bij het formuleren van de doelstellingen door de wethouder worden ook afspraken gemaakt over de indicatoren die inzicht geven in het wel/niet bereiken van de doelstellingen en de wijze van rapportage hierover door de instellingen. Zo wordt dus richting gegeven aan de inhoud van de verantwoording die door instellingen moet worden afgelegd. De wethouder ziet er bovendien op toe dat instellingen niet alleen aan de gemeente verantwoording afleggen, maar ook aan jongeren, ouders en samenwerkingspartners in het kader van horizontale verantwoording.

Effectiviteit totale jeugdbeleid

Gemeenten moeten vanuit hun regierol vooral ook toezien of de doelstellingen voor het totale jeugdbeleid gerealiseerd worden. Hiervoor maakt de wethouder gebruik van informatie uit de verantwoordingsrapportages van afzonderlijke instellingen en van de lokale jeugdmonitor, waarin informatie uit onder meer de verwijsindex en het elektronisch kinddossier zijn opgenomen. Door gegevens uit lokale jeugdmonitoren te vergelijken met gegevens uit de landelijke jeugdmonitor kan bovendien benchmarking plaatsvinden; dat wil zeggen dat de effectiviteit van het jeugdbeleid van verschillende gemeenten met elkaar vergeleken kan worden.

Verantwoording aan de gemeenteraad

De wethouder Jeugd legt primair aan de gemeenteraad rekenschap af over de resultaten van het jeugdbeleid. De raad dient te controleren of de doelstellingen van het totale jeugdbeleid in voldoende mate gerealiseerd worden. Om de kwaliteit van de informatie over de effectiviteit van het jeugdbeleid te beoordelen, kan de gemeenteraad gebruik maken van de expertise van de lokale rekenkamer. Ook kan de gemeenteraad een beroep doen op de (voortzetting van) het ITJ (Integraal Toezicht Jeugd)⁵ voor informatie en advies over het integrale jeugdbeleid en de effectiviteit van de ketensamenwerking op lokaal niveau. De gemeenteraad maakt op basis van deze verschillende informatiekkanalen een beoordeling van het jeugdbeleid en kan daar politieke gevolgen aan verbinden.

Verantwoording aan de rijksoverheid

Naast verantwoording aan de gemeenteraad brengt de gemeente ook verslag uit over de effectiviteit van het gevoerde beleid aan de rijksoverheid. Deze gemeentelijke verantwoordingsplicht wordt verder beschreven in 8.4.

8.4 Rol van de rijksoverheid

De rol van de rijksoverheid ten aanzien van verantwoording en toezicht bestaat uit twee onderdelen. Deze onderdelen hangen samen met de specifieke verantwoordelijkheden van de rijksoverheid. Er wordt onderscheid gemaakt tussen:

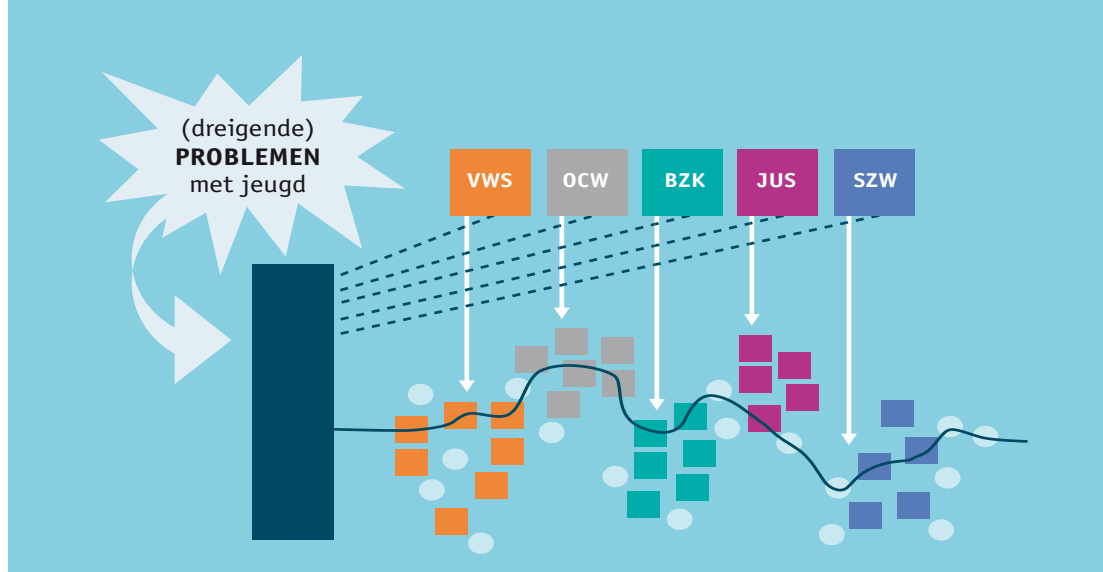
- Sectoraal toezicht (vanuit kaderstellende rol op gebied van onderwijs, gezondheidszorg en veiligheid én aansturende rol van specialistische taken).
- Integraal toezicht (vanuit de systeemverantwoordelijkheid én faciliterende rol).

Sectoraal toezicht

De vakministers, die vanuit de rijksoverheid verantwoordelijk zijn voor de landelijke kaderstelling op de gebieden van onderwijs, gezondheidszorg en veiligheid, houden toezicht op de naleving daarvan. De verschuiving naar horizontale verantwoording heeft ingrijpende gevolgen voor de wijze waarop de rijksoverheid toezicht moet uitoefenen. Dit dient minder bureaucratisch en minder belastend te zijn. Toetsing op het voldoen aan kwaliteitseisen moet voor een belangrijk deel worden vervangen door toetsing van de interne controle (hoe is de kwaliteitszorg vormgegeven?) en van de horizontale verantwoording (is voldoende transparant wat de instelling maatschappelijk oplevert?).

Daarnaast wordt het sectorale toezicht ingezet om de effectiviteit van het aanbod van de specialistische voorzieningen te bewaken. Hier kan een parallel worden getrokken met de verantwoording van instellingen aan de gemeenten (zie paragraaf 8.3).

De koerswijziging naar horizontale verantwoording heeft gevolgen voor de functie van de landelijke inspecties. Sectoraal toezicht op instellingen krijgt in de toekomst een beperktere invulling, aangezien instellingen zich over minder sectorgebonden regels (verbonden aan landelijke kaderstelling) hoeven te verantwoorden. Daarnaast wint het integrale toezicht in toenemende mate aan belang. Het controleren van de afzonderlijke instellingen is ondergeschikt aan toetsing van het realiseren van het ketendoel van instellingen gezamenlijk.



Integraal toezicht

De rijksoverheid is ook algeheel toezichthouder van het integrale jeugdbeleid van gemeenten. Daartoe toetst de rijksoverheid met name of er op lokaal niveau sprake is van een sluitende keten. In de nieuwe kabinetsperiode is de minister Jeugd verantwoordelijk voor deze toetsing. Bij de uitvoering van deze toetsing speelt het ITJ een belangrijke rol. Deze programmatische aanpak verdient continuering en verankering. Het ITJ verschilt van het sectorale toezicht door:

- Het perspectief van de levensloop van het kind als vertrekpunt, in plaats van het specifieke beleidsterrein.
- De aandacht voor de ketens, in plaats van voorzieningen.
- De nadruk op outcome, in plaats van output.

Er is een toezichtkader⁶ door het ITJ opgezet, waarin vier uitgangspunten zijn opgenomen: integraal, probleemgeoriënteerd, oplossingsgericht en situationeel toepasbaar.

In 2005 zijn de bevindingen van de pilot Integraal Toezicht Jeugdzaken openbaar gemaakt aan de gemeente Almere en aan de betrokken instellingen (zie "Actieplan Almere ketenzorg jeugd", november 2005).

De conclusies luiden:

- De samenwerking tussen de betrokken organisaties is niet goed genoeg om de problemen effectief te kunnen aanpakken.
- De effectiviteit van de inspanningen van een ieder is (te) gering ondanks enthousiasme en betrokkenheid.
- Het probleem voor de jongeren wordt niet gestopt of opgelost.

Deze conclusies uit de pilot Integraal Toezicht Jeugdzaken vormden aanleiding om op een aantal fronten te komen tot verbetering van informatie-uitwisseling en werkprocessen tussen de organisaties, die betrokken zijn in de ketens jeugdzorg, onderwijs – zorgstructuren, veiligheid en openbare orde.

Als onderdeel van haar toetsende rol verzamelt en beoordeelt het ITJ informatie over het functioneren van het gemeentelijk jeugdbeleid. Zij baseert zich daarbij op onder meer informatie vanuit het sectorale toezicht, lokale verantwoordingsinformatie van instellingen en jeugdmonitoren.

Het ITJ brengt van haar bevindingen verslag uit aan de gemeenteraad van de betreffende gemeente en aan de minister Jeugd. Het ITJ heeft een signalerende en adviserende rol maar kan zelf geen sancties opleggen. Ingrijpen als resultaten van het jeugdbeleid te wensen over laten is zoals gezegd in eerste instantie een taak van de gemeenteraad.

In het geval gemeenten gedurende langere periode en zonder politieke interventie(s) vanuit de gemeenteraad onvoldoende resultaat boeken, kan de rijksoverheid ingrijpen. In deel 2 van het sturingsadvies wordt nader ingegaan op de criteria van ingrijpen door de rijksoverheid én op de mogelijke sancties richting gemeenten.

8.5 Aanbevelingen

Aanbeveling 21

De aansturing van instellingen door de wethouder Jeugd dient gericht te zijn op vergroting van bereik en effectiviteit en het stimuleren van horizontale verantwoording binnen instellingen.

Aanbeveling 22

De wethouder Jeugd legt aan de gemeenteraad verantwoording af over de effectiviteit van het gemeentelijke jeugdbeleid. De gemeenteraad maakt mede op basis van deze verantwoording een beoordeling en verbindt daaraan politieke gevolgen.

Aanbeveling 23

De landelijke overheid dient op grond van hun kaderstellende rol op het gebied van onderwijs, gezondheidszorg en veiligheid, sectoraal toezicht uit te oefenen op instellingen. Dit sectorale toezicht dient beperkt te worden, zodat de administratieve last voor instellingen vermindert. Het sectorale toezicht geschiedt onder verantwoordelijkheid van de betreffende drie vakministers.

Aanbeveling 24

De minister Jeugd is in de komende kabinetsperiode verantwoordelijk voor integraal toezicht op de mate waarin het jeugdbeleid van gemeenten effectief is.

Aanbeveling 25

Het integraal toezicht wordt uitgevoerd door het ITJ. Het ITJ maakt daarbij onder meer gebruik van jeugdmonitoren en brengt verslag uit aan de gemeenteraden van de betreffende gemeente en de minister Jeugd.

¹ 'Minder last, meer effect: zes principes van goed toezicht', Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, oktober 2005.

² 'Bewijzen van goede dienstverlening', WRR, Amsterdam, 2004.

³ 'Ondernemerschap voor de publieke zaak', advies nr. 05/04 van de SER, Den Haag, 2005.

⁴ Nederlandse Code Corporate Governance, commissie Tabaksblat, december 2003.

⁵ In de huidige kabinetsperiode is het integrale toezicht op jeugdzaken (ITJ) opgezet door de vijf betrokken sectorale inspecties; Inspectie Jeugdzorg, Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, Inspectie voor de Gezondheidszorg, Inspectie van het Onderwijs en Inspectie Werk en Inkomen. Waarschijnlijk zal het ITJ in de komende kabinetsperiode onder een andere naam worden voortgezet.

⁶ 'Ketens laten werken: concept toezichtkader jeugdzaken 0-23', Integraal Toezicht Jeugdzaken, november 2005.

Casuïstiek 4

Huidig knelpunt

Kinderen en gezinnen met meervoudige problemen moeten ook vaak een beroep doen op meerdere vormen van zorg, die elk een eigen toegangspoort en financieringssysteem hebben. Dat betekent dat zij steeds weer bij een ander indicatieorgaan hun verhaal moeten houden. Het betekent ook dat onderdelen van het totale pakket aan zorg vanuit verschillende stelsels geleverd moeten worden. Dit komt samenhang in de zorg en een zorgvuldige planning van de uitvoering van de zorgactiviteiten niet ten goede.

Zo kan het voorkomen dat een kind met ontwikkelings- en gedragsproblemen uiteindelijk wel een dubbele indicatie heeft, maar toch zonder behandeling thuis zit omdat een passende combinatie van zorg en onderwijs niet beschikbaar is. De school kan het kind niet alleen aan en datzelfde geldt voor de ouders. Het kind is te onhandelbaar, als niet tegelijkertijd hulp bij de problemen wordt geboden.

Oplossing sturingsadvies

Binnen het Centrum voor Jeugd en Gezin is de indicatiestelling geïntegreerd waardoor ouders en kinderen niet meer langs allerlei verschillende loketten hoeven. Op basis van de bevindingen verwijst het Centrum zo nodig door naar meer gespecialiseerde hulp. Uitgangspunt is dat passende zorg en onderwijs zoveel mogelijk in de eigen leefomgeving van het kind worden aangeboden, waarbij het Centrum voor Jeugd en Gezin de zorg coördineert. Dat houdt in dat de hulp zoveel mogelijk binnen het gezin of de reguliere voorzieningen wordt geboden. Daarbij kan ook gebruik worden gemaakt van de opvang- en vrijetijdsfaciliteiten binnen de brede buurtschool. Gebruik van naschoolse opvang kan de ouders/het gezin enigszins ontlasten, sportactiviteiten kunnen een uitlaatklep bieden voor een overdaad aan energie etc.

Wanneer problemen, ook meervoudige, tijdig worden gesignaleerd kan veelal nog met een mix van laagdrempelige ondersteuning en zo nodig specialistische zorg worden volstaan.

Voordelen kinderen en ouders

- De procedure van indicatiestelling is korter door uitvoering binnen het Centrum en met toetsing achteraf, waardoor hulp eerder kan starten.
- De jeugdige en de ouders hebben met minder instellingen en werkers te maken, dus zij hoeven minder intakes te doorlopen en daarmee hun informatie niet te herhalen.
- De indicatiestelling door het Centrum geeft recht op een combinatie van zorg en onderwijs. Er is geen sprake meer van gescheiden indicatietrajecten voor jeugdigen en ouders.
- Wanneer een kind of gezin met meerdere zorgverleners te maken heeft, zorgt het Centrum voor Jeugd en Gezin voor coördinatie van de zorg.
- Er is één (school)voorziening waar de jeugdige terecht kan voor opvang, onderwijs en vrijetijdsbesteding.

Algemene voordelen

- Efficiencywinst door integratie indicatiestelling binnen het Centrum.
- Effectiviteit van de zorg neemt toe doordat geïntegreerde indicatiestelling ten goede komt aan de samenhang in de zorgverlening.

Bijlagen

Schema's huidige overheidstaken per leefdoem

Bijlage 1

In onderstaande schema's staan de huidige wettelijke overheidstaken weergegeven. Dit gebeurt per domein van taken, in de volgorde:

- Opvang, educatie en werk
- Opvoeding en bescherming
- Gezondheidszorg
- Veiligheid
- Vrije tijd

De wettelijke overheidstaken staan opgesomd per leeftijd van het kind. Daarbij worden de leeftijds-categorieën -9 maanden, 0-4 jaar, 4- 12 jaar, 12-18 jaar en 18-23 jaar gehanteerd. Deze indeling komt voort uit de wijze waarop de overheidstaken zijn geformuleerd.

Schema 1.1		Domein 'Opvang, educatie en werk'
Leeftijd	Taken overheid	
- 9 maanden	Geen	
0 - 4 jarigen	<p><i>Opvang</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Toezien dat kinderopvang bijdraagt aan een goede en gezonde ontwikkeling van het kind in een veilige en gezonde omgeving. (Wet op de Kinderopvang, artikel 48, 49 en 50) - Zorgdragen voor technische hygiënezorg in kindervoorzieningen. (WCPV, artikel 2) <p><i>Educatie</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Beschikbaar stellen van specifieke ondersteuningsprogramma's voor kinderen met een taal-, leer en of ontwikkelachterstand. (IVRK, artikel 5 en Landelijk Beleidskader GOA) 	
4 - 12 jarigen	<p><i>Opvang</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Toezien dat naschoolse opvang bijdraagt aan een goede en gezonde ontwikkeling van het kind in een veilige en gezonde omgeving. (Wet op de Kinderopvang, artikel 48, 49 en 50) - Zorgdragen voor technische hygiënezorg in kindervoorzieningen. (WCPV, artikel 2) <p><i>Educatie</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Beschikbaar stellen van voldoende gratis openbaar algemeen vormend onderwijs, dat kinderen voorbereidt op een actief en verantwoord leven als volwassene in een vrije samenleving met respect voor anderen en de omgeving. (Nederlandse grondwet, artikel 23, Wet op het Primair onderwijs, artikel 8, Leerplichtwet en IVRK, artikel 28 en 29) - Garanderen vrijheid van onderwijs. Dit wil zeggen de vrijheid in keuze voor een richting (onderwijskundig of levensovertuiging) en de vrijheid om een school te stichten van de richting van zijn of haar keuze. (Nederlandse grondwet, artikel 23) - Toezicht houden op schoolverzuim. (Leerplichtwet) - Beschikbaar stellen van specifieke ondersteuningsprogramma's voor kinderen met een taal-, leer en of ontwikkelachterstand. (IVRK, artikel 5 en Landelijk Beleidskader GOA) - Toegankelijkheid van onderwijs garanderen voor specifieke groepen, bijvoorbeeld voor jeugdigen met leer- en opvoedproblemen of kinderen met een handicap. (Leerplichtwet, IVRK, artikel 23, AWBZ en Wet Leerlinggebonden Financiering) - Handhaven van het leerrecht vanaf 4 jaar en de leerplicht van 5- 16 jaar en toepassen van sancties bij overtredingen. (Leerplichtwet, artikelen 21, 22 en 26) <p><i>Werk</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Erop toezien dat kinderen niet werken. (IVRK, artikel 32, Arbeidstijdenwet, artikel 3:2) 	

Leeftijd	Taken overheid
12 - 18 jarigen	<p><i>Opvang</i> Zorgdragen voor technische hygiënezorg in jongerenvoorzieningen. (WCPV, artikel 2)</p> <p><i>Educatie</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Beschikbaar stellen van voldoende gratis openbaar algemeen vormend onderwijs, dat jongeren voorbereidt op een actief en verantwoord leven als volwassene in een vrije samenleving met respect voor anderen en de omgeving. (Nederlandse grondwet, artikel 23, Wet op het Voortgezet onderwijs, artikel 17, Leerplichtwet en IVRK, artikel 28 en 29) - Garanderen vrijheid van onderwijs. Dit wil zeggen de vrijheid in keuze voor een richting (onderwijskundig of levensovertuiging) en de vrijheid om een school te stichten van de richting van zijn of haar keuze. (Nederlandse grondwet, artikel 23) - Toezicht houden op schoolverzuim. (Leerplichtwet) - Beschikbaar stellen van specifieke ondersteuningsprogramma's voor jongeren met een taal-, leer en of ontwikkelachterstand (IVRK, artikel 5 en Landelijk Beleidskader GOA) - Toegankelijkheid van onderwijs garanderen voor specifieke groepen, bijvoorbeeld voor jeugdigen met leer- en opvoedproblemen of jongeren met een handicap. (Leerplichtwet, IVRK, artikel 23, AWBZ en Wet Leerlinggebonden Financiering) - Stimuleren dat elke jongere het onderwijs verlaat met een startkwalificatie. Voorkomen van dreigende schooluitval. (Lissabon doelstellingen) - Beschikbaar stellen van specifieke voorzieningen voor jongeren die voortijdig het onderwijs verlaten. (Leerplichtwet en Lissabon doelstellingen) - Handhaven van de leerplicht van 5-16 jaar en van de partiële leerplicht van 16-18 jaar en toepassen van sancties bij overtredingen. (Leerplichtwet, artikelen 21, 22 en 26) <p><i>Werk</i> Erop toezien dat werkgevers zich houden aan de normen van de arbeidstijdenwet voor jongeren en dat werkende jongeren niet worden verhinderd om naar school te gaan. (Arbeidstijdenwet, artikelen 3:2, 3:3 en 4:4)</p>
18 - 23 jarigen	Geen

Schema 1.2 Domein 'Opvoeding en bescherming'

Leeftijd	Taken overheid
- 9 maanden	<p><i>Opvoeding</i> Ondersteuning en informatie bieden aan ouders om hun verantwoordelijkheid voor de opvoeding van hun kinderen invulling te geven. (IVRK, artikel 18 en 27, WJZ, artikel 3 en WCPV)</p>
0 - 4 jarigen	<p><i>Opvoeding</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Ondersteuning en informatie bieden aan ouders om hun verantwoordelijkheid voor de opvoeding van hun kinderen invulling te geven. (IVRK, artikel 5, 18 en 27, WJZ, artikel 3 en WCPV) - Ondersteuning bieden om contact met / opgroeien bij beide ouders mogelijk te maken, ook bij echtscheiding. (IVRK, artikel 9 en 10) - Voorzieningen treffen, voorzover ouders daar niet in kunnen voorzien, zodat kinderen een levensstandaard hebben die recht doet aan hun lichamelijke, geestelijke, intellectuele, zedelijke en sociale ontwikkeling. (IVRK, artikel 18 en 27 en Nederlandse grondwet, artikel 20) - Zorgdragen voor aangepaste verzorging en onderwijs om kinderen van een volwaardig en behoorlijk leven te verzekeren in omstandigheden die de waardigheid verzekeren, zelfstandigheid bevorderen en actieve deelname aan het gemeenschapsleven vergemakkelijken. (IVRK, artikel 23) - Behandeling en zorg bieden aan kinderen en hun ouders met specifieke en / of ernstige opgroei- en opvoedproblemen. (IVRK, artikel 3 en 5, Welzijnswet, WJZ, artikel 3 en WCPV, artikel 2) <p><i>Bescherming</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Een periodieke evaluatie uitvoeren van de toestand van kinderen die uit huis geplaatst zijn ter verzorging, bescherming of behandeling. (IVRK, artikel 25) - Zorgdragen voor lichamelijke en geestelijke verzorging en herintegratie in de maatschappij aan kinderen die slachtoffer zijn van gewapende conflicten, foltering, verwaarlozing, mishandeling of uitbuiting. (IVRK, artikel 39) - Erop toezien of contact met / opgroeien bij de ouders in het belang is van het kind. (IVRK, artikel 9) - Bijzondere bescherming bieden aan kinderen die (tijdelijk) niet thuis kunnen verblijven. (IVRK, artikel 25 en WJZ, artikel 3) - Kinderen (en hun leefmilieu) beschermen tegen elke vorm van privacyschending, mishandeling, economische uitbuiting, verdovende middelen, seksuele uitbuiting en misbruik, ontvoering en kinderhandel, foltering, deelname aan vijandelijkheden marteling en wrede straffen, indien de ouders het kind niet beschermen. (Nederlandse grondwet, artikel 22 en IVRK, artikel 16, 19, 32, 33, 34, 35, 36, 37 en 38) - Vluchtelingen een specifieke bescherming bieden. (IVRK, artikel 22)
4 - 12 jarigen	<p><i>Opvoeding</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Ondersteuning en informatie bieden aan ouders om hun verantwoordelijkheid voor de opvoeding van hun kinderen invulling te geven. (IVRK, artikel 5, 18 en 27, WJZ, artikel 3 en WCPV) - Ondersteuning bieden om contact met / opgroeien bij beide ouders mogelijk te maken, ook bij echtscheiding. (IVRK, artikel 9 en 10) - Voorzieningen treffen, voorzover ouders daar niet in kunnen voorzien, zodat kinderen een levensstandaard hebben die recht doet aan hun lichamelijke, geestelijke, intellectuele, zedelijke en sociale ontwikkeling. (IVRK, artikel 18 en 27 en Nederlandse grondwet, artikel 20) - Zorgdragen voor aangepaste verzorging en onderwijs om kinderen van een volwaardig en behoorlijk leven te verzekeren in omstandigheden die de waardigheid verzekeren, zelfstandigheid bevorderen en actieve deelname aan het gemeenschapsleven vergemakkelijken. (IVRK, artikel 23) - Behandeling en zorg bieden aan kinderen en hun ouders met specifieke en / of ernstige opgroei- en opvoedproblemen. (IVRK, artikel 3 en 5, Welzijnswet, WJZ, artikel 3 en WCPV, artikel 2)

Leeftijd	Taken overheid
4 - 12 jarigen	<p><i>Bescherming</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Een periodieke evaluatie uitvoeren van de toestand van kinderen die uit huis geplaatst zijn ter verzorging, bescherming of behandeling. (IVRK, artikel 25) - Zorgdragen voor lichamelijke en geestelijke verzorging en herintegratie in de maatschappij aan kinderen die slachtoffer zijn van gewapende conflicten, foltering, verwaarlozing, mishandeling of uitbuiting. (IVRK, artikel 39) - Erop toezien of contact met / opgroeien bij de ouders in het belang is van het kind. (IVRK, artikel 9) - Bijzondere bescherming bieden aan kinderen die (tijdelijk) niet thuis kunnen verblijven. (IVRK, artikel 25 en WJZ, artikel 3) - Kinderen (en hun leefmilieu) beschermen tegen elke vorm van privacyschending, mishandeling, economische uitbuiting, verdovende middelen, seksuele uitbuiting en misbruik, ontvoering en kinderhandel, foltering, deelname aan vijandelijkheden marteling en wrede straffen, indien de ouders het kind niet beschermen. (Nederlandse grondwet, artikel 22 en IVRK, artikel 16, 19, 32, 33, 34, 35, 36, 37 en 38) - Vluchtelingen een specifieke bescherming bieden. (IVRK, artikel 22)
12 - 18 jarigen	<p><i>Opvoeding</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Ondersteuning en informatie bieden aan ouders om hun verantwoordelijkheid voor de opvoeding van hun kinderen invulling te geven. (IVRK, artikel 5, 18 en 27, WJZ, artikel 3 en WCPV) Sturingsadvies Operatie Jong 94 April 2006 verantwoordelijkheid voor de opvoeding van hun kinderen invulling te geven. (IVRK, artikel 5, 18 en 27, WJZ, artikel 3 en WCPV) - Ondersteuning bieden om contact met / opgroeien bij beide ouders mogelijk te maken, ook bij echtscheiding. (IVRK, artikel 9 en 10) - Voorzieningen treffen, voorzover ouders daar niet in kunnen voorzien, zodat kinderen een levensstandaard hebben die recht doet aan hun lichamelijke, geestelijke, intellectuele, zedelijke en sociale ontwikkeling. (IVRK, artikel 18 en 27 en Nederlandse grondwet, artikel 20) - Zorgdragen voor aangepaste verzorging en onderwijs om kinderen van een volwaardig en behoorlijk leven te verzekeren in omstandigheden die de waardigheid verzekeren, zelfstandigheid bevorderen en actieve deelname aan het gemeenschapsleven vergemakkelijken. (IVRK, artikel 23) - Behandeling en zorg bieden aan kinderen en hun ouders met specifieke en / of ernstige opgroei- en opvoedproblemen. (IVRK, artikel 3 en 5, Welzijnswet, WJZ, artikel 3 en WCPV, artikel 2) <p><i>Bescherming</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Een periodieke evaluatie uitvoeren van de toestand van kinderen die uit huis geplaatst zijn ter verzorging, bescherming of behandeling. (IVRK, artikel 25) - Zorgdragen voor lichamelijke en geestelijke verzorging en herintegratie in de maatschappij aan kinderen die slachtoffer zijn van gewapende conflicten, foltering, verwaarlozing, mishandeling of uitbuiting. (IVRK, artikel 39) - Erop toezien of contact met / opgroeien bij de ouders in het belang is van het kind. (IVRK, artikel 9) - Bijzondere bescherming bieden aan kinderen die (tijdelijk) niet thuis kunnen verblijven. (IVRK, artikel 25 en WJZ, artikel 3) - Kinderen (en hun leefmilieu) beschermen tegen elke vorm van privacyschending, mishandeling, economische uitbuiting, verdovende middelen, seksuele uitbuiting en misbruik, ontvoering en kinderhandel, foltering, deelname aan vijandelijkheden marteling en wrede straffen, indien de ouders het kind niet beschermen. (Nederlandse grondwet, artikel 22 en IVRK, artikel 16, 19, 32, 33, 34, 35, 36, 37 en 38) - Vluchtelingen een specifieke bescherming bieden. (IVRK, artikel 22) - Bescherming bieden tegen het gebruik van verdovende middelen. (IVRK, artikel 33)
18 - 23 jarigen	Geen

Schema 1.3

Domein 'Gezondheidszorg'

Leeftijd	Taken overheid
- 9 maanden	<ul style="list-style-type: none"> - Prenatale screening van zwangere vrouwen die ouder zijn dan 36 jaar of die een medische indicatie hebben. (Zorgverzekeraars) - Begeleiden normale en ongecompliceerde zwangerschap en bevalling. (Zorgverzekeraars) - Standaard bloedonderzoek (AWBZ)
0 - 4 jarigen	<ul style="list-style-type: none"> - Zorgdragen voor vroegtijdige opsporing en preventie van een aantal specifieke stoornissen. (WCPV, artikel 2) - Aanbieden van vaccinaties. (WCPV, artikel 3) - Beschikbaar stellen van de hoogste graad van gezondheid en medische verzorging. (IVRK, artikel 24) - Maatregelen treffen ter bevordering van de volksgezondheid. (Nederlandse grondwet, artikel 22) - Toegankelijk maken van curatieve gezondheidszorg (Ziekenfondswet, AWBZ, Wet ziekenhuisvoorzieningen, Wet Geneeskundige Behandel Overeenkomst)
4 - 12 jarigen	<ul style="list-style-type: none"> - Zorgdragen voor vroegtijdige opsporing en preventie van een aantal specifieke stoornissen. (WCPV, artikel 2) - Aanbieden van vaccinaties. (WCPV, artikel 3) - Beschikbaar stellen van de hoogste graad van gezondheid en medische verzorging. (IVRK, artikel 24) - Maatregelen treffen ter bevordering van de volksgezondheid. (Nederlandse grondwet, artikel 22) - Toegankelijk maken van curatieve gezondheidszorg (Ziekenfondswet, AWBZ, Wet ziekenhuisvoorzieningen, Wet Geneeskundige Behandel Overeenkomst)
12 - 18 jarigen	<ul style="list-style-type: none"> - Beschikbaar stellen van de hoogste graad van gezondheid en medische verzorging. (IVRK, artikel 24) - Maatregelen treffen ter bevordering van de volksgezondheid. (Nederlandse grondwet, artikel 22) - Toegankelijk maken van curatieve gezondheidszorg (Ziekenfondswet, AWBZ, Wet ziekenhuisvoorzieningen, Wet Geneeskundige Behandel Overeenkomst) - Voorlichting geven over gezondheidsbevordering (informatie over voeding, bewegen, drugs, alcohol, veilig vrijen, roken, etc. WCPV, artikel 2)
18 - 23 jarigen	<ul style="list-style-type: none"> - Maatregelen treffen ter bevordering van de volksgezondheid. (Nederlandse grondwet, artikel 22) - Toegankelijk maken van curatieve gezondheidszorg (Ziekenfondswet, AWBZ, Wet ziekenhuisvoorzieningen, Wet Geneeskundige Behandel Overeenkomst) - Voorlichting geven over gezondheidsbevordering (informatie over voeding, bewegen, drugs, alcohol, veilig vrijen, roken, etc. WCPV, artikel 2)

Schema 1.4 **Domein 'Veiligheid'**

Leeftijd	Taken overheid
- 9 maanden	Geen
0 - 4 jarigen	Geen
4 - 12 jarigen	- Bestrafen van crimineel gedrag bij kinderen via HALT. (Aanwijzing effectieve afdoening strafzaken jeugdigen)
12 - 18 jarigen	- Waarborgen dat jongeren die van een misdrijf verdacht worden recht hebben op juridische bijstand en contact met familieleden. (IVRK, artikel 37, Beginselenwet Justitiële jeugdinrichtingen, artikelen 41, 42, 43 en 44) - Waarborgen dat jongeren die beschuldigd worden van een misdrijf, een behandeling krijgen die aangepast is aan de leeftijd en gericht is op terugkeer in de maatschappij. (IVRK, artikel 40, Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen, artikel 2, 3 en 52 en Wetboek van Strafrecht, artikel 77) - Nazorg bieden aan jongeren die met justitie in aanraking zijn gekomen. (Programma Jeugd terecht en Jeugdagenda)
18 - 23 jarigen	Geen

Schema 1.5 **Domein 'Vrije tijd'**

Leeftijd	Taken overheid
-9 maanden	Geen
0 - 4 jarigen	- Erop toezien dat alle kinderen voldoende rust en vrije tijd hebben. (IVRK, artikel 31) - Erop toezien dat er voor kinderen voldoende voorzieningen zijn voor vrijetijdsbesteding en culturele en maatschappelijke ontplooiing. (Nederlandse grondwet, artikel 22 en IVRK, artikel 31) - Erop toezien dat vrije tijdsvoorzieningen laagdrempelig, beschikbaar en in voldoende mate aanwezig zijn voor kwetsbare groepen zoals jongeren met een lichamelijke of een verstandelijke handicap. (AWBZ en IVRK, artikel 23)
4 - 12 jarigen	- Erop toezien dat alle kinderen voldoende rust en vrije tijd hebben. (IVRK, artikel 31) - Erop toezien dat er voor kinderen voldoende voorzieningen zijn voor vrijetijdsbesteding en culturele en maatschappelijke ontplooiing. (Nederlandse grondwet, artikel 22 en IVRK, artikel 31) - Erop toezien dat vrije tijdsvoorzieningen laagdrempelig, beschikbaar en in voldoende mate aanwezig zijn voor kwetsbare groepen zoals jongeren met een lichamelijke of een verstandelijke handicap. (AWBZ en IVRK, artikel 23)
12 - 18 jarigen	- Erop toezien dat alle kinderen voldoende rust en vrije tijd hebben. (IVRK, artikel 31) - Erop toezien dat er voor kinderen voldoende voorzieningen zijn voor vrijetijdsbesteding en culturele en maatschappelijke ontplooiing. (Nederlandse grondwet, artikel 22 en IVRK, artikel 31) - Erop toezien dat vrije tijdsvoorzieningen laagdrempelig, beschikbaar en in voldoende mate aanwezig zijn voor kwetsbare groepen zoals jongeren met een lichamelijke of een verstandelijke handicap. (AWBZ en IVRK, artikel 23)
18 - 23 jarigen	- Erop toezien dat er voor jongeren voldoende voorzieningen zijn voor vrijetijdsbesteding en culturele en maatschappelijke ontplooiing. (Nederlandse grondwet, artikel 22)

Overzicht verschuiving van taken per leefdomein

Bijlage 2

In onderstaande paragrafen wordt per domein aangegeven:

- De meest cruciale verschillen in de wijze van organisatie van de taken.
- Indien aan de orde, de voorzieningen waarvan taken verschuiven, ofwel voorzieningen die bij de gewenste veranderingen betrokken zijn.

De domeinen van 'gezondheidszorg' en 'vrije tijd' staan niet weergegeven, omdat zich hier geen veranderingen voordoen.

1. Opvang, educatie en werk

Ten opzichte van de wijze waarop op dit moment deze taken zijn georganiseerd, zijn de volgende verschillen cruciaal:

- Structurele combinatie van opvang, educatie en recreatie via brede (buurt)scholen.
- Voorschoolse opvangvoorzieningen onder coördinatie van brede buurtscholen.
- Expliciete taak van scholen voor de aanpak van voortijdig schoolverlaten en de toeleiding naar de arbeidsmarkt, in aanvulling op de gemeentelijke verantwoordelijkheid hiervoor.
- Indicatiestelling onderwijs wordt gebundeld met de indicatiestelling voor jeugdzorg en zorg voor licht verstandelijk gehandicapte kinderen.

Taak	Was	Wordt
Indicatiestelling speciaal basisonderwijs	Permanente Commissie Leerlingenzorg	Centrum voor Jeugd en Gezin
Indicatiestelling leerlinggebonden budget cluster 3 en 4	Commissie voor de Indicatiestelling	Centrum voor Jeugd en Gezin
Indicatiestelling leerwegondersteunend onderwijs en praktijkonderwijs	Regionale Verwijzingscommissie	Centrum voor Jeugd en Gezin

2. Opvoeding en bescherming

Ten opzichte van de wijze waarop op dit moment deze taken zijn georganiseerd, zijn de volgende verschillen cruciaal:

- Bundeling van taken op het gebied van preventieve gezondheidszorg, opvoedingsondersteuning, gezinsondersteuning, ambulante begeleiding van kind en/of ouders.
- Eén laagdrempelige en nabije plek waar kinderen en ouders terecht kunnen met alle vragen op gebied van opvoeding en zorg.
- Indicatiestelling of voorbereiding daarop op lokaal niveau direct geschakeld aan signalering met zonodig toetsing achteraf.

Uitspraken over de positionering en financiering van geïndiceerde zorg komen in deel 2 van het sturingsadvies, als het Interdepartementale Beleidsonderzoek naar de financiering van de jeugdzorg is afgerond.

Taak	Was	Wordt
Jeugdgezondheidszorg 0-4	Thuiszorg of GGD	Centrum voor Jeugd en Gezin
Jeugdgezondheidszorg 4-18	GGD	Centrum voor Jeugd en Gezin
Elektronisch kinddossier en verwijfsindex	GGD	Centrum voor Jeugd en Gezin
Schoolmaatschappelijk werk	AMW of GGD	Centrum voor Jeugd en Gezin
Informatie en advies	diversen	Centrum voor Jeugd en Gezin
Opvoedingsondersteuning	GGD, AMW, Thuiszorg of opvoedbureau's	Centrum voor Jeugd en Gezin
Deskundigheidsbevordering	Bureau Jeugdzorg	Centrum voor Jeugd en Gezin
Consultatie	Bureau Jeugdzorg	Centrum voor Jeugd en Gezin
Casemanagement	Bureau Jeugdzorg	Centrum voor Jeugd en Gezin
(Licht) ambulante hulpverlening	Bureau Jeugdzorg, AMW en deels geïndiceerde zorgaanbieders	Centrum voor Jeugd en Gezin
Zorgcoördinatie	Bureau Jeugdzorg	Centrum voor Jeugd en Gezin
AMK-functie	Bureau Jeugdzorg	Centrum voor Jeugd en Gezin
Indicatiestelling jeugdzorg, LVG en onderwijs	Bureau Jeugdzorg, CIZ, PCL, RVC en CVI	Centrum voor Jeugd en Gezin en CIZ
Uitvoering (gezins-)voogdij	Bureau Jeugdzorg	Voorziening voor Jeugdbescherming en Jeugdreclassering

3. Veiligheid

In vergelijking met de wijze waarop op dit moment deze taken zijn georganiseerd, valt op dat er in het ideale model een verregaande bundeling van taken op het gebied van bestraffing plaatsvindt. Zo worden taken als HALT, STOP, jeugdreclassering, taak- en leerstraffen en casusregie bij elkaar gebracht.

Taak	Was	Wordt
Jeugdreclassering	Bureau Jeugdzorg	Voorziening voor Jeugdbescherming en Jeugdreclassering
HALT en STOP	Bureaus HALT binnen de politie	Voorziening voor Jeugdbescherming en Jeugdreclassering
Casusregie	Raad voor de Kinderbescherming	Voorziening voor Jeugdbescherming en Jeugdreclassering
Nazorg	Bureau Jeugdzorg en gemeentelijke voorzieningen	Centrum voor Jeugd en Gezin

4. Afstemming signalering en zorg

Ten opzichte van de huidige situatie is een belangrijk verschil dat er duidelijk één partij verantwoordelijk wordt voor de organisatie van de afstemming van signalering en zorg, namelijk het Centrum voor Jeugd en Gezin. Daar ligt ook de taak om uitvoerend werkers aan te spreken op het moment dat afspraken niet worden nagekomen.

Ook is het Centrum vanuit deze taak een belangrijke informant in de richting van de bestuurlijk verantwoordelijke overheid over de samenwerking tussen instellingen en de resultaten van afzonderlijke instellingen. De vrijblijvendheid van de signalering (meldplicht) én samenwerking verdwijnt in het ideale model. Daarnaast komt er een in samenstelling flexibel casusoverleg. Dit overleg wordt georganiseerd als signalen van meerdere partners daartoe aanleiding geven. Al naar gelang de problematiek van de jeugdige (en de ouders) worden de relevante direct betrokken beroepskrachten bij elkaar geroepen. Per gemeente dient te worden bekeken hoe dit zich verhoudt tot bestaande casusoverleggen en de meerwaarde van het in stand houden van deze overleggen. Ten aanzien van het justitieel casusoverleg moet de wijze van koppeling nader worden uitgewerkt, zodat de informatie-uitwisseling tussen het casusoverleg vanuit het Centrum voor Jeugd en Gezin en het justitieel casusoverleg plaatsvindt. Deze overleggen blijven daarmee gescheiden, maar wel geschakeld bijvoorbeeld via het Centrum voor Jeugd en Gezin.



Projectbureau Operatie Jong
Postbus 556
2501 CN Den Haag

T 070 - 376 59 50
E info@operatie-jong.nl
F 070 - 372 67 54
I www.operatie-jong.nl