

COMMISSIE ONDERWIJS EN WELZIJN

griffier van de raadscommissie
n.krouwel@griffie.groningen.nl
tel 050-367 7689

VERGADERSTUK

vergaderdatum: 17 januari 2007

onderwerp: Voortgang Operatie Jong

Voortgangsnotitie Operatie Jong

Inleiding

In deze notitie gaan we in op de uitkomsten van Operatie Jong en geven we de belangrijkste aanbevelingen weer van het sturingsadvies 'Koersen op het kind'. Ook geven we op uw verzoek (raadscommissie 14-06-06) een overzicht van stand van zaken rond de gemeentelijke thema's van Operatie Jong.

Operatie Jong

Operatie Jong is een samenwerkingsverband van zeven ministeries met als doel te komen tot een sterk en resultaatgericht jeugdbeleid. De doelen van Operatie Jong waren: verbeteringen aan te brengen in de ontwikkelingsketen voor de jeugd, meer samenhang te brengen in het jeugdbeleid en voorstellen te doen tot vereenvoudiging en verbetering van de aansturing van het jeugdbeleid. Het centrale uitgangspunt van Operatie Jong is het kind centraal te stellen; institutionele en sectorale belangen moeten ondergeschikt zijn aan dit doel. In het verlengde hiervan streeft Operatie Jong naar een bundeling van taken in de uitvoering van het jeugdbeleid en een vereenvoudigde aansturing van het jeugdbeleid.

Het centraal stellen van het kind (de jongere, jeugdigen) in het jeugdbeleid betekent dat de levensloop van de jeugdigen leidend moet zijn voor de organisatie en aansturing van taken en functies. Daarbij is de nabijheid van voorzieningen die deze taken en functies uitvoeren, voor het bereik van de kinderen en ouders van groot belang. Laagdrempeligheid is een voorwaarde voor effectief en preventief beleid. Tot slot is een scherp onderscheid gewenst tussen vrijwillige en gedwongen hulp.

Het uitgangspunt 'het kind centraal' leidt aldus tot drie aanvullende inhoudelijke uitgangspunten:

- levensloop als leidraad
- uitvoering dicht bij de burger
- onderscheid vrijwillig en gedwongen hulp

De meer instrumentele uitgangspunten (bundeling van taken en vereenvoudigde aansturing van het jeugdbeleid) moeten een oplossing bieden voor de vier clusters van knelpunten die Operatie Jong in het huidige jeugdbeleid signaleert: bestuurlijke drukte, verlammeende bureaucratische last, versnippering van taken en ineffektieve inzet van middelen.

In overeenstemming met bestaande uitgangspunten stelt Operatie Jong (ook wel: de commissie Van Eijck) dat ouders primair verantwoordelijk zijn voor de opvoeding en ontwikkeling van hun kinderen. De overheidstaken zijn aanvullend op en ondersteunend aan de verantwoordelijkheid van ouders. Daar waar ouders er niet meer alleen of met hun omgeving uitkomen, moet de overheid de helpende hand bieden. De gemeenten zijn hiervoor in eerste instantie verantwoordelijk.

De commissie Van Eijck onderscheidt vijf clusters van taken gericht op jeugdigen en hun ouders:

- opvoeding en bescherming,
- opvang, educatie en werk
- vrije tijd
- veiligheid
- gezondheidszorg

Tot slot maakt de commissie onderscheid tussen algemene en preventieve taken (die voor alle kinderen en ouders in de directe leefomgeving beschikbaar moeten zijn) en specialistische taken (die alleen bedoeld zijn voor kinderen en ouders met specifieke hulpvragen). De bestuurlijke en publicitaire springstof van het sturingsadvies schuilt in de volgende twee aanbevelingen: 'gemeenten zijn verantwoordelijk voor de algehele regie van het jeugdbeleid.

Dit betreft zowel de algemene en preventieve taken als de verbindingen met de specialistische taken. (...) De rijksoverheid is verantwoordelijk voor specialistische taken. Dit betekent dat de provinciale overheid niet langer belast is met taken op het gebied van jeugdzorg.'

Aanbevelingen sturingsadvies Koersen op het kind

Het sturingsadvies 'Koersen op het kind' (april 2006) van de commissie Van Eijck is het voorlopige eindresultaat van de Operatie Jong. Het sturingsadvies laat zich samenvatten in 25 aanbevelingen over de toekomstige inrichting van het jeugdbeleid, op uitvoerend en bestuurlijk niveau. De belangrijkste aanbevelingen zijn hierboven al aangestipt. De hoofdlijnen van het advies luiden samengevat als volgt:

- 1 In het jeugdbeleid dienen de behoeften van het kind centraal te staan; de uitvoering volgt de levensloop van het kind, in de uitvoering wordt scherp onderscheid gemaakt tussen vrijwillige en gedwongen hulp, de bestuurlijke verantwoordelijkheden worden zo dicht mogelijk bij het kind en de ouders belegd.
- 2 Efficiënt en effectief jeugdbeleid vraagt om bundeling van taken en vereenvoudigde aansturing.
- 3 De inrichting van het jeugdbeleid moet worden vernieuwd; ga versnippering van taken tegen door deze te bundelen en door minder organisaties te laten uitvoeren.
- 4 Ouders zijn primair verantwoordelijk voor de opvoeding van hun kinderen. Aanvullend biedt de overheid algemene ondersteuning aan alle kinderen en ouders en specifieke ondersteuning als kinderen of ouders extra steun nodig hebben. 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 de clusters: opvang, educatie en werk; opvoeding en bescherming; gezondheidszorg; veiligheid; vrije tijd.
- 6 De overheid moet onderscheid maken in algemene, preventieve en specialistische taken.

Specifiek voor gemeenten zijn de volgende aanbevelingen van belang.

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

De commissie ziet de Zorg- en Adviesteams (ZAT) als het belangrijkste interdisciplinaire samenwerkingsverband voor uitvoerende partijen en organisaties. Als laatste noemen we de aanbeveling te komen tot een geïntegreerde indicatiestelling voor onderwijs, jeugdzorg (inclusief jeugd-ggz) en licht-verstandelijk gehandicaptenzorg. Het Centrum voor Jeugd en Gezin zou verantwoordelijk moeten worden voor deze geïntegreerde indicatiestelling.

Kabinetsreactie op het sturingsadvies

De aanbevelingen van de commissie Van Eijck zouden, indien overgenomen, sorteren in een herschikking van taken en bevoegdheden ten opzichte van de huidige situatie. Uitvoering geven aan de aanbevelingen zou betekenen dat de Wet op de Jeugdzorg wezenlijk gewijzigd moet worden.

Ongeveer tegelijk met het sturingsadvies van de commissie Van Eijck verschijnt het eindrapport van de jeugdzorgbrigade, onder voorzitterschap van Frank de Grave. De jeugdzorgbrigade is ingesteld om de bureaucratie in de jeugdzorg terug te dringen. De jeugdzorgbrigade concludeert dat er 'een werkbaar jeugdzorgstelsel staat' en dat de huidige wet (op de jeugdzorg) voldoende ruimte biedt 'voor de noodzakelijke verdere ontwikkeling van de jeugdzorg en voor de (verbetering van de) aansluiting op het lokale jeugdbeleid.'

In juni 2006 verschijnt de kabinetsreactie op zowel het sturingsadvies van Operatie Jong als het eindrapport van de jeugdzorgbrigade. Het kabinet onderschrijft de hoofdlijnen (punt 1 tot en met 6, zie hierboven) van het sturingsadvies. In lijn met het advies van de jeugdzorgbrigade kiest het kabinet er echter voor verbeteringen te realiseren binnen het bestaande stelsel. Pas na de evaluatie van de Wet op de Jeugdzorg zal een volgend kabinet moeten bezien of dit streven, 'gezien het grote aantal spelers op het veld van de jeugdzorg', realistisch is.

Wel neemt het kabinet het advies van de commissie van Eijck over om de (licht) ambulante hulp die nu nog onder de provinciale geïndiceerde jeugdzorg valt, onder te brengen in het gemeentelijk, niet geïndiceerde domein. In verband met noodzakelijke voorbereidingstijd acht het kabinet deze overgang echter niet voor 2008 mogelijk. Een deel van de ambulante hulpverlening van Bureau Jeugdzorg is conform de Wet op de Jeugdzorg in de periode tot 2007 afgebouwd. Dit hulpaanbod moet door de lokale voorzieningen worden overgenomen. Om dit mogelijk te maken is in de gemeentebegroting een onderdeel nieuw beleid opgenomen voor uitbreiding van het gemeentelijk hulpaanbod.

Verder wil het kabinet nog deze kabinetsperiode gemeenten stimuleren meer invloed te krijgen op de inzet van de geïndiceerde zorg, de bundeling van taken in centra voor Jeugd en Gezin bevorderen, de vorming van Zorg Adviesteams bevorderen en de harmonisatie van verschillende indicatieprocedures in gang zetten.

Het kabinet ziet af van het eerder geuite voornemen zogenaamde 'Jong-proof gemeenten' in de gelegenheid te stellen nu al een grotere rol te laten vervullen in het jeugdbeleid. Een volgend kabinet moet zich buigen over de vraag naar de bestuurlijke verantwoordelijkheidsverdeling. Ook de vraag of er in de toekomst alleen nog brede scholen zullen zijn, wordt overgelaten aan het volgende kabinet.

Ook andere partijen reageren. Zo onderschrijft de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) de aanbeveling om de domeinen opvoeding, bescherming en gezondheidszorg te bundelen. Volgens de VNG kan dit heel goed binnen het kader van de jeugdgezondheidszorg. Ook wil de VNG in beeld brengen wat de kosten zijn voor uitvoering van de vijf aan de jeugdzorg gerelateerde gemeentelijke taken. Dit als basis voor een claim bij het Rijk voor een structurele financiële bijdrage.

Stand van zaken in de gemeente Groningen

In het lokaal preventief jeugdbeleid van de gemeente Groningen nemen we de verschillende leefwerelden van het kind -gezin, school en vriendengroep- als uitgangspunt (Opgroeien in balans, 2005). Daarbij gaan we uit van de verschillende leeftijdsfasen die kinderen doorlopen in de groei naar volwassenheid. De uitgangspunten van ons lokaal jeugdbeleid komen dus vrij precies overeen met (enkele van) de hoofdlijnen van het sturingsadvies van de commissie Van Eijck.

De gemeente Groningen kan zich goed vinden in het oogmerk van Operatie Jong de (regie)rol van de gemeenten in het lokaal jeugdbeleid te versterken. Ook wij menen dat uitvoering van taken zoveel mogelijk in de nabijheid van kinderen en hun ouders moet geschieden, als het kan gebundeld. Daarbij zetten wij in op versterking van de samenwerking tussen de partners en met de provincie. We kiezen dus niet op voorhand voor een complete stelselherziening. Overleg met de provincie, onder meer over de invulling van de zogeheten aansluitingstaak van de provincie, is gaande.

In een aantal opzichten lopen we in de gemeente Groningen –soms al vele jaren- vooruit op de aanbevelingen van de commissie Van Eijck.

- In de Vensterscholen hebben we al jarenlang ervaring met het concept van de brede school. Binnen de Vensterscholen worden meerdere voorzieningen aangeboden en is duidelijk sprake van bundeling van taken. De Vensterscholen willen we ook de komende jaren verder ontwikkelen. Brede scholen in het voortgezet onderwijs kennen we in de gemeente Groningen feitelijk nog niet.
- De afgelopen jaren hebben we de vorming van Zorg- en Adviesteams (ZAT) in gang gezet. De succesvolle netwerken 12+ zijn samen met de Zorgafstemming Risicjongeren (ZAR) wel op te vatten als het ZAT voor de 12 tot en met 17 jarigen. De uitbouw van de Zorg en Adviesteams in de basisschoolleeftijd is in volle gang.
- Er is een start gemaakt met het ontwikkelen van Centra voor Jeugd en Gezin (CJG). De CJG moeten uiteindelijk een dekkend netwerk vormen (met 7 centra) voor de gehele stad. In 2007 willen we vier van dergelijke centra (tot voor kort ook wel aangeduid als Ouder-Kind Centrum) operationeel hebben. Een uitgebreide notitie hieromtrent leggen wij zeer binnenkort aan u voor.
- Het samenvoegen van werksoorten van het jeugd- en jongerenwerk in één organisatie (Stichting MJD) heeft geleid tot een effectievere en meer efficiënte inzet van het jeugd- en jongerenwerk.

Vanzelfsprekend wordt daarnaast uitvoering gegeven aan de vijf aan de jeugdzorg gerelateerde functies: informatie en advies, signalering, toeleiding naar hulpaanbod, aanbieden licht pedagogische hulp en zorgcoördinatie.

Een van de knelpunten die wij hierbij ten aanzien van de Wet op de Jeugdzorg signaleren is de abrupte leeftijdsgrens van 18 jaar voor wat betreft het recht op geïndiceerde zorg. Wij menen dat jongeren in bijzondere omstandigheden langer een beroep moeten kunnen doen op de gespecialiseerde voorzieningen. In het verlengde hiervan merken we op dat de overdracht van jongeren bij het bereiken van de 18-jarige leeftijd van de gespecialiseerde zorg naar de lokale voorzieningen nog veel aandacht behoeft.

Gedurende de looptijd van Operatie Jong zijn op basis van tussentijdse aanbevelingen door het Rijk enkele (tijdelijke) regelingen ingesteld. Een deel van de regelingen is specifiek gericht op gemeenten. De gemeente Groningen neemt deel aan de volgende regelingen:

- Impuls opvoed- en gezinsondersteuning; projecten (gezinscoach, licht pedagogische hulp, versterking zorg- adviesteams) in de periode 2005 tot en met 2007. Het betreft projecten op basis van tijdelijke financiering door het rijk. Voor continuering na 2007 is wellicht inzet van gemeentelijke middelen gewenst;
- Regeling specifieke uitkering jeugdgezondheidszorg; 50 euro per nieuwgeborene voor het algemeen preventief jeugdbeleid;
- programma Dagarrangementen en Combinatiefuncties; Aanvragen voor verschillende projecten zijn onlangs gehonoreerd.
- Uitvoering van BOS- projecten (Buurt – Onderwijs – Sport)

Met de ZAT's en de CJG's op komst menen we dat onze infrastructuur voldoende op orde is om uitvoering te geven aan jeugdzorgtaken die nu nog onder provinciale verantwoordelijkheid vallen (zoals het aanbod ambulante hulp), maar die idealiter zo lokaal mogelijk worden aangeboden. We willen er dan ook voor pleiten deze overheveling van taken op korte termijn in gang te zetten.

De komende periode willen we in het kader van het Integraal Jeugdbeleid onder meer:

- Inzetten op het versterken van de verbindingen van de lokale voorzieningen met de - specialistische voorzieningen. Dit geldt in het bijzonder voor de verbinding van lokale voorzieningen met de justitiële keten;
- Inzetten op het realiseren van vier CJG's in 2007;
- Aandacht geven aan de uitbouw van de ZAT's in het basisonderwijs en deze organisatorisch verbinden met de CJG's, met de jeugdgezondheidszorg als schakel;
- Vergroten van het aanbod ambulante hulp voor jeugdigen vanaf 12 jaar. Voortzetten en borgen (ook na 2007) van de ambulante hulp voor de (ouders van) 0-12 jarigen;
- In kaart brengen voor welk deel van de 18 tot 23 jarigen een vangnet ontbreekt en wat we daarin als gemeente kunnen betekenen;
- Nagaan wat de mogelijkheden zijn voor een brede school ontwikkeling rond het voortgezet onderwijs, onder meer voortbouwend op de preventieunits, de activiteiten van de jeugdgezondheidszorg in het VO en de afspraken in ZAR-verband (Zorgafstemming Risicjongeren).

In de voortgangsrapportage Integraal Jeugdbeleid zullen we rapporteren over de voortgang hieromtrent.