



Sturingsadvies Deel 2

Koersen op het kind

Kompas voor het nieuwe kabinet

Sturingsadvies deel 2

Koersen op het kind

Kompas voor het nieuwe kabinet

Voorwoord

Op weg naar een sterk en resultaatgericht jeugdbeleid ligt voor u het sturingsadvies deel 2: *Kompas voor het nieuwe kabinet*. Dit tweede deel is een vervolg op het eerste sturingsadvies *Koersen op het kind*, dat in april 2006 is uitgekomen. *Koersen op het kind* bevatte 25 aanbevelingen voor een nieuwe aansturing van het jeugdbeleid in Nederland. De reacties op dit sturingsadvies waren overweldigend. Vele organisaties, instellingen en betrokkenen bij het jeugdbeleid hebben gereageerd op de uitgangspunten en aanbevelingen die wij in het eerste sturingsadvies benoemd hebben. Velen met enthousiasme, maar er zijn ook kritische kanttekeningen geplaatst. In ieder geval kon vrijwel iedereen zich vinden in het centrale gedachtegoed: 'Het kind moet centraal staan' en in de omwenteling die daarvoor nodig is: minder bureaucratie, minder versnippering van taken, bundeling van financieringsstromen en optimale besteding van middelen. Ook de politieke partijen hebben in hun verkiezingsprogramma's veel aanbevelingen uit sturingsadvies 1 overgenomen: een goede zaak!

Ook het kabinet Balkenende 2 heeft het eerste sturingsadvies omarmd; driekwart van de aanbevelingen is door het kabinet overgenomen, een prachtige score voor het kind. Dit versterkt de enorme dynamiek die in de afgelopen jaren op zowel rijksniveau als lokaal niveau ontstaan is. Het kind wordt steeds meer daadwerkelijk centraal gezet in beleid en uitvoering. Op verschillende niveaus is men druk doende met het bundelen van taken en het koppelen van voorzieningen, zodat het aanbod hiervan voor jeugdigen en ouders transparanter en laagdrempeliger wordt. De vorming van de eerste Centra voor jeugd en gezin met diverse benamingen - bureaus JONG, Oké-punten, ouder- en kindcentra - is daar een uitstekend voorbeeld van.

Overall wordt sterk ingezet op signaleringsstructuren, zodat problemen met jeugdigen en hun gezinnen snel worden opgemerkt en adequaat kunnen worden aangepakt. Verder is in de aansturing van het jeugdbeleid al het één en ander aan het veranderen: gemeenten gaan steeds meer over tot het benoemen van één wethouder jeugd, die eindverantwoordelijk is voor alle aspecten van het jeugdbeleid. Een minister jeugd op rijksniveau, zou dezelfde functie moeten gaan bekleden in het volgende kabinet. Die functie is wat mij betreft van tijdelijke aard: beleid voor jeugdigen en de uitvoering daarvan moet zoveel mogelijk op lokaal niveau plaatsvinden, dicht bij de jeugdige en zijn of haar gezin.

Het thema jeugd staat dus hoog op de politieke agenda. Het is nu zaak om het kind centraal te blijven stellen, nadrukkelijk ook in een volgende regeringsperiode. Er is goed gezaaid en er kan straks flink geoogst worden. De seinen staan op groen en de verwachtingen in het land zijn hoog gespannen. Dat betekent ook dat het afbreukrisico van het nu niet doorzetten op de ingeslagen weg werkelijk op de loer ligt. Het sturingsadvies Deel 2: *Kompas voor het nieuwe kabinet*, geeft verdere concrete aanbevelingen om de bundeling van taken op lokaal niveau en daaraan gekoppeld de bundeling van financieringsstromen te realiseren. Dat leidt tot meer efficiency en effectiviteit en plezieriger werk voor al diegenen, die met enthousiasme elke dag weer over onze kinderen waken. In dit tweede deel komt daarnaast de gewenste wijze van het afleggen van verantwoording en het houden van toezicht op het jeugdbeleid aan de orde. Integraal toezicht jeugdbeleid leidt tot het voorkomen van situaties waarbij tussen de grote hoeveelheid schakels in het jeugdbeleid, kinderen niet langer in beeld zijn met alle gevolgen van dien. De schat aan informatie van het elektronisch

kinddossier, de verwijfsindex en vooral de landelijke jeugdmonitor stellen in staat te meten hoe het met de jeugd gaat; welke sancties effect sorteren; hoe preventie bijdraagt aan een veiliger samenleving en of de wethouder jeugd zijn doelstellingen op basis van de WMO heeft gehaald. Het onderbrengen van het integrale toezicht en de bundeling van al deze informatie in een jeugdautoriteit, die rechtstreeks valt onder de minister jeugd, vergroot de mogelijkheden van een resultaatgericht jeugdbeleid en een effectief en efficiënt werkende uitvoering aanzienlijk.

In de komende regeringsperiode moet de aandacht voor jeugd onverminderd blijven. De dynamiek die is ontketend moet worden vastgehouden en verder worden uitgebouwd: de beweging moet omgezet worden in vooruitgang! Dit sturingsadvies biedt een heldere leidraad - een kompas - om deze vooruitgang ook daadwerkelijk te bereiken. Vele betrokkenen hebben mij weer bijgestaan bij de totstandkoming van dit tweede sturingsadvies. Ik wil in het bijzonder Miep van Hees, Jo Hermanns, Rob Gilsing en de coördinatoren, directeuren en Directeuren Generaal van de Jong-departementen van harte bedanken.

Steven van Eijck

Inhoudsopgave

Voorwoord	4
Samenvatting	8
1 Bundeling van taken	12
1.1 Opvang, educatie en werk	12
1.2 Opvoeding en bescherming	17
1.3 Veiligheid	20
2 Aanpassen financieringsstromen	22
2.1 Investeren in een vroeg stadium	22
2.2 Financieringsstromen ouders en kinderen	24
2.3 Financieringsstromen opvang, educatie en werk	24
2.4 Financieringsstromen opvoeding en bescherming	26
2.5 Financieringsstromen Veiligheid	28
3 Aansturing, verantwoording en toezicht	30
3.1 Inleiding	30
3.2 Sturing op lokaal niveau	30
3.3 Faciliterende rol Rijk	32
3.4 Toezicht op het functioneren jeugdbeleid	34
Bijlagen	
Bijlage 1 Aanbevelingen sturingsadvies deel 1	38

Samenvatting

Kompas voor het nieuwe kabinet is een vervolg op sturingsadvies deel 1 en is bedoeld als leidraad voor het nieuwe kabinet. *Kompas voor het nieuwe kabinet* geeft aanbevelingen ten aanzien van de implementatie van sturingsadvies deel 1. Ook bevat dit sturingsadvies nadere aanbevelingen voor de domeinen 'opvoeding en bescherming', 'opvang, educatie en werk' en 'veiligheid'. De tijdsbalk maakt duidelijk wanneer welke onderdelen geïmplementeerd moet worden door de minister jeugd in de volgende kabinetsperiode 2007 tot 2011. Na 2011 is de functie van minister jeugd idealiter niet meer nodig, omdat het jeugdbeleid zich dan voornamelijk op lokaal en regionaal niveau afspeelt, dichtbij jeugdigen en ouders. Het kind moet dan daadwerkelijk in alle facetten van het jeugdbeleid - beleid, uitvoering, toezicht - centraal staan.

De aanbevelingen uit *Kompas voor het nieuwe kabinet* samengevat:

Opvang

1. Bundel de verschillende regelingen op het gebied van opvang voor 0-12 jarigen, voorschoolse educatie en ontwikkelingsstimulering in één wettelijk kader.
2. Breng de opvangfuncties onder in één CAO voor alle professionals die op dit gebied werkzaam zijn.

Educatie en werk

3. Zorg voor een versnelde invoering van een sluitende zorgstructuur rondom scholen.
4. Creëer (indien juridisch mogelijk) sanctiemogelijkheden voor gemeenten zodat zij er zorg voor kunnen dragen dat alle jongeren tot 23 jaar een opleiding volgen totdat zij een startkwalificatie behalen, indien cognitief daartoe in staat en niet door een handicap belemmerd.
5. Vraag de MBO-raad en werkgeversorganisaties een protocol te ontwikkelen voor koppeling van bestanden betreffende stage- en werkplekken.

Opvoeding en bescherming

6. Wijzig de WCPV zodanig dat de uitvoering van de integrale jeugdgezondheidszorg 0 tot 19 jaar wordt belegd bij één organisatie, die in verbinding staat met de zorgadviesteams rondom scholen.
7. Definieer ondubbelzinnige criteria voor het onderscheid tussen generalistische vormen en specialistische vormen van ambulante jeugdzorg.
8. In de loop van 2007 moeten alle gemeenten kunnen beschikken over de verwijfsindex.
9. Uiterlijk 1 januari 2008 moet in alle gemeenten worden gewerkt met het elektronisch kinddossier jeugdgezondheidszorg.
10. Het elektronisch patiëntendossier en het elektronisch kinddossier moeten aan elkaar worden gekoppeld.
11. Maak het Centrum voor jeugd en gezin frontoffice voor geïntegreerde indicatiestelling. Organiseer daartoe de mandatering vanuit de formele indicatie-organen en zorg voor een goede borging van de kwaliteit. Sluit daarbij aan bij de werkwijze die reeds in het kader van het Jong-thema 'Harmonisatie van indicatiestelling' is ontwikkeld en formaliseer deze op den duur.
12. Bundel de huidige indicatieorganen in een geïntegreerde voorziening voor indicatiestelling waar een brede toetsing op de indicatieprocedure kan plaatsvinden.

13. Voer de bundeling van taken op het domein opvoeding en bescherming fasegewijs in, te beginnen bij de G4, vervolgens de G30 en tot slot de overige gemeenten.

Veiligheid

14. Start zo snel mogelijk met de vorming van regionale jeugdveiligheidscentra op arrondissementaal niveau, waarin taken op het gebied van jeugdreclassering en jeugdbescherming en de aansturing van de Halt- en Stopafdoeningen worden gebundeld.

Investeren in de voorkant

15. Investeer in de voorkant van de keten, zowel door een meerjarige inzet van extra middelen, als via bundeling van financieringsstromen ten behoeve van de domeinen opvoeding, bescherming, opvang, educatie, werk en preventieve taken veiligheid. Zet deze middelen in bij gemeenten via het gemeentefonds.
16. Zie erop toe dat de prestatie-indicatoren ten aanzien van de jeugdtaak van de politie en de samenwerking met lokale jeugdvoorzieningen worden ingevoerd.

Financieringstromen ouders en kinderen

17. Verminder bureaucratie en administratieve lasten ook voor ouders en kinderen, door het samenvoegen van alle regelingen inzake tegemoetkoming in de kosten bij het opvoeden en opgroeien.
18. Maak voor elke levensfase van een kind inzichtelijk, welke tegemoetkomingen daarbij gelden maar ook welke tegenprestaties daarvoor van ouders worden verwacht.
19. Indien jeugdigen uit huis zijn geplaatst en ouders daardoor op een aantal opvoedkosten kunnen besparen, kan een korting op de tegemoetkoming in de kosten van opvoeden en opgroeien worden toegepast.

Financieringstromen opvang, educatie, werk

20. Bundel de verschillende financieringsstromen op het terrein van ontwikkelingsstimulering en opvang voor 0-12 jarigen tot één brede geldstroom gekoppeld aan één wettelijk kader, namelijk de WMO. De bestuurlijke regie voor de brede school ligt bij de gemeente, de verdeling van middelen verloopt via het gemeentefonds.

Financieringstromen opvoeding en bescherming

21. Hevel de budgetten voor generalistische vormen van ambulante jeugdzorg over naar de WMO (gemeentefonds).
22. Voeg afzonderlijke geldstromen (onder meer specifieke uitkeringen) toe aan de brede geldstroom van respectievelijk de WMO of de WCPV.
23. Hevel de thans door provincies gefinancierde, specialistische jeugdzorg over naar respectievelijk de ZVW (curatieve zorg) of AWBZ en sluit in de financiering hierbij aan.

Financieringsstromen veiligheid

24. Bundel de geldstromen voor uitvoering van de jeugdbescherming, jeugdreclassering, de Halt- en stopafdoening. Deze gebundelde geldstroom wordt ingezet bij regionale jeugdveiligheidscentra.

Faciliterende rol Rijk

25. Toepassen van effectieve programma's dient gestimuleerd te worden door het vergoeden van invoeringskosten verbonden aan het verkrijgen van licenties en deskundigheidsbevordering.
26. Leg een beperkte set (maximaal 15) van prestatie-indicatoren voor het meten van de effectiviteit van gemeentelijk jeugdbeleid vast in de Wmo.
27. Laat gegevens over deze prestatieindicatoren opnemen in de landelijke jeugdmonitor.
28. Verleen de wethouder doorzettingen- cq interventiemacht in geval van strikt omschreven crisissituaties, door dit vast te leggen in sectorale wetgeving voor instellingen die door het Rijk worden aangestuurd.
29. Breng de administratieve lasten voor jeugdvoorzieningen in 2011 ten opzichte van 2007 terug met 25%. Maak daarbij gebruik van een op de non-profitsector toegesneden variant van het Standaard Kosten Model. De middelen die door de reductie van administratieve lasten vrijkomen, dienen aangewend te worden voor vergroting van bereik en effectiviteit van het aanbod van instellingen.

Toezicht op functioneren jeugdbeleid

30. Reduceer sectoraal toezicht door horizontale verantwoording te stimuleren en integraal toezicht te bevorderen.
31. Toezicht wordt primair risicogestuurd. De reductie van sectoraal toezicht die dit met zich meebrengt moet worden aangewend voor uitbreiding integraal toezicht.
32. Bij hun werkzaamheden maken de Jeugdinspecties onder meer gebruik van de beperkte set prestatie-indicatoren van lokaal jeugdbeleid.
33. Gezamenlijke inspectieteams, waarin ook externe deskundigen en jongeren zelf opgenomen kunnen zijn, adviseren over een effectieve invulling van het gemeentelijke jeugdbeleid. De Jeugdinspecties rapporteren aan de gemeenteraad.
34. Stel een Jeugd Autoriteit in die onder de minister jeugd valt. De minister jeugd heeft via de Jeugd Autoriteit de bevoegdheid gemeenten bepaalde verbeteringen in het jeugdbeleid op te leggen.
35. Benoem een aparte minister jeugd of benoem de vakminister van zorg of onderwijs tevens tot minister jeugd.

2007	2008	2009	2010	2011
Investeren in de voorkant van de keten.	Criteria voor onderscheid generalistische en specialistische ambulante jeugdzorg.	Overheveling budgetten specialistische jeugdzorg naar de ZW of AWBZ.	Eén wetelijk kader voorschouwe educatie, opvang 0-12 en ontwikkelingsstimulering.	Bundeling van taken opvoeding en bescherming fasegewijs invoeren: c. Overige gemeenten
Invoering prestatie-indicatoren jeugd voor politie.	Investering verwijsindex.	Vastleggen beperkte set prestatie-indicatoren in Wmo.	Wijziging WCPV ter realisering integrale jeugdgezondheidszorg 0-19.	Een geïntegreerde voorziening voor indicatietoelating.
Stimuleren toepassing effectieve programma's.	Koppeling elektronisch patiënten dossier aan elektronisch kind dossier.	Invoeren korting op tegemoetkoming voor ouders van jeugdigen die uit huis zijn geplaatst.	Forming regionale Veiligheidscentra.	Bundeling van taken opvoeding en bescherming fasegewijs invoeren: b. G30
Reductie sectoraal toezicht door stimuleren horizontale verantwoordelijkheid.	Reductie administratieve lasten jeugdvoorzieningen door invoering Standaard kosten Model voor non-profit sector.	Opmemen gegevens over indicatoren in landelijke jeugdmonitor.	Bundeling financieringsstromen opvang gekoppeld aan één wetelijk kader.	
Uitbreiding integraal toezicht.	Jeugdspecties gebruiken beperkte set prestatie-indicatoren.		Bundeling geldstromen voor uitvoering jeugdbescherming, Halt- en Stopafdoening.	
Gezamenlijke inspectieteam adviseren over invulling gemeentelijk jeugdbeleid.	Maak voor elke levensfase tegemoetkomingen en tegenprestaties inzichtelijk.		Verleen wethouder jeugd doorzettingsmacht.	
Stel jeugdautoriteit in.	Overheveling budgetten generalistische ambulante jeugdzorg naar Wmo.			
Benoeming minister jeugd	Tervoegen afzonderlijke geldstromen aan brede geldstroom van Wmo of WCPV.			

1 Bundeling van taken

Dit hoofdstuk bouwt voort op de aanbevelingen 7 t/m 9 en 12 uit het eerste deel van het sturingsadvies (zie bijlage 1), die betrekking hebben op bundeling van taken op gemeentelijk en regionaal niveau.

Met name voor de domeinen 'Opvang, educatie, werk', 'Opvoeding en bescherming' en 'Veiligheid' zijn in *Koersen op het kind* aanbevelingen gedaan om tot bundeling van taken te komen. In dit hoofdstuk wordt aangegeven hoe het kabinet kan bevorderen dat deze bundeling tot stand komt.

1.1 Opvang, educatie en werk

Leeftijdsgroep tot 12 jaar: bundeling van opvangvoorzieningen en -regelingen

Het sturingsadvies deel 1 bepleit een bundeling van taken op het terrein van opvang, educatie, werk en vrije tijd in brede buurtvoorzieningen. In deze brede buurtscholen of brede buurtcentra worden de voor-, buitenschoolse en vrijetijdsvoorzieningen aangehaakt bij het primair onderwijs. De regie ten aanzien van de samenwerking tussen de verschillende voorzieningen ligt bij de gemeente.

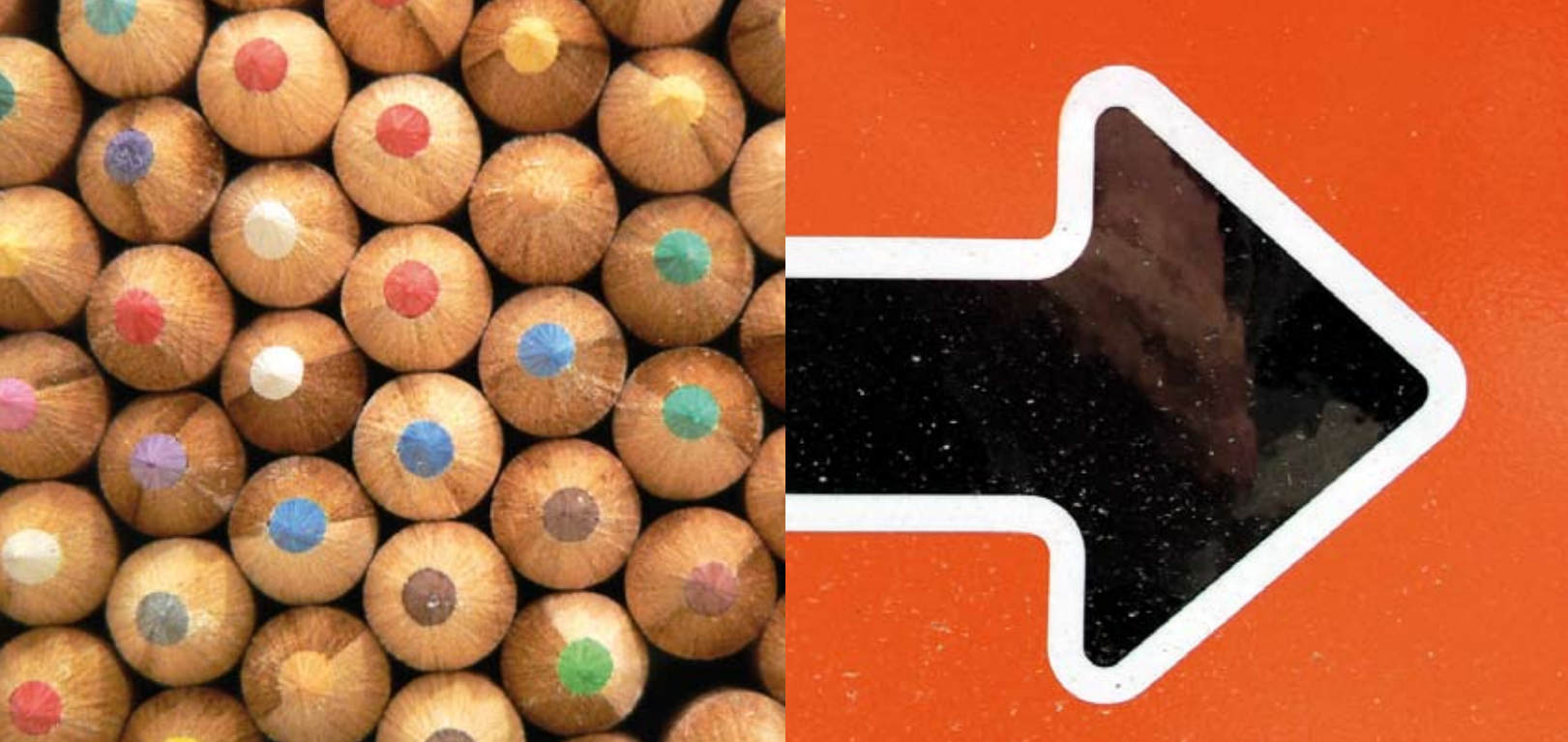
In de huidige structuur is er een veelheid aan voorschoolse en buitenschoolse regelingen ontstaan, die allemaal afzonderlijk gefinancierd worden. Het is lastig voor ouders om wijs te worden uit al deze regelingen. Ook schort het aan de toegankelijkheid van bepaalde voorzieningen, omdat ze te duur zijn - bijvoorbeeld doordat een werkgever niet meebetaalt - of omdat ze op lokaal niveau niet worden aangeboden.

Door het samenbrengen van de diverse vormen van voorschoolse en buitenschoolse opvang met het onderwijs, krijgen alle kinderen zoveel mogelijk dezelfde kansen om zich vanaf jonge leeftijd te ontwikkelen en te ontplooien. Taalachterstanden bij kinderen worden in een vroeg stadium opgemerkt en tegengegaan. Maatschappelijke integratie komt in een vroeg stadium tot stand, doordat kinderen van verschillende etnische achtergronden mét elkaar opgroeien. Bovendien biedt de brede buurtvoorziening ontwikkelingskansen voor ouders.

Voorbeeld Brede School Assen

De gemeente Assen is sinds een aantal jaren bezig met de ontwikkeling van brede scholen en heeft daartoe convenanten afgesloten met externe partners. Activiteiten en beleidsthema's die samenkomen binnen de brede scholen zijn:

- Opvoedingsondersteuning via themabijeenkomsten en spreekuren;
- Verbeteren van de zorg via betere afstemming en bevorderen laagdrempeligheid;
- Verlengde Schooldag: breed aanbod aan activiteiten voor kinderen aansluitend op schooltijd;
- Flexibel dagarrangement in de vorm van flexibele kinderopvang op wisselende dagen en tijden;
- Doorgaande ontwikkelingslijn van kinderen via goede afstemming tussen de verschillende organisaties binnen de brede school;
- Mediatheek: goede afstemming met het onderwijs en brede functie voor wijk;
- Sociale cohesie bevorderen via versterking van de samenhang binnen de wijk en de manier waarop wijkbewoners met elkaar omgaan.



De belangrijkste opvangvoorzieningen en -regelingen op een rij:

- Kinderdagverblijven (0-4 jarigen)

Het wettelijk kader voor de kinderdagverblijven is de Wet op de kinderopvang. De financiering is tripartiet geregeld, het rijk, de ouders en hun werkgevers financieren elk een deel van de kosten. Het huidige kabinet is voornemens om werkgevers wettelijk tot een bijdrage te verplichten. Voor specifieke doelgroepen betaalt de gemeente de werkgeversbijdrage, vanuit de Wet werk en bijstand.

- Peuterspeelzalen (2-4 jarigen)

Het wettelijk kader voor de peuterspeelzalen is nu nog de Welzijnswet, vanaf 2007 de Wmo. De financiering vindt plaats via ouderbijdragen en vaak via een autonome, gemeentelijke bijdrage.

- Voor- en vroegschoolse educatie (VVE) (2-6 jarigen)

Het gaat hier om specifieke (vaak intensieve) programma's die respectievelijk in peuterspeelzaal of voorschool, dan wel in de laagste groepen van de basisschool, worden uitgevoerd en gericht zijn op de aanpak van taalachterstanden. Het wettelijk kader is het onderwijsachterstandenbeleid. Gemeenten ontvangen middelen voor het voorschoolse gedeelte (2-4 jaar), scholen voor het vroegschoolse gedeelte (groep 1 & 2 primair onderwijs).

- Buitenschoolse opvang (4-12 jarigen)

Bedoeld om kinderen voor- en na schooltijd en in de vakanties op te vangen. Wettelijk kader is de Wet op de kinderopvang. Tripartiete financiering door rijk, ouders en werkgevers. Vanaf schooljaar 2007-2008 krijgen scholen de verplichting om buitenschoolse opvang te regelen wanneer ouders daar om vragen. Voor de organisatie hiervoor ontvangen scholen eenmalig middelen van OCW.

- Tussenschoolse opvang (4-12 jarigen)

Scholen voor primair onderwijs hebben vanaf schooljaar 2006-2007 de wettelijke verantwoordelijkheid om tussenschoolse opvang te organiseren, indien ouders daar om vragen. Zij ontvangen daarvoor structurele middelen. Ouders betalen zelf de kosten voor de tussenschoolse opvang; scholen zijn verplicht om met ouders te overleggen over de wijze waarop de opvang wordt vormgegeven.

Om de bundeling van taken rond de brede school beter mogelijk te maken en te kunnen voorzien in een voldoende gedifferentieerd en aantrekkelijk aanbod voor kinderen én ouders, is één wettelijk kader nodig waarin alle bestaande regelingen kunnen worden samengebracht. Hiertoe worden reeds initiatieven genomen, zoals een voorstel ten aanzien van de integratie van alle verschillende opvangvoorzieningen tot gekwalificeerde kindercentra. In dit voorstel krijgen alle kinderen vanaf 2 jaar recht op voorschoolse educatie. Het voorstel regelt ook de verbinding met de brede school, als een volgende stap in de ontwikkeling.

In het in oktober 2006 verschenen rapport van de WRR 'De verzorgingsstaat gewogen', worden de uitgangspunten van sturingsadvies deel 1 ten aanzien van opvang onderschreven. De WRR ziet kinderopvang als een voorziening waarin het kind centraal moet staan. Het moet leuk en leerzaam zijn en toegankelijk voor alle kinderen. Door voorschoolse educatie te integreren met kinderopvang, wordt gewerkt aan het bestrijden van taalachterstanden bij kinderen. Kinderopvang moet dus om het kind gaan en niet alleen om het verhogen van arbeidsparticipatie van ouders.

Kinderopvang en brede school in de verkiezingsprogramma's

Nagenoeg alle politieke partijen pleiten in hun programma's voor kinderopvang als geheel of gedeeltelijk gratis basisvoorziening voor (werkende) ouders. Dit kan bereikt worden door ofwel ouders een budget te geven om de opvang in te kopen, ofwel door professionele - gratis - opvang te regelen voor ouders. Verder wordt in de programma's een pleidooi gehouden voor het koppelen van kinderopvang aan taalstimuleringsprogramma's, ook voor ouders.

Als het gaat om de brede school, zijn alle partijen een groot voorstander van brede buurtvoorzieningen waar onderwijs, opvang en vrijetijdsvoorzieningen worden geïntegreerd.

De zogeheten dagarrangementen¹ die in de brede buurtvoorziening worden aangeboden, bieden niet alleen voordelen voor ouders en kinderen, maar ook het personeel kan hiervan profiteren. Functies worden uitdagender en breder waardoor meer mensen in zo'n voorziening werkzaam willen zijn.

In het verlengde van het samenbrengen van de voorzieningen binnen één regeling, moeten ook de CAO's van de diverse professionals op elkaar worden aangepast. Immers, om in dezelfde, geïntegreerde voorziening flexibel inzetbaar te kunnen zijn, moet er ook eenduidigheid zijn in arbeidsvoorwaarden en kwalificaties van personeel.

Het kabinet heeft € 100 mln beschikbaar gesteld in de periode 2006-2008 voor de stimulering van dagarrangementen en combinatiefuncties op lokaal niveau. Belangrijkste doelstellingen van deze impuls is de stimulering van de ontwikkeling van kinderen en de ondersteuning van ouders bij het combineren van arbeid en zorg.

¹ Zie de kabinetsreactie op 'Koersen op het kind'; opgenomen in de publicatie 'Operatie Jong en Jeugdzorgbrigade' van de ministers van BZK, Financiën, Justitie, OCW, SZW, VROM en VWS; Den Haag, September 2006.

Aanbevelingen

- 1 Bundel de verschillende regelingen op het gebied van opvang voor 0-12 jarigen, voorschoolse educatie en ontwikkelingsstimulering in één wettelijk kader.
- 2 Breng de opvangfuncties onder in één CAO voor alle professionals die op dit gebied werkzaam zijn.

Leeftijdsgroep 12-23: Educatie en werk

Voor de oudere leeftijdsgroep is de grootste prioriteit dat elke jeugdige het onderwijs mét een startkwalificatie verlaat en dat ze vervolgens - zo nodig met begeleiding - gaan werken.

Het huidige kabinet heeft een aanpassing van de Leerplichtwet klaarliggen, waardoor de leerplichtige leeftijd wordt verhoogd tot 18 jaar. Hierdoor zullen jongeren langer onderwijs blijven volgen, waardoor de kans op het behalen van een startkwalificatie toeneemt.

Zodra een jongere het onderwijs verlaat met een startkwalificatie - indien de jongere daar cognitief toe in staat is en niet belemmerd wordt door een handicap - is het zaak om deze zo snel mogelijk toe te leiden naar een (vervolg)opleiding, een betaalde baan of het oprichten van een eigen bedrijfje.

Voorbeeld: Kamers met Kansen

Kamers met Kansen zijn bedoeld voor jongeren die op school buiten de boot zijn gevallen en daardoor geen goede startkwalificatie voor de arbeidsmarkt hebben. Zij worden geholpen door middel van een niet-vrijblijvende combinatie van wonen, leren, investeren in sociale competenties en werken. Jongeren wonen met elkaar in een foyer of werkhotel en worden begeleid en gecoacht bij hun dagbesteding. Er zijn momenteel drie werkhotels in Den Haag, Leiden en Vlissingen.
Meer informatie: www.kamersmetkansen.nl

In de eerste plaats is het dus zaak om voortijdig schoolverlaten zo veel mogelijk tegen te gaan. Op dit moment vindt op grote schaal uitval plaats in het MBO. De voorgenomen verhoging van de leerplicht naar 18 jaar zal hierin slechts ten dele verandering brengen. Van belang is evenzeer dat er een afdoende zorgstructuur rondom het onderwijs - met name de ROC's - wordt ingericht, zodat signalen van problemen met leerlingen in een vroeg stadium worden opgepakt en uitval wordt voorkomen. De huidige zorgadviesteams (ZAT's) die nu al rond veel scholen voor primair- en voortgezet onderwijs zijn opgericht, bieden hiervoor een geschikte infrastructuur. Dit samenwerkingsverband op uitvoerend niveau kent een vaste samenstelling waar afstemming plaatsvindt tussen professionals van diverse instellingen.

Verder moeten op voortvarende wijze maatregelen worden getroffen om deze jongeren daadwerkelijk de mogelijkheid te bieden om door te stromen naar een baan of opleiding. Hiertoe moeten afspraken worden gemaakt tussen enerzijds werkgevers en anderzijds onderwijsinstellingen, ten aanzien van het koppelen van bestanden met vacatures en stage- of werkplek zoekers.

In de huidige situatie zijn er verschillende regelingen en wetten van kracht, om het tegengaan van voortijdig schoolverlaten te ondersteunen en om jongeren toe te leiden naar werk of een vervolgopleiding. Dit zijn de leerplichtwet, de RMC-regeling (Regionale meld- en coördinatiefunctie) en de Wet werk en bijstand. De gemeente is verantwoordelijk voor de uitvoering van al deze regelingen en kan derhalve samenwerking tussen de verschillende uitvoeringsinstanties bewerkstelligen. Zo ontstaan in een aantal plaatsen speciale jongerenloketten op het terrein van opleiding, werk of uitkering.

Voorbeeld: convenant jongerenloket Venlo

De gemeente Venlo heeft een convenant afgesloten met het Centrum voor Werk en Inkomen en Gilde opleidingen ten aanzien van een efficiënte aanpak van jeugdwerkloosheid en voortijdig schoolverlaten. Het doel van deze samenwerking is om jongeren zonder startkwalificatie toe te leiden naar een passende opleiding, leer-werkplek of baan. De organisaties verenigd in het jongerenloket laten hun visie, beleid en werkprocessen zoveel mogelijk op elkaar aansluiten.

De Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid (WRR) geeft in haar rapport 'De verzorgingsstaat herwogen' het advies om de bijstandsuitkering af te schaffen voor jongeren tot 25 jaar. Hierdoor zouden zij geprikkeld worden om een betaalde baan te accepteren of een opleiding te volgen.

Een aantal gemeenten maakt nu al gebruik van de mogelijkheden die de Wet werk en bijstand biedt om deze lijn toe te passen op werkloze jongeren zonder startkwalificatie tot 23 jaar. Dat biedt echter geen oplossing voor de categorie jongeren zonder startkwalificatie die geen uitkering aanvragen.

Daarom is het van belang dat gemeenten die inzetten op het behalen van een startkwalificatie voor elke jongere tot 23 jaar, kunnen beschikken over sanctiemogelijkheden om jongeren die niet willen aan te kunnen pakken.

Aanbevelingen

- 3 Zorg voor een versnelde invoering van een sluitende zorgstructuur rondom scholen.
- 4 Creëer (indien juridisch mogelijk) sanctiemogelijkheden voor gemeenten zodat zij er zorg voor kunnen dragen dat alle jongeren tot 23 jaar een opleiding volgen totdat zij een startkwalificatie behalen, indien cognitief daartoe in staat en niet door een handicap belemmerd.
- 5 Vraag de MBO-raad en werkgeversorganisaties een protocol te ontwikkelen voor koppeling van bestanden betreffende stage- en werkplekken.

1.2 Opvoeding en bescherming

De lokale taken

De bundeling van taken op het gebied van opvoeding komt tot stand, door alle taken op het gebied van algemeen, preventief en generalistische (in de zin van veelvoorkomende, brede ondersteuning) ambulante jeugdbeleid bij elkaar te voegen. Dit zijn onder andere de taken op het gebied van jeugdgezondheidszorg, opvoedingsondersteuning, (school)maatschappelijk werk, pedagogische hulp, AMK-functie en coördinatie van zorg. Deze taken worden onder verantwoordelijkheid van de gemeenten gebracht en uitgevoerd door het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG).

Deze takenbundeling onder de overkoepelende naam van Centrum voor jeugd en gezin kan - afhankelijk van lokale keuzes - zowel het samengaan van voorzieningen binnen één organisatie behelzen, als in de vorm van een geformaliseerd samenwerkingsverband tot stand komen. Die laatste optie zal in veel gevallen de voorkeur krijgen. In ieder geval dient het aantal deelnemende organisaties zo beperkt mogelijk gehouden te worden en moet waar mogelijk per functie met één uitvoeringsorganisatie worden gewerkt.

Het kabinet heeft in reactie op deel 1 van het sturingsadvies aangegeven dat de zorgadviesteams een belangrijke schakel vormen tussen het CJG en het onderwijs. De zorgadviesteams zijn in staat om problemen met jeugdigen snel te signaleren, waarna de instellingen die in het CJG vertegenwoordigd zijn direct hulp kunnen leveren, of een indicatiestelling voor gespecialiseerde hulp kunnen voorbereiden.

De jeugdgezondheidszorg (jgz) wordt - ondanks het eerder ingezette beleid ten aanzien van een integrale jeugdgezondheidszorg - op de meeste plaatsen nog altijd door twee verschillende organisaties uitgevoerd. De ouder- en kindzorg voor 0 tot 4 jarigen door de Thuiszorg en de jeugdgezondheidszorg van 4 tot 19 jarigen door de GGD. Om de takenbundeling binnen het CJG een extra impuls te geven, is het belangrijk om deze cesuur op te heffen en de integrale jgz - die op basis van de Wet collectieve preventie volksgezondheid (WCPV) onder verantwoordelijkheid van de gemeente is gebracht - van 0-19 jaar onder te brengen bij één uitvoerende organisatie.

Voorbeeld: Gideonsgemeenten maken werk van CJG

De wethouders Jeugd van Almere, Almelo, Delft, Eindhoven, Oude IJsselstreek, Rotterdam en Urk hebben zich verenigd onder de noemer Gideonsgemeenten. Deze gemeenten lopen voorop in de ontwikkeling van het jeugdbeleid nieuwe stijl, waarbij de krachtenbundeling op lokaal niveau centraal staat en de versnippering van taken en financiering wordt tegengegaan. De Gideonsgemeenten hebben middels een manifest een sterk pleidooi gehouden voor een lokaal Centrum voor jeugd en gezin.

Oképunt Almere

De gemeente Almere is inmiddels gestart met het Oké-punt: het Ouder, Kind en Educatiepunt, gevestigd in een gezondheidscentrum in de wijk. In het Oké-punt werken deskundigen uit de gezondheidszorg, de jeugdzorg en het onderwijs samen om vragen ouders en jeugdigen te beantwoorden of om hulp in te schakelen.

Aanbeveling

- 6 Wijzig de WCPV zodanig dat de uitvoering van de integrale jeugdgezondheidszorg 0 tot 19 jaar wordt belegd bij één organisatie die in verbinding staat met de zorgadviesteams rondom scholen.

In reactie op deel 1 van het sturingsadvies heeft het kabinet besloten om alvast stappen te zetten om ook generalistische vormen van ambulante jeugdzorg - die nu nog door de provincie worden gefinancierd op basis van de Wet op de jeugdzorg - onder verantwoordelijkheid van gemeenten te brengen. Dat maakt het mogelijk dat op gemeentelijk niveau al een breed geschakeerd ondersteuningsaanbod zonder indicatie beschikbaar is voor jeugdigen en opvoeders via het Centrum voor jeugd en gezin. De interventies dienen zoveel mogelijk gezinsgericht ingezet te worden en een zo beperkt mogelijke tijdsduur te hebben. Te denken valt aan programma's als: 'pedagogische spreekuren', 'oudercursussen' en 'intensieve pedagogische thuishulp'. Gemeenten kunnen voor de uitvoering van met name de ambulante taken - naast lokale aanbieders zoals het algemeen maatschappelijk werk - tevens jeugdzorgaanbieders inhuren.

Specialistische jeugdzorgtaken

De specialistische jeugdzorgtaken (ambulant en residentieel) komen onder verantwoordelijkheid van het rijk. De specialistische taken omvatten veelal intensieve vormen van opvang, begeleiding en zorg en kunnen alleen op indicatie verkregen worden. Net als het vrijtoegankelijke aanbod, dient het specialistische ambulante aanbod zoveel mogelijk nabij de jeugdige of het gezin uitgevoerd te worden en in goede afstemming met de lokale instanties die zich met het gezin bezighouden.

Om de splitsing in taken waarvoor de verantwoordelijkheid op lokaal niveau respectievelijk rijksniveau ligt goed te kunnen maken, is het nodig om te definiëren wat onder 'generalistische ambulante taken' en wat onder 'specialistische ambulante taken' wordt verstaan.

Aanbeveling

- 7 Definieer ondubbelzinnige criteria voor het onderscheid tussen generalistische vormen en specialistische vormen van ambulante jeugdzorg.

Elektronisch kinddossier en verwijsindex

Om de bundeling van taken goed mogelijk te maken op lokaal niveau, zijn instrumenten nodig om informatiestromen rondom een kind te bundelen en digitaal beschikbaar te stellen aan professionals. Zie ook aanbevelingen 11 en 18 uit sturingsadvies deel 1, opgenomen in de bijlage. De ontwikkeling van deze instrumenten - het elektronisch kinddossier en de verwijsindex - is onder het kabinet Balkenende II in gang gezet. Naar verwachting zal de verwijsindex 2007 geïntroduceerd worden. Het 'Elektronisch kinddossier jeugdgezondheidszorg' zal 1 januari 2008 operationeel zijn.

Naast de ontwikkeling van het elektronisch kinddossier, is in de huidige kabinetsperiode een begin gemaakt met de invoering van een elektronisch patiëntendossier. Het ligt voor de hand deze elektronische dossiers slim aan elkaar te koppelen, zodat beide dossiers niet los van elkaar komen te staan en de informatie geïntegreerd bekeken kan worden, door de verschillende instanties als de jeugdgezondheidszorg en de huisarts.

Aanbevelingen

- 8 In de loop van 2007 moeten alle gemeenten kunnen beschikken over de verwijsindex.
- 9 Uiterlijk 1 januari 2008 moet in alle gemeenten worden gewerkt met het elektronisch kinddossier jeugdgezondheidszorg.
- 10 Het elektronisch patiëntendossier en het elektronisch kinddossier moeten aan elkaar worden gekoppeld.

Geïntegreerde indicatiestelling

De indicatiestelling voor onder andere jeugdzorg, GGZ, gehandicaptenzorg, speciaal onderwijs, aanvullende zorg en aangepast vervoer voor kinderen met een handicap of chronische ziekte, is een bron van oneindige procedures en ingewikkelde formulieren. Daarbij wordt van de lokaal reeds beschikbare kennis over een kind of gezin vaak weinig gebruik gemaakt. Zie ook aanbeveling 12 in bijlage 1.

Met een meer integrale benadering is voor alle betrokken partijen winst te behalen, zoals is aangetoond met de procedure die is ontwikkeld in het kader van het Jong-thema 'Harmonisatie van indicatiestellingen'. Sturingsadvies deel 1 gaat uit van een koppeling van indicatiestelling aan het Centrum voor jeugd en gezin. Daarbij worden uitvoerende beroepskrachten, met name uit het ZAT, betrokken. Deze wijze van organisatie heeft als voordeel dat er op lokaal niveau verregaande bundeling van indicatiestelling plaatsvindt, met maximale benutting van lokaal aanwezige informatie. Hiertoe moet mandatering vanuit de formele indicatieorganen geregeld worden. Uiteraard moeten op deze voorbereiding eisen van zorgvuldigheid en kwaliteit van kracht zijn.

Voor zorg die landelijk beschikbaar wordt gesteld (specialistische jeugdzorg en nu nog speciaal onderwijs) vindt toetsing van het voorwerk wat in het Centrum voor jeugd en gezin wordt gedaan plaats, bij een geïntegreerde voorziening voor indicatiestelling, waarin de huidige, verscheidene indicatieorganen worden gebundeld. Zo kan vinger aan de pols worden gehouden of er correcte besluitvorming heeft plaatsgevonden en worden bewaakt dat er geen afwentelingseffecten optreden.

In de kabinetsreactie op Deel 1 van het sturingsadvies, is het belang van geïntegreerde indicatiestelling onderschreven. Het kabinet heeft zich er niet over uitgesproken of deze functie bij het Centrum voor jeugd en gezin moet worden onderbracht.

Aanbevelingen

- 11 Maak het Centrum voor jeugd en gezin frontoffice voor geïntegreerde indicatiestelling. Organiseer daartoe de mandatering vanuit de formele indicatie-organen en zorg voor een goede borging van de kwaliteit.
Sluit daarbij aan bij de werkwijze die reeds in het kader van het Jong-thema 'Harmonisatie van indicatiestelling' is ontwikkeld en formaliseer deze op den duur.
- 12 Bundel de huidige indicatieorganen in een geïntegreerde voorziening voor indicatiestelling waar een brede toetsing op de indicatieprocedure kan plaatsvinden.

Gefaseerde invoering

Alle aanbevelingen met betrekking tot bundeling van taken die zijn gedaan voor het domein opvoeding en bescherming - onder andere bundeling van de generalistische ambulante taken en vorming van centra voor jeugd en gezin - vergen een zorgvuldige en gefaseerde implementatie op lokaal niveau. Deze fasering bestaat eruit dat eerst in de G4 taken worden gebundeld (2008), daarna in de G30 (2009) en tot slot in alle gemeenten (2010).

Aanbeveling

- 13 Voer de bundeling van taken op het domein opvoeding en bescherming fasegewijs in, te beginnen bij de G4, vervolgens de G30 en tot slot de overige gemeenten.

1.3 Veiligheid

In sturingsadvies deel 1 wordt een herkenbare scheiding bepleit tussen hulp op vrijwillige basis en hulp in een gedwongen kader. Hierdoor maakt de overheid duidelijk dat het vragen van hulp heel normaal is, maar dat ouders en jeugdigen die grenzen overschrijden zo nodig onder dwang terecht worden gewezen. Tevens is het belang aangegeven van een duidelijk onderscheid tussen het besluit tot een maatregel en de uitvoering daarvan, waardoor de relatie tussen begeleider en ouders zuiverder wordt. Zie aanbeveling 13 in bijlage 1. In het domein veiligheid leidt dit tot een bundeling van de taken van de jeugdreclassering en de jeugdbescherming. Hierdoor wordt de uitvoering van jeugdbescherming en jeugdreclassering gescheiden van onderzoek en advies op het gebied van bedreigende opvoedsituaties.

De Raad voor de kinderscherming blijft verantwoordelijk voor onderzoek en advies in jeugdbeschermings- en jeugdstrafrechtzaken en houdt toezicht op de uitvoering van de jeugdbescherming en de jeugdreclassering. De Raad blijft op arrondissementaal niveau georganiseerd. Dit is van belang vanwege de waarborging van de onafhankelijkheid van deze taak.

Om nieuwe versnippering van taken te voorkomen, worden de taken ten aanzien van jeugdbescherming en jeugdreclassering belegd in regionale jeugdveiligheidscentra. Tevens worden de Halt- en Stopafdoeningen organisatorisch ondergebracht bij de regionale jeugdveiligheidscentra.

Uiteraard moet de afhandeling van de Halt- en Stopafdoeningen dichtbij de jeugdige (en het gezin) op lokaal niveau plaatsvinden; dit geldt evenzeer voor de uitvoering van de gezinsvoogdij en de jeugdreclassering. Om dit te bewerkstelligen moeten er goede verbindingen met het lokale Centrum voor jeugd en gezin worden gesmeed. Ook de nazorgtrajecten na strafrechtelijke sancties moeten in nauwe samenwerking tussen de jeugdreclassering en het CJG en overige lokale partners worden vormgegeven.

Het ligt voor de hand om in aansluiting op de Raad van de kindbescherming de regionale jeugdveiligheidscentra ook op arrondissementaal niveau te organiseren.

Aanbevelingen

- 14 Start zo snel mogelijk met de vorming van regionale jeugdveiligheidscentra op arrondissementaal niveau, waarin taken op het gebied van jeugdreclassering en jeugdbescherming en de aansturing van de Halt- en Stopafdoeningen worden gebundeld.

2 Aanpassen financieringsstromen

De bundeling van taken op de domeinen 'Opvang, educatie, werk', 'Opvoeding en bescherming' en 'Veiligheid' moet logischerwijs leiden tot bundeling van financieringsstromen, zodat middelen effectief kunnen worden ingezet. Het bundelen van middelen onder verantwoordelijkheid van één bestuurlijk verantwoordelijke die vrij is keuzes te maken in de besteding van de middelen, leidt tot een betere allocatie van middelen. Bovendien brengt de bundeling van geldstromen een forse vereenvoudiging van de financiële verantwoording met zich mee. Het aantal geldstromen waarover verantwoording moet worden afgelegd vermindert, waardoor de uitvoeringslasten afnemen.

Naast bundeling van financieringsstromen moet tevens worden bewerkstelligd dat zoveel mogelijk middelen aan de voorkant van de keten worden ingezet, zodat problemen met jeugdigen en gezinnen in een vroeg stadium kunnen worden aangepakt. Dit leidt uiteindelijk tot maatschappelijke én financiële inverdieneffecten.

2.1 Investeren in een vroeg stadium

In vrijwel alle domeinen gaat het meeste geld naar de achterkant van de keten: de repressie en curatiekant. Onderzoek (zie kader) toont aan, dat investeren in kinderen op jonge leeftijd én op momenten dat er nog geen zwaardere vormen van hulp nodig zijn, veel effectiever is. Door vroeg te investeren in het creëren van goede ontwikkelingskansen en in preventieve maatregelen voor kinderen, wordt een maatschappelijk inverdieneffect bereikt van zo'n 10 tot 20%.

Onderzoek naar meerwaarde preventie

In oktober 2005 verscheen het eindrapport *Kosten en Baten van Voortijdig Schoolverlaten* van Roel in 't Veld et al. Het onderzoek toont aan dat de investeringen in maatregelen ter bestrijding van voortijdig schoolverlaten weliswaar lonen, maar gepaard gaan met hoge kosten. Dit pleit voor interventies op jonge leeftijd, die ervoor zorgen dat leerlingen op latere leeftijd niet uitvallen zonder startkwalificatie. Een interventie die wordt voorgesteld is het intensiveren en verplichten van de voorschoolse educatie. Het verwachte effect hiervan is volgens de onderzoekers dat het voortijdig schoolverlaten met 20% zal afnemen.

Het belang van preventie wordt gestaafd door een groot aantal onderzoeken. In september 2006 verscheen het RMO-rapport *Opbrengsten van sociale investeringen*. Hierin geeft mevr. Junger (Universiteit Utrecht) aan dat het de maatschappij veel kost, als bij kinderen die anti-sociaal gedrag vertonen, niet op jonge leeftijd preventief wordt ingegrepen. Uit longitudinaal onderzoek blijkt, dat antisociaal gedrag op jonge leeftijd leidt tot ongewenste uitkomsten op latere leeftijd, zoals schooluitval, werkloosheid of zelfs criminaliteit. Dit leidt tot aanzienlijke maatschappelijke kosten. Junger betoogt dat beleid zich vooral moet richten op de jongste levensjaren en dat slechts moet worden ingezet op effectieve, preventieve interventies.



Aanbevelingen

- 1 Investeer in de voorkant van de keten, zowel door een meerjarige inzet van extra middelen, als via bundeling van financieringsstromen ten behoeve van de domeinen opvoeding, bescherming, opvang, educatie, werk en preventieve taken veiligheid. Zet deze middelen in bij gemeenten via het gemeentefonds.
- 2 Zie erop toe dat de prestatie-indicatoren ten aanzien van de jeugdtaak van de politie en de samenwerking met lokale jeugdvoorzieningen worden ingevoerd.

Naast bundeling van financieringsstromen op de domeinen 'opvang educatie en werk', 'opvoeding en bescherming' en 'veiligheid', zijn er tevens meerjarige, extra middelen noodzakelijk om de aanbevelingen op deze domeinen te realiseren. Doordat na verloop van enkele jaren inverdieneffecten aan de achterzijde van de keten zichtbaar worden, zal reallocatie van middelen mogelijk worden en kan het tijdelijke extra budget allengs tot nul worden gereduceerd.

Ook de politie moet meer inzet plegen aan de voorkant van de keten - dus in de wijk - voor jeugd. Voor de erkenning van het belang van de preventieve inzet van de politie op het terrein van jeugd, moet deze inzet onderdeel worden van af te sluiten prestatieconvenanten met de politie. Hiervoor moeten prestatie-indicatoren worden ontwikkeld zodat inzichtelijk wordt wat de investeringen van de politie in het voorliggende domein opleveren en hoe zij samenwerkt met lokale jeugdvoorzieningen. Daartoe is reeds actie ondernomen op basis van overleg over de convenanten tussen de politie en het ministerie van Binnenlandse Zaken, invoering staat gepland per 2007.

2.2 Financieringsstromen ouders en kinderen

In ons land bestaat een woud van regelingen waarmee ouders of jongeren zelf een bijdrage kunnen ontvangen in de kosten die gemaakt moeten worden bij het opvoeden en opgroeien.

Het gaat hier in ieder geval om:

- kinderbijslag
- tegemoetkoming kinderopvang (overheid/werkgever)
- fiscale regelingen als kinderkorting, combinatiekorting
- tegemoetkomingen in het kader van onderwijs en studie
- tegemoetkoming ziektekosten

Zowel de doelgroep van jeugdbeleid - jongeren en ouders - als de uitvoerende instellingen ondervinden veel hinder van stapels formulieren die steeds weer moeten worden ingevuld. De grote versnippering aan regelingen leidt er in sommige gevallen zelfs toe, dat het ouders ofwel aan zicht op de verschillende mogelijkheden ontbreekt, ofwel teveel moeite kost om tegemoetkomingen aan te vragen waar ze wel recht op hebben.

Het hele pakket van regelingen ten behoeve van ouders en kinderen, moet in één regeling gebundeld worden die de levensloop van het kind volgt. Dat maakt het voor de burger overzichtelijker en leidt tot een reductie van administratieve lasten.

Aanbevelingen

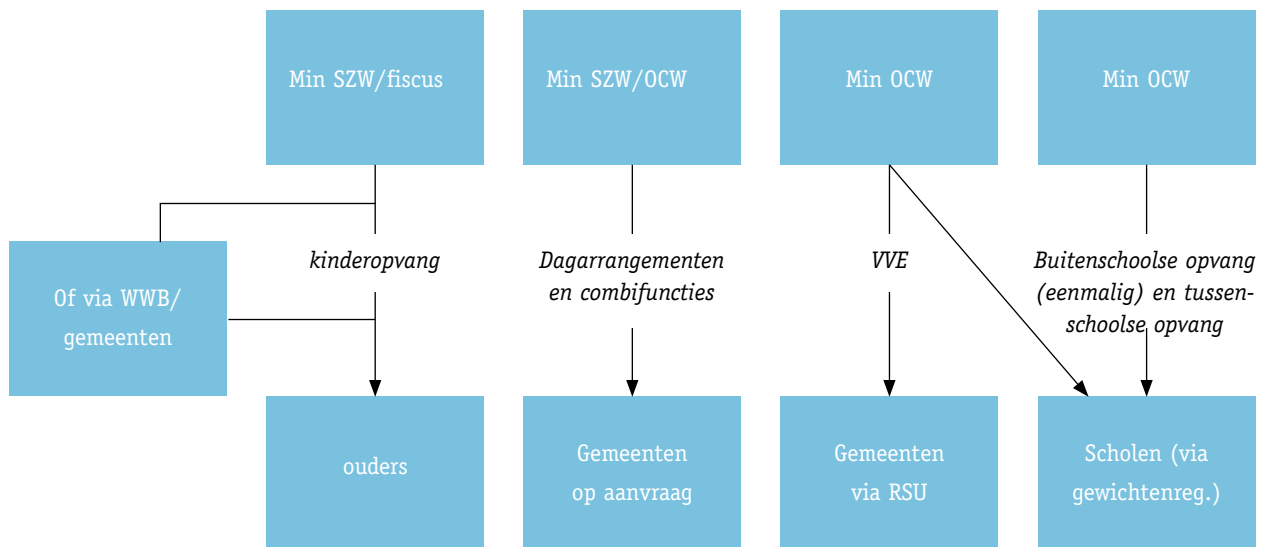
- 17 Verminder bureaucratie en administratieve lasten ook voor ouders en kinderen, door het samenvoegen van alle regelingen inzake tegemoetkoming in de kosten van opvoeden en opgroeien.
- 18 Maak voor elke levensfase van een kind inzichtelijk, welke tegemoetkomingen daarbij gelden maar ook welke tegenprestaties daarvoor van ouders worden verwacht.
- 19 Indien jongeren uit huis zijn geplaatst en ouders daardoor op een aantal opvoedkosten kunnen besparen, kan een korting op de tegemoetkoming in de kosten van opvoeden en opgroeien worden toegepast.

2.3 Financieringsstromen opvang, educatie en werk

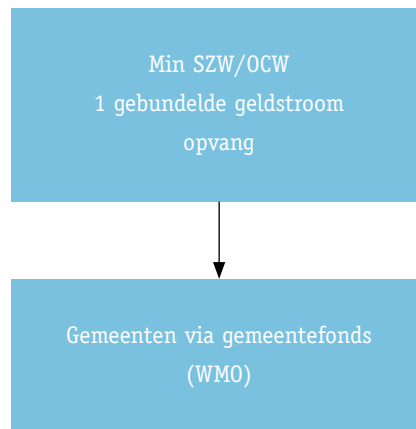
Opvang

Om de totstandkoming en bekostiging van brede buurtvoorzieningen te vereenvoudigen is het noodzakelijk om de bestaande financieringsregelingen op gebied van kinderopvang, voorschoolse educatie, voor-, tussen- en naschoolse opvang en vrije tijd, samen te voegen tot één geldstroom, die in het gemeentefonds terecht komt. Hiermee wordt tevens een reductie van administratieve lasten bewerkstelligd. Het heeft de voorkeur om deze gebundelde geldstroom onder gemeentelijke regie te brengen (WMO), zodat de lokale overheid kan zorgdragen voor geïntegreerde opvangvoorzieningen, fysiek ondergebracht bij brede buurtscholen of -centra waar alle kinderen gebruik van kunnen maken.

Huidige situatie



Nieuwe situatie



Aanbevelingen

- 20 Bundel de verschillende financieringsstromen op het terrein van ontwikkelingsstimulering en opvang voor 0-12 jarigen tot één brede geldstroom gekoppeld aan één wettelijk kader, namelijk de WMO. De bestuurlijke regie voor opvangvoorzieningen ligt bij de gemeente, de verdeling van middelen verloopt via het gemeentefonds.

Regionale samenwerking

De bundeling van taken op lokaal niveau, zal er ook toe leiden dat met name kleinere gemeenten steeds meer samen gaan werken. Een Centrum voor jeugd en gezin bijvoorbeeld, kan vanuit een grotere gemeente werken met loketten in de omringende, kleine kernen. Het ligt voor de hand dat centrumgemeenten coördinerend kunnen optreden voor een gebied/regio, bij het organiseren van de bundeling van taken. Alle gemeenten moeten wel zelf via het gemeentefonds kunnen beschikken over financiële middelen om deze bundeling op maat in te vullen.

2.4 Financieringsstromen opvoeding en bescherming

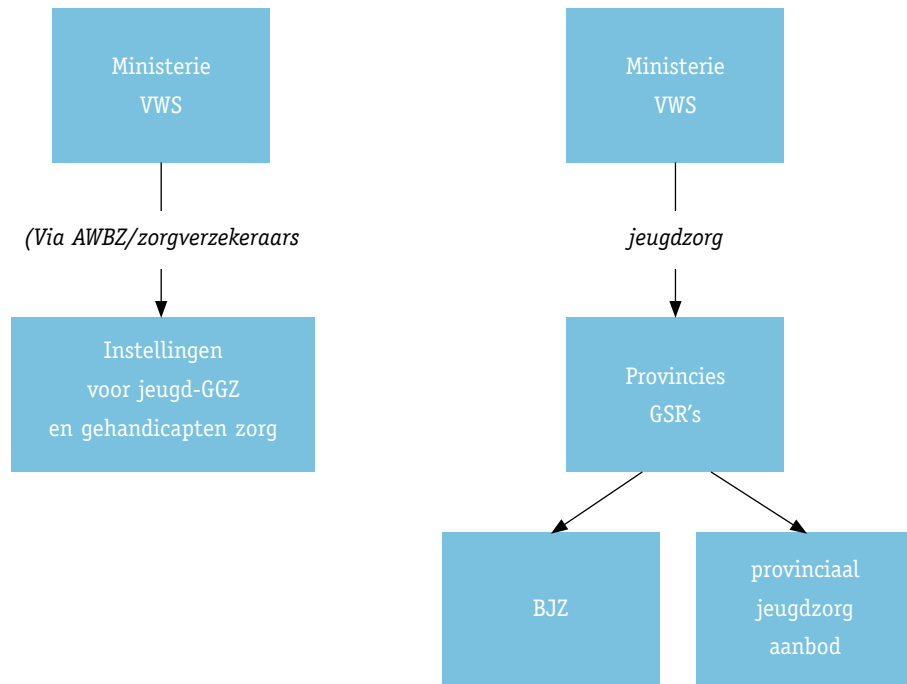
Door afzonderlijke geldstromen voor preventief jeugdbeleid en generalistische ambulante zorg samen te voegen en in te zetten aan de 'voorkant' van de keten, kan meer worden ingezet op snelle signalering en kan sneller ondersteuning en hulp worden geboden aan ouders en jeugdigen. Door snel en adequaat interveniëren, wordt op termijn minder vaak een beroep gedaan op de geïndiceerde taken.

De gemeente krijgt de verantwoordelijkheid over de generalistische ambulante jeugdzorgtaken. Alle bestaande budgetten voor algemene, preventieve en generalistische ambulante zorg moeten worden gebundeld en toegevoegd aan het gemeentefonds. Het gaat hierbij deels om geldstromen die reeds aan gemeenten toekomen zoals de middelen voor jeugdgezondheidszorg via de WCPV en middelen voor opvoedingsondersteuning. Deels gaat het om geldstromen voor generalistische vormen van ambulante begeleiding, die nu door de provincie worden gefinancierd.

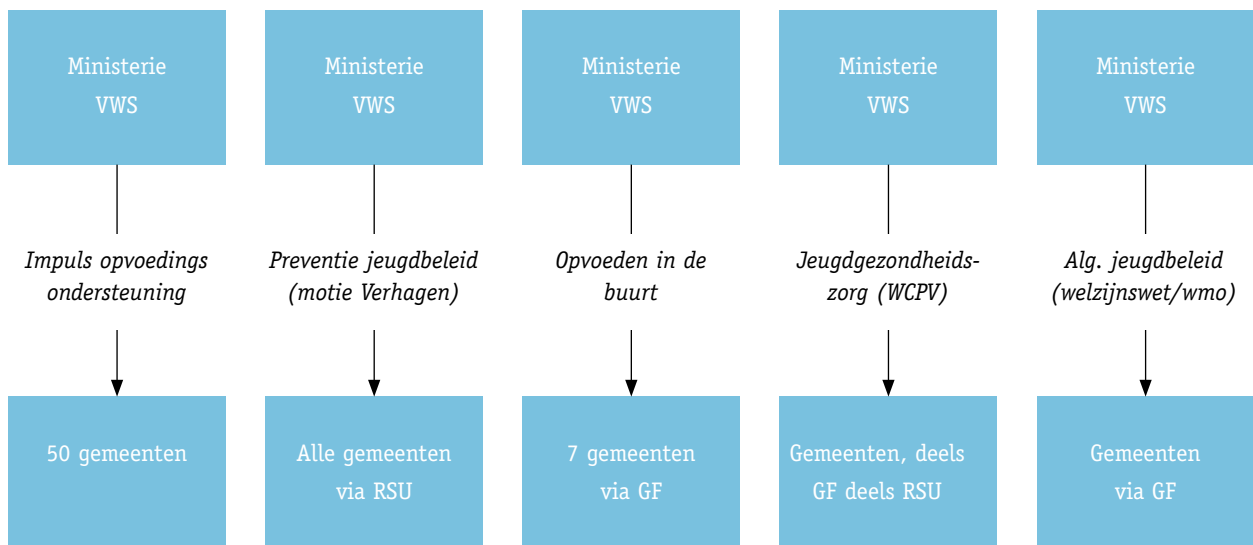
In paragraaf 1.2 is de aanbeveling gedaan om de verantwoordelijkheid voor de specialistische jeugdzorg (nu nog provinciaal gefinancierd) bij het rijk neer te leggen. Het rijk dient deze taken over te hevelen naar de Zorgverzekeringswet (ZVW) dan wel de AWBZ. Het ligt in de rede om deze toedeling op een vergelijkbare grondslag als bij de overheveling van de GGZ per 2008 te laten plaatsvinden. Dat wil zeggen dat alle ambulante specialistische jeugdzorg en de residentiële jeugdzorg gedurende het eerste jaar naar de ZVW overgaat en de residentiële jeugdzorg ná het eerste jaar onder de AWBZ komt. Ook de daarmee gemoeide budgetten voor de specialistische jeugdzorg die nu naar provincies gaan, moeten door het rijk worden overgeheveld naar de AWBZ en ZVW.

De Wet op de jeugdzorg vervalt hiermee. Voordeel hiervan is dat de geïndiceerde jeugdzorg geen apart stelsel met een eigen financieringsgrondslag en een eigen indicatie-orgaan meer vormt (zoals onder de huidige Wet op de jeugdzorg), maar wordt gestroomlijnd met de overige zorg en op vergelijkbare grondslag wordt gefinancierd. Dat bevordert de transparantie van en de marktwerking in het zorgstelsel en haalt een aantal schotten weg, waardoor het makkelijker wordt om bij gezinsproblematiek - door middel van één indicatieprocedure - te voorzien in zowel op ouders gerichte zorg als op jeugdzorg. Tevens wordt een grotere breedte aan zorgcombinaties binnen hetzelfde stelsel gerealiseerd en wordt bereikt dat leeftijdsgrenzen niet langer relevant zijn voor financiering. Ook worden de administratieve lasten, die gepaard gaan met de huidige financiering van de jeugdzorg teruggedrongen.

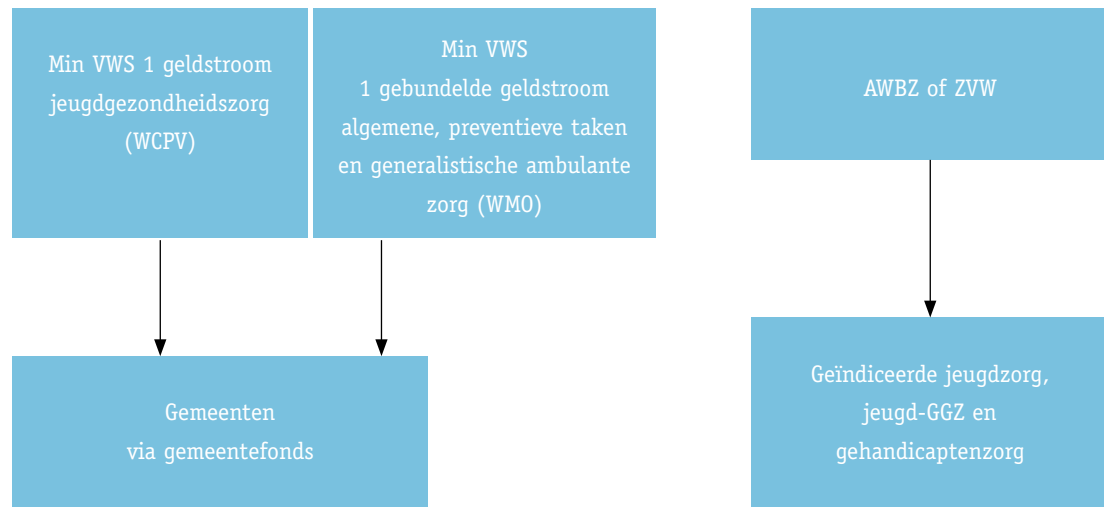
Huidige situatie: rijk naar instellingen en rijk naar provincies



Huidige situatie: rijk naar gemeenten



Nieuwe situatie



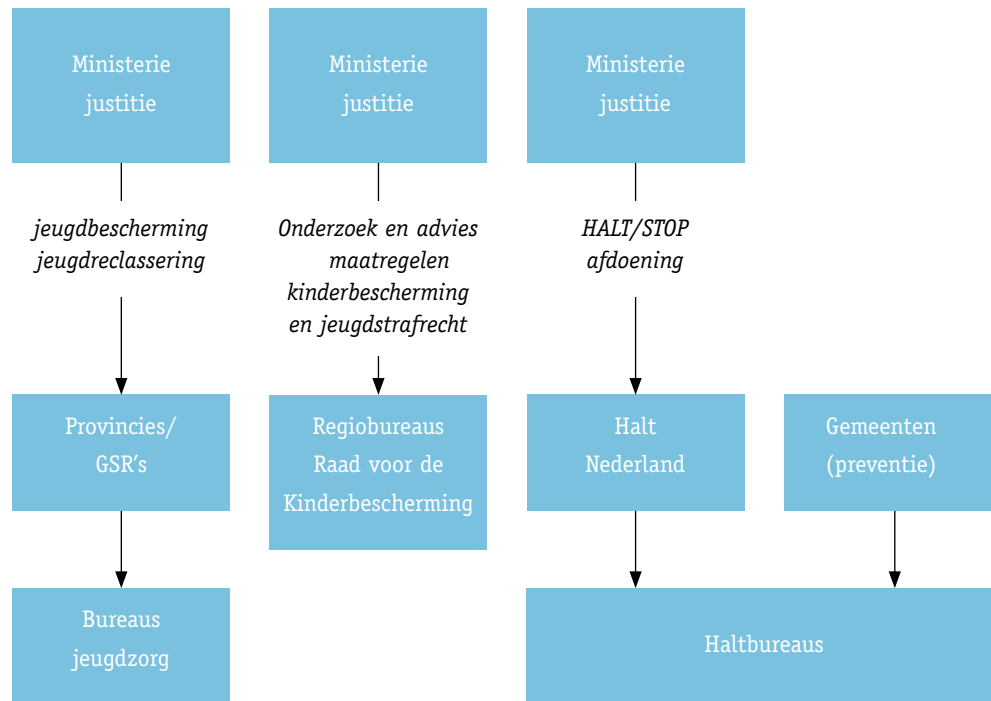
Aanbevelingen

- 21 Hevel de budgetten voor generalistische vormen van ambulante jeugdzorg over naar de WMO (gemeentefonds).
- 22 Voeg afzonderlijke geldstromen (onder meer specifieke uitkeringen) toe aan de brede geldstroom van respectievelijk de WMO of de WCPV.
- 23 Hevel de thans door provincies gefinancierde, specialistische jeugdzorg over naar respectievelijk de ZVW (curatieve zorg) of AWBZ en sluit in de financiering hierbij aan.

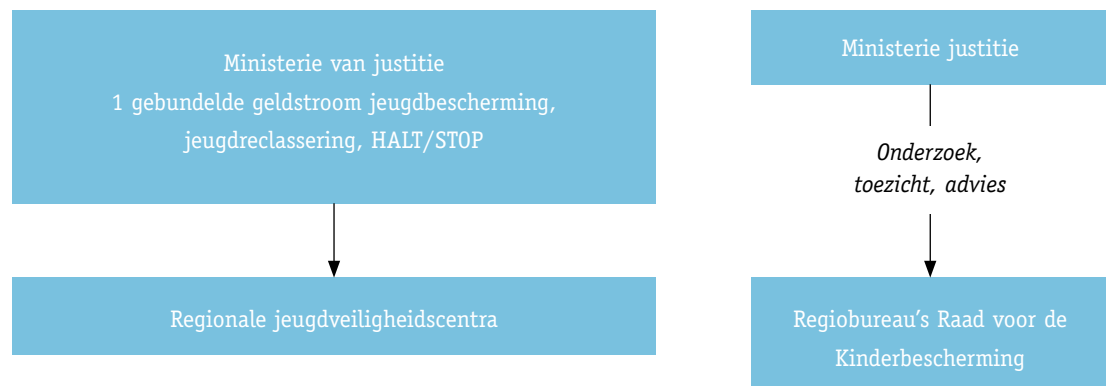
2.5 Financieringsstromen Veiligheid

In het domein veiligheid moet de financiering van de jeugdreclassering, de jeugdbescherming en de geldstromen met betrekking tot de uitvoering van de Halt-afdoening en de Stopmaatregel, worden gebundeld. Deze gebundelde geldstroom wordt, via het ministerie van Justitie, verdeeld over de te vormen jeugdveiligheidscentra op arrondissementaal niveau. Deze centra krijgen de uitvoeringsregie met betrekking tot alle bovengenoemde taken.

Huidige situatie



Nieuwe situatie



Aanbevelingen

- 24 Bundel de geldstromen voor uitvoering van de jeugdbescherming, jeugdreclassering, de Halt- en stopafdoening. Deze gebundelde geldstroom wordt ingezet bij regionale jeugdveiligheidscentra.

3 Aansturing, verantwoording en toezicht

3.1 Inleiding

In het eerste deel van het sturingsadvies is een nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling binnen het jeugdbeleid voorgesteld (zie aanbeveling 14 tot en met 17 en 24, bijlage 1). Gemeenten krijgen meer taken en worden nog sterker verantwoordelijk voor het integrale jeugdbeleid en daarmee voor de aansturing van lokale instellingen. De Rijksoverheid draagt de verantwoordelijkheid voor kaderstelling op de gebieden van onderwijs, veiligheid en zorg². Vanuit deze verantwoordelijkheid dient de rijksoverheid *sectoraal toezicht* uit te oefenen. Daarnaast is de rijksoverheid natuurlijk systeemverantwoordelijk en is aanspreekbaar op de maatschappelijke resultaten. Vanuit deze verantwoordelijkheid is de rijksoverheid *integraal toezichthouder* jeugd op gemeenten. Dit brengt met zich mee dat bij de invulling van verantwoording en toezicht de volgende uitgangspunten worden gehanteerd:

- Verantwoording en toezicht worden zo dicht mogelijk bij de burger gelegd; instellingen en overheden werken toe naar horizontale verantwoording.
- Er wordt verantwoording afgelegd over resultaten: bereik van de doelgroep, effectiviteit van het aanbod en cliënttevredenheid zijn de drie kernbegrippen.
- Sectoraal toezicht wordt gereduceerd en integraal toezicht versterkt.
- De administratieve lasten, die verbonden zijn aan verantwoording en toezicht, worden verminderd.

Deze uitgangspunten worden nader uitgewerkt in de volgende drie paragrafen, waarbij achtereenvolgens aan de orde komen:

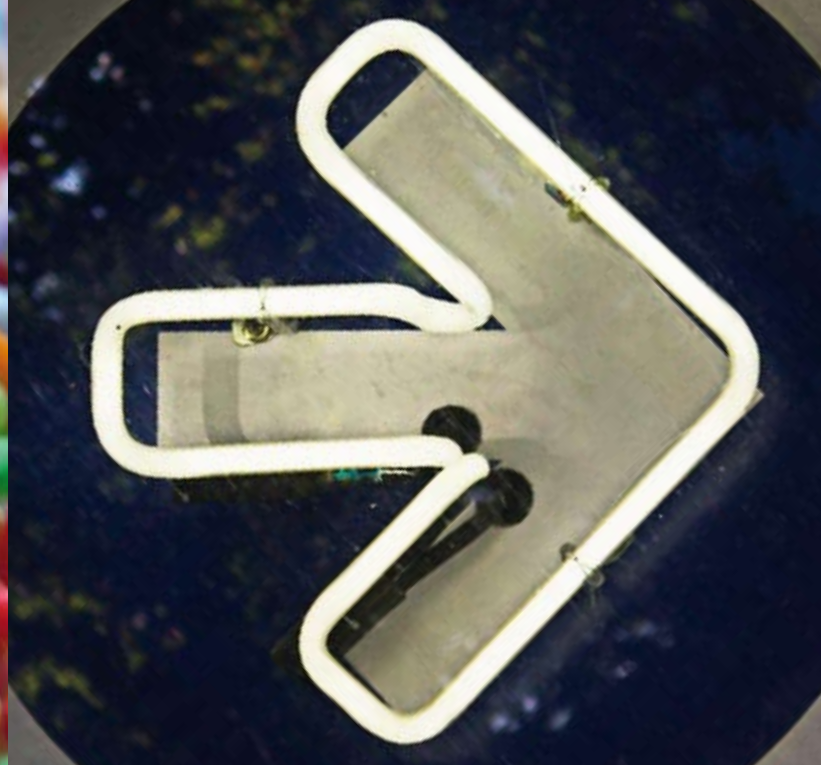
- De aansturing van het jeugdbeleid op lokaal niveau door de wethouder(s) jeugd.
- Facilitering door de Rijksoverheid van resultaatgerichte sturing.
- Toezicht op het functioneren van het totale jeugdbeleid.

3.2 Sturing op lokaal niveau

Het college van B&W draagt de eindverantwoordelijkheid voor de uitvoering van de lokale overheidstaken op het gebied van jeugdbeleid. 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.

De wethouder jeugd is integraal eindverantwoordelijk voor de regie en uitvoering van het jeugdbeleid en legt daarover primair verantwoording af aan de gemeenteraad. De aansturing van instellingen door de wethouder jeugd moet gericht zijn op vergroting van bereik en effectiviteit van afzonderlijke instellingen en van de lokale jeugdketen als geheel en het stimuleren van horizontale verantwoording door instellingen (zie aanbeveling 16, 20, 21 en 22, bijlage 1).

² Een doorlopend aanbod van opvang vóór schooltijd, onderwijs, overblijf, en culturele, sportieve en educatieve activiteiten na en tijdens school.



Belangrijke uitgangspunten voor aansturing van instellingen zijn:

- 1 Binnen instellingen staat de betrekking tussen professional en cliënt centraal. De dienstverlening aan de cliënt moet voldoen aan eisen als toegankelijkheid, wederzijds vertrouwen en doel- en oplossingsgerichtheid. Raden van toezicht toetsen of dit het geval is.
- 2 De externe verantwoording die instellingen afleggen, heeft betrekking op bereik, effectiviteit en cliënttevredenheid.
- 3 Laat instellingen niet alleen verantwoording afleggen aan de wethouder(s) jeugd, maar ook aan ouders en kinderen. De feedback die instellingen van kinderen en ouders krijgen, kan worden gebruikt om inzicht te geven in cliënttevredenheid en voor bijsturing van het interne kwaliteitsbeleid.
- 4 Stimuleer instellingen zoveel mogelijk gebruik te maken van programma's en interventies waarvan de effectiviteit door middel van onderzoek is aangetoond. Indien de resultaten van een instelling tekortschieten, dient de inzet van dergelijke programma's te worden opgelegd.

Bovenstaande gaat over instellingen waarover de gemeente zelf zeggenschap heeft. Er zijn natuurlijk ook sectoren/voorzieningen waarvoor dat niet het geval is, zoals bijvoorbeeld onderwijs, (grote delen van de) zorg en de strafrechtketen. De wethouder is echter wel verantwoordelijk voor het maatschappelijk resultaat van de totale keten van voorzieningen voor de jeugd en moet dus ook prestatie-afspraken maken met instellingen die niet door de gemeente worden aangestuurd. Deze afspraken moeten een directe relatie hebben met de doelen van het jeugdbeleid. Bijvoorbeeld voor scholen dienen de afspraken betrekking te hebben op het voorkomen van uitval en de doorstroom naar werk. Maar als de partijen er onderling niet uitkomen of zich aan afspraken onttrekken, dan moet wel een doorbraak geforceerd kunnen worden. Een mogelijkheid is het instellen van een geschillencommissie met bindend advies zoals nu gebeurt op het terrein van onderwijsachterstandenbeleid. Dat leent zich uiteraard niet voor een snelle oplossing in crisissituaties. Daarvoor is van belang dat de wethouder over doorzettingsmacht beschikt.

Voorbeeld gemeente Tilburg: interventiemacht bij wethouder

De gemeente Tilburg heeft een contract afgesloten met de instelling voor maatschappelijk werk, Bureau jeugdzorg en de Raad voor de Kinderbescherming, met betrekking tot crisissituaties waarbij jeugdigen zijn betrokken. Dit betekent concreet dat de wethouder in crisissituaties binnen 24 uur een oplossing kan afdwingen.

3.3 Faciliterende rol Rijk

De Rijksoverheid heeft een belangrijke taak in het bevorderen van resultaatgerichte sturing op lokaal niveau (zie aanbevelingen 19 en 20, bijlage 1)

Deze taak bestaat uit de volgende onderdelen:

- Laten verrichten van onderzoek naar effectiviteit van interventies en programma's en stimuleren van toepassing van deze programma's.
- Vaststellen beperkte set indicatoren voor resultaatmeting.
- Regelen doorzettingsmacht voor wethouder jeugd.
- Beperking administratieve lasten.

Effectieve programma's

Het rijk faciliteert gemeenten en instellingen door onderzoek te laten verrichten naar effectiviteit van programma's, zodat instellingen en gemeenten weten welke programma's ingezet kunnen worden om effectiviteit van hun aanbod respectievelijk hun beleid te vergroten. Met het oog hierop ondersteunt het ministerie van VWS Zon/MW en het Nederlands Jeugd Instituut die de komende jaren ervoor zorgen dat de nu nog beperkte kennis over effectiviteit van interventies en programma's stevig wordt uitgebouwd. Het is voor instellingen echter niet eenvoudig om hun 'oude' aanbod te vervangen door effectieve programma's, onder meer omdat hier investeringen mee gemoeid zijn in de vorm van kosten verbonden aan training van beroepskrachten en eventueel aan licentierechten.

Aanbeveling

- 25 Toepassen van effectieve programma's dient gestimuleerd te worden door het vergoeden van invoeringskosten verbonden aan het verkrijgen van licenties en deskundigheidsbevordering.

Indicatoren van resultaatmeting

Het is van belang dat op lokaal niveau zoveel mogelijk wordt gewerkt met dezelfde indicatoren voor resultaatmeting die bereik, effectiviteit en cliënttevredenheid in beeld brengen.

Voorbeeld: indicatoren jeugdzorg

Op het gebied van de jeugdzorg is recent (26 september 2006) door het IPO en de ministeries van Justitie en VWS het 'Advies prestatie-indicatoren jeugdzorg' uitgebracht. Het bevat tien indicatoren. Bij het vaststellen van de prestatie-indicatoren voor de verschillende domeinen kan de hier gevolgde werkwijze als voorbeeld dienen.

Door voor elk domein een beperkte set van resultaatindicatoren vast te stellen, snijdt het mes aan twee kanten:

- Het biedt gemeenten een duidelijk kader voor de verantwoording die instellingen moeten afleggen.
- De effectiviteit van het jeugdbeleid van gemeenten wordt op vergelijkbare wijze in beeld gebracht, zodat benchmarking mogelijk is.

Om de uniformiteit en daarmee de mogelijkheid tot benchmarking te waarborgen, is het van belang in de Wmo op te nemen welke minimumset aan prestatie-indicatoren op lokaal niveau gehanteerd worden. Bovendien dienen deze indicatoren op termijn opgenomen te worden in de landelijke jeugdmonitor die vanaf januari 2007 operationeel wordt en dan nog alleen landelijke gegevens bevat.

Aanbevelingen

- 26 Leg een beperkte set (maximaal 15) van prestatie-indicatoren voor het meten van de effectiviteit van gemeentelijk jeugdbeleid vast in de Wmo.
- 27 Laat gegevens over deze indicatoren opnemen in de landelijke jeugdmonitor.

Doorzettingsmacht

Het Tilburgse voorbeeld waarin de wethouder jeugd in crisissituaties een oplossing kan afdwingen verdient landelijke navolging. Om dit te bevorderen is het nodig dat gemeenten waar het gaat om instellingen die niet door de gemeente worden aangestuurd, maar door het Rijk, een aanspreekpunt hebben waar zij in crisissituaties een beroep op kunnen doen. Dit dient in sectorale wetgeving te worden vastgelegd.

Aanbeveling

- 28 Verleen de wethouder doorzettings- cq interventiemacht in geval van strikt omschreven crisissituaties, door dit vast te leggen in sectorale wetgeving voor instellingen die door het Rijk worden aangestuurd.

Terugdringen administratieve lasten

Om de administratieve lasten die aan verantwoording zijn verbonden daadwerkelijk terug te dringen, dient naar analogie van de reductie van administratieve lasten voor het bedrijfsleven (zie kader) een traject voor de reductie van administratieve lasten voor de non-profitsector te worden gestart.

Voorbeeld: Reductie administratieve lasten bedrijfsleven

In de negentiger jaren is een meetinstrument ontwikkeld waarmee de kosten van verplichte informatie-overdracht van bedrijven naar overheid (de zogenaamde administratieve lasten) gemeten worden. In 2000 is toepassing van dit instrument onder de naam Standaard Kosten Model verplicht gesteld voor alle departementen bij het toetsen van wet- en regelgeving.

In 2007 moeten de administratieve lasten van het bedrijfsleven, in 2002 nog ruim 16 miljard euro, met 25% zijn teruggebracht. Aan de tweede Kamer is inmiddels een daling van de administratieve lasten met 1,9 miljard euro ultimo 2005 gerapporteerd.

Het succes van dit instrument reikt inmiddels tot over onze grenzen. De regeringen van Denemarken, Groot-Brittannië, Duitsland en Oostenrijk hebben het Standaard Kosten Model gekozen voor kabinetsbeleid gericht op reductie van administratieve lasten.

Aanbeveling

29 Breng de administratieve lasten voor jeugdvoorzieningen in 2011 ten opzichte van 2007 terug met 25%. Maak daarbij gebruik van een op de non-profitsector toegesneden variant van het Standaard Kosten Model.

De middelen die door de reductie van administratieve lasten vrijkomen, dienen aangewend te worden voor vergroting van bereik en effectiviteit van het aanbod van instellingen.

3.4 Toezicht op het functioneren jeugdbeleid

Het toezicht op het functioneren van het jeugdbeleid moet risicogestuurd worden. Dit geldt zowel voor het toezicht op de kwaliteit en prestaties van afzonderlijke voorzieningen (sectoraal toezicht) als voor het functioneren van de lokale keten als geheel (integraal toezicht).

Sectoraal toezicht

De verschuiving naar een meer horizontale verantwoording heeft ingrijpende gevolgen voor de wijze waarop de rijksoverheid verticaal toezicht moet uitoefenen. Toetsing op het voldoen aan kwaliteitseisen moet voor een belangrijk deel worden vervangen door toetsing van 'goed bestuur' (governance): Is er sprake van interne controle (hoe is de kwaliteitszorg vormgegeven?) en van de horizontale verantwoording (is voldoende transparant wat de instelling maatschappelijk oplevert?).

Aanbeveling

- 30 Reduceer sectoraal toezicht door horizontale verantwoording te stimuleren en integraal toezicht te bevorderen.

Integraal toezicht

Risicogestuurd toezicht op instellingen dient gepaard te gaan met versterking van horizontale verantwoording en met integraal toezicht dat bijdraagt aan de vergroting van de effectiviteit van het jeugdbeleid.

De afgelopen jaren is reeds gestart met een vorm van integraal toezicht door een samenwerkingsverband van een aantal landelijke inspecties³: het ITJ. In het eerste deel van het sturingsadvies is aanbevolen de werkwijze van het ITJ voort te zetten (zie bijlage 1, aanbeveling 25).

Het kabinet Balkenende 2 heeft laten weten dat nog in 2006 de laatste hand wordt gelegd aan de werkwijze van het ITJ.

Belangrijke uitgangspunten in de werkwijze van ITJ zijn:

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

Vanaf 2006 presenteren de samenwerkende inspecties zich onder de gezamenlijke noemer Jeugdinspecties. Inmiddels werken zij aan een gezamenlijk 'Toezichtprogramma Jeugd 2007-2011' dat begin 2007 gereed zal zijn.

Als onderdeel van hun toetsende rol verzamelen de Jeugdinspecties informatie over het functioneren van het gemeentelijk jeugdbeleid. Zij baseren zich daarbij onder meer op informatie vanuit lokale verantwoordingsinformatie van instellingen en lokale gegevens over effectiviteit van het lokale jeugdbeleid.

Om de kwaliteit van deze informatie te verbeteren, is het noodzakelijk dat de Jeugdinspecties op termijn gebruik kunnen maken van gegevens over een beperkte set prestatie-indicatoren van lokaal jeugdbeleid die in de landelijke jeugdmonitor worden opgenomen.

Bij de uitvoering van hun werkzaamheden zetten de Jeugdinspecties gezamenlijke inspectieteams in waarin ook deskundigheid van buiten de inspecties vertegenwoordigd is. Ook jongeren kunnen deel uitmaken van de inspectieteams. Deze teams adviseren over een effectieve invulling van de (gebundelde) functies en taken op gemeentelijk niveau.

³ Het betreft de Inspectie voor de Gezondheidszorg, inspectie van het Onderwijs, Inspectie Jeugdzorg, Inspectie Openbare Orde en Veiligheid en de Inspectie Werk en Inkomen.

De Jeugdinspecties brengen van hun bevindingen verslag uit aan de gemeenteraad van de betreffende gemeente. Zij hebben een signalerende en adviserende rol en kunnen geen sancties opleggen. Bij disfunctionerende instellingen in de keten maken de Jeugdinspecties gebruik van de sectorale bevoegdheden van de toezichtpartners. Bij disfunctioneren van de keten als geheel, bijvoorbeeld door het ontbreken van bestuurlijke regie, wordt de wethouder aangesproken.

Aanbevelingen

- 31 Toezicht wordt primair risicogestuurd. De reductie van sectoraal toezicht die dit met zich meebrengt moet worden aangewend voor uitbreiding integraal toezicht.
- 32 Bij hun werkzaamheden maken de Jeugdinspecties onder meer gebruik van de beperkte set prestatie-indicatoren van lokaal jeugdbeleid.
- 33 Gezamenlijke inspectieteams, waarin ook externe deskundigen en jongeren zelf opgenomen kunnen zijn, adviseren over een effectieve invulling van het gemeentelijke jeugdbeleid. De Jeugdinspecties rapporteren aan de gemeenteraad.

Jeugdautoriteit

De taken van de jeugdinspecteur op het gebied van integraal toezicht moeten worden gebundeld in een Jeugd Autoriteit, die onder de minister jeugd valt. Via deze Jeugd Autoriteit heeft de minister jeugd de bevoegdheid gemeenten bepaalde verbeteringen in het jeugdbeleid op te leggen als adviezen van de jeugdinspecteur niet worden opgevolgd.

Aanbevelingen

- 34 Stel een Jeugd Autoriteit in die onder de minister jeugd valt. De minister jeugd heeft via de Jeugd Autoriteit de bevoegdheid gemeenten bepaalde verbeteringen in het jeugdbeleid op te leggen.

Minister jeugd

De minister jeugd is in de komende kabinetsperiode eindverantwoordelijk voor het integrale jeugdbeleid en voor de implementatie van het sturingsadvies.

Voor de invulling van deze functie zijn twee modellen mogelijk:

Een aparte minister jeugd of een van de vakministers op het gebied van veiligheid, zorg of onderwijs.

- Een aparte minister jeugd met een eigen budget heeft als voordeel dat het belang van de jeugd voorop staat en er geen vermenging plaatsvindt met het vakministerschap. De minister jeugd is politiek verantwoordelijk voor de beleidsterreinen die drie domeinen beslaan:
 - a. onderwijs/educatie en werk tot 23 jaar
 - b. opvoeding en bescherming (integrale uitvoering jgz)
 - c. veiligheid

Daarmee heeft de minister jeugd zeggenschap over ondermeer de volgende beleidsterreinen en bijbehorende directies: jeugdgezondheidszorg, jeugddeel van de geestelijke gezondheidszorg, jeugd-zorg, jeugdwelzijn, sport, speciaal onderwijs en indicatiestellingen, het zorgdeel van het funderend en beroepsonderwijs, leerplicht en voortijdig schoolverlaten, justitiële jeugdinrichtingen, jeugdreclassering, OM, jeugddeel van politie, jeugddeel van arbeidsmarkt en kinderopvang.

De minister jeugd moet kunnen beschikken over een eigen budget met name ten behoeve van eigen-standige taken: integraal toezicht jeugdbeleid, jeugdmonitor, verwijsindex en elektronisch kinddossier.

- Een van de vakministers op het gebied van veiligheid, zorg (gezondheidszorg en jeugdzorg) of onderwijs wordt tevens aangewezen als minister jeugd.
Aangezien jeugd vanuit een positieve invalshoek benaderd moet worden, komt de minister voor veiligheid hiervoor niet in aanmerking. Deze vakminister heeft dezelfde zeggenschap nodig over de domeinen met betrekking tot jeugd zoals beschreven onder 1.
Deze invulling heeft als voordeel dat het aantal ministers die over jeugd gaan beperkt blijft tot drie.

Aanbeveling

35 Benoem een aparte minister jeugd of benoem de vakminister van zorg of onderwijs tevens tot minister jeugd.

Bijlagen

Aanbevelingen sturingsadvies deel 1

Bijlage 1

Het sturingsadvies deel 1 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. Geef gemeenten 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 en werk** én op het gebied van vrije tijd in:
 - Brede buurtscholen, waarin voor-, buitenschoolse en vrije tijdsvoorzieningen zijn aangehaakt bij het primaire onderwijs.
 - Brede scholen voor voortgezet onderwijs waar overblijffaciliteiten en vrije tijdsvoorzieningen op 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, jeugdgezondheidszorg, licht ambulante begeleiding en functies op 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 de landelijke kaderstelling van de overheidstaken op het gebied van onderwijs; gezondheidszorg en veiligheid. De verantwoordelijkheid berust bij de verschillende vakministers.

De coördinerend minister jeugd is binnen het volgend kabinet verantwoordelijk voor de samenhang in het 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 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 om effectief jeugdbeleid te stimuleren.
18. Op uitvoerend en beleidsniveau dienen de verwijsindex 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 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.
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.
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 coördinerend 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 de voortzetting van het ITJ. Het ITJ maakt daarbij onder meer gebruik van jeugdmonitoren en brengt verslag uit aan de gemeenteraden van de betreffende gemeente en de coördinerend minister jeugd.