

**Jeugdbeleid:
doet Enschede de goede dingen goed?**

Conclusies & Aanbevelingen
Rekenkamercommissie Gemeente Enschede
Oktober 2007



1 Inleiding

Jeugd en gezin krijgen een steeds belangrijker plaats in het overheidsbeleid. Het verbeteren van de zorg voor jeugdigen en hun ouders en het verbeteren van hun positie zijn speerpunten van beleid. In de landelijke berichtgeving onderschrijven schrijnende gebeurtenissen het belang van goed jeugdbeleid en de uitvoering daarvan.

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de ontwikkeling van het lokale *preventieve jeugdbeleid* en hebben een signalerende rol. De provincie is verantwoordelijk voor de inkoop van *zorg* bij jeugdzorginstellingen via Bureau Jeugdzorg en voor de inspectie op de jeugdzorg. De ministeries van VWS en Justitie zijn eindverantwoordelijk voor het gehele stelsel van jeugdzorg. Belangrijke besluiten die voortvloeien uit deze eindverantwoordelijkheid en die direct impact hebben op het gemeentelijke beleid zijn:

- de bestuurlijke verantwoordelijkheid van gemeenten voor de Centra voor Jeugd en Gezin waarin taken op het gebied van opvoed- en opgroeiondersteuning worden gebundeld;
- de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor Zorg- en Adviesteams in het onderwijs;
- de realisatie van een landelijke verwijsindex;
- de invoering van het Elektronische Kind Dossier jeugdgezondheidszorg (per 1 januari 2008)

Dat doet de vraag rijzen hoe de gemeente Enschede haar verantwoordelijkheid ten aanzien van jeugdbeleid vorm geeft en hoe het beleid functioneert: **doen we de goede dingen en doen we de dingen goed?**

De Enschedese rekenkamercommissie heeft daarom besloten onderzoek naar jeugdbeleid in Enschede op te nemen in haar werkplan 2006-2010 als responsief effectonderzoek. De Universiteit van Leiden en Sardes zijn geselecteerd voor de uitvoering van het onderzoek. Het onderzoek is begin mei 2007 gestart en eind september 2007 opgeleverd. Voorafgaand aan het onderzoek is in samenspraak met lokale en regionale experts uit het maatschappelijke veld het onderwerp van onderzoek nader gespecificeerd: gemeentelijk beleid t.a.v. 0-6 jarigen en op opvoedondersteuning voor 0-23 jarigen. Omdat de Wet op de jeugdzorg sinds 2005 van kracht is en in 2004 is voorbereid, zijn gegevens uit de periode 2004-2006 onderzocht.

¹ Rekenkamer gemeente Enschede *Offerte aanvraag uitvoering onderzoek "Effecten en effectiviteit jeugdbeleid gemeente Enschede 0-6 jarigen"* Februari 2007.

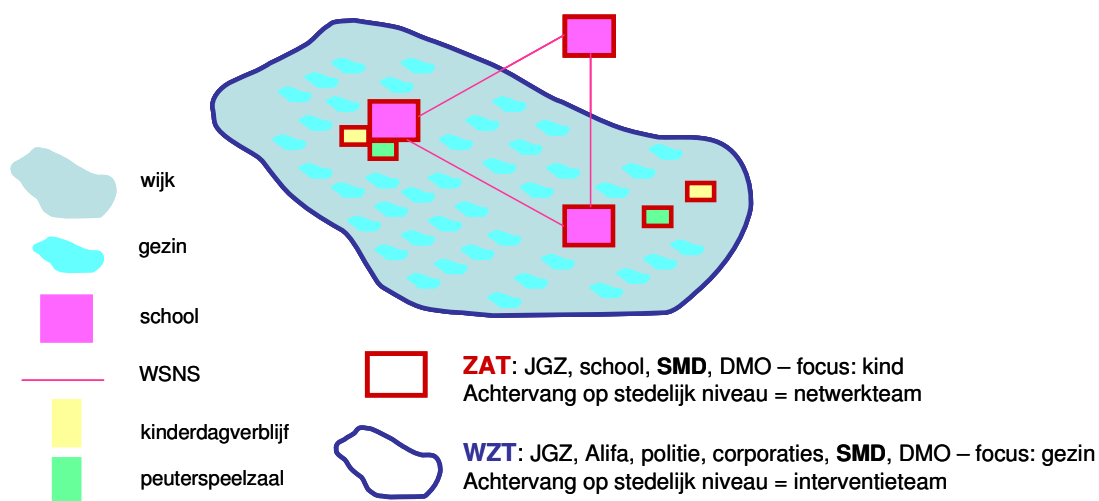
2 Jeugdbeleid in Enschede

Het Enschedese jeugdbeleid is vastgelegd in de Enschedese jeugdagenda 2004-2009. Het belangrijkste speerpunt hierin is het sluitend maken van de keten jeugdbeleid-jeugdzorg-onderwijs-arbeidsmarkt. Hiermee wordt invulling gegeven aan de gemeentelijke opgave van *signalering en preventie* (voortvloeiend uit de Wet op de Jeugdzorg). Gemeenten hebben in het kader van dit onderzoek 3 samenhangende mogelijkheden om te sturen op ontwikkelingen met betrekking tot jeugd:

1. via peuterspeelzalen
2. via huisvesting van scholen
3. via maatschappelijk werk

Gemeentelijk beleid 0-6 jarigen

Voor 0-6 jarigen, eerste focus van dit rekenkameronderzoek, zijn de eerste drie elementen van de keten van belang. Het belangrijkste instrument voor het sluitend maken van de keten is het Zorg Advies Team (ZAT). De gemeentelijke dienst DMO geeft samen met jeugdgezondheidszorg (JGZ), maatschappelijk werk (SMD), scholen en samenwerkingsverbanden Weer Samen Naar School (WSNS) en met de provincie de organisatie van de keten vorm. De gemeente vervult hierin de bestuurlijke regierol. Er is in de gemeente Enschede sprake van een dubbele en afgestemde zorgstructuur: naast de ZAT's zijn er ook wijkzorgteams (WZT).



ZAT's zijn gelieerd aan scholen en voorschoolse instellingen en richt zich vooral op in de onderwijssetting zichtbaar wordende problemen, uitgaande van het kind.

WZT's zijn verbonden met de wijken en kennen vooral de gezinsproblematiek als ingang. Maatschappelijk werk is de 'linking pin': zij participeren zowel in de ZAT's als in de WZT's. Voor die kinderen die geen (voor)schoolse instellingen bezoeken zijn duo-ZAT's opgericht, waarin alleen JGZ en SMD participeren.

Enschede kent een lange geschiedenis als het gaat om *investeren* in jonge kinderen. Voor- en Vroegschoolse Educatie (VVE) neemt daarbij als instrument een belangrijke plaats in. De gemeente ontvangt daarvoor tot en met 2006 middelen van het rijk.

VVE wordt in de algemene aandachtspunten bij jonge kinderen als volgt ingebed:

- Zorg (JGZ en GGD) – verwijzing VVE-programma's
- Opvang (kinderdagverblijven) – VVE programma's
- Onderwijs (peuterspeelzalen, kinderdagverblijven en scholen) – VVE-programma's

Het VVE-beleid van de gemeente Enschede is gericht op die wijken in Enschede waar meer dan 50% doelgroepkinderen wonen. De doelstellingen voor VVE in 2002-2006 zijn als volgt gekwantificeerd:

- Eind 2006 moet 75% (1500 kinderen) van de 2-5 jarigen uit de doelgroep (2000 kinderen) deelnemen aan een VVE-programma dat aan de gestelde kwaliteitseisen voldoet;
- Eind 2006 moet een verbetering van 10% gerealiseerd zijn op de score van de doelgroepkinderen op de toets 'Taal voor kleuters'.

Veranderde wetgeving in 2006 heeft geleid tot een bestuurlijke en financiële knip tussen de voorschoolse en vroegschoolse periode. Dat betekent dat schoolbesturen verantwoordelijk worden voor de vroegschoolse educatie en hiervoor rechtstreeks financiële middelen van het rijk ontvangen. Op basis van deze veranderde wetgeving heeft de gemeente Enschede hernieuwd beleid vastgesteld voor 2007/2010.

Opvoedondersteuning 0-23 jarigen

Opvoedondersteuning, de tweede focus van het rekenkameronderzoek, wordt impliciet meegenomen in de jeugdgezondheidszorg en in het buurtwerk. Enschede heeft hier nog geen expliciet beleid op gemaakt. Onderzoek naar effecten van beleid was daarom niet mogelijk. In plaats daarvan heeft de rekenkamercommissie vooral beleidsinitiatieven geïventariseerd. De gemeente Enschede heeft een visiedocument over Opvoedondersteuning in voorbereiding. De van het rijk ontvangen Impuls Opvoed- en Gezinsondersteuning wordt ingezet voor de ZAT's, schoolmaatschappelijk werk en realisatie van sociale vaardigheidstrainingen voor 12-18 jarigen.



3 Effecten van jeugdbeleid in Enschede

Het onderzoek levert een aantal inzichten op die hier worden onderverdeeld naar de beide aandachtsvelden van het onderzoek: gemeentelijk beleid voor 0-6 jarigen en opvoedondersteuning voor 0-23 jarigen.

Enschede mag zich gelukkig prijzen met de kwaliteit van het zorgnetwerk. Alle betrokkenen zijn bereid om te investeren in samenwerkingsvormen die de kwaliteit van het zorgaanbod verhogen. Opmerkelijk is dat zij daarbij bereid zijn om over de schutting van de eigen voorziening te kijken en ook andere organisaties toelaten op het 'eigen' domein. Dat is opmerkelijk omdat in veel gemeenten nog slechts de wens wordt uitgesproken om iets te bereiken dat in Enschede al tot de dagelijkse praktijk behoort. Dat is een parel die de gemeente moet koesteren.

Gemeentelijk beleid 0-6 jarigen

Enschede is een voorloper met haar jeugdbeleid en heeft haar belangrijkste doelstellingen behaald. Een heel sterk punt in haar benadering is de samenwerking met de partners die gekenmerkt wordt door vertrouwen en openheid. Er is zodoende draagvlak voor de doelstellingen van het beleid en er kan flexibel worden ingespeeld op veranderingen waardoor kansen worden benut.

- Het netwerk is sluitend;
- De verwijzindex VIS2 functioneert goed, met de kanttekening dat VIS2 geen inhoudelijke informatie bevat over kinderen of gezinnen;
- Het bereiken van de doelgroep voor VVE vertoont een stijgende lijn;
- VVE programma's lijken te leiden tot hogere scores op de taaltoets.

Een deel van de doelgroep wordt nog niet (direct) bereikt. Het gaat daarbij vooral om:

- kinderen tussen 2 en 4 waarbij geen gehoor wordt gegeven aan de oproepen van de consultatiebureaus en waarvan de kenmerken indirect via risicoprofielen worden ingeschat;
- kinderen die slechts 12 maanden (i.p.v. 24 maanden) deel kunnen nemen aan VVE programma's vanwege de koppeling aan de duur van de inburgeringsprogramma's van hun ouders;
- kinderen die tot de doelgroep behoren en geen VVE-programma's volgen (o.a. vanwege wachtlijsten);
- ouders van probleemgezinnen die geen gebruik wensen te maken van zorg of hulpverlening.

Over de effectiviteit van het jeugdbeleid zijn geen harde uitspraken te doen. Effectmetingen worden niet bij de klant en niet altijd systematisch uitgevoerd.

De effecten van de netwerkbenadering worden gemeten in aantal ZAT's en ingebrachte cases. Er zijn geen kengetallen bekend over de toeleiding naar juiste interventies en behandeling. Als het beleid slaagt mag verwacht worden dat dit geleidelijk in de jeugdmonitor zichtbaar wordt, maar het zal moeilijk zijn om te bepalen in hoeverre veranderingen toe te schrijven zijn aan beleid.

Bij VVE worden wel metingen, maar geen stadsbrede effectmetingen uitgevoerd. De gemeente gaat er van uit dat beoogde effecten worden bereikt als kwalitatief goede programma's op de voorgeschreven manier door geschoolde krachten worden gebruikt. Die kwaliteit van de uitvoering wordt gevolgd.

De nieuwe structuur van de sluitende aanpak stelt hoge eisen aan de (interne) werkwijze van de instellingen en de medewerkers. De takenpakketten worden aanzienlijk breder en de belasting is hoog en neemt nog verder toe. Dat vraagt om professionalisering en uitbreiding van capaciteit. Ook de landelijke interventies als het Elektronisch Kind Dossier en de Centra voor Jeugd en Gezin versterken deze vraag.

Opvoedondersteuning 0-23 jarigen

Tot 2007 ontbreekt het zicht op wat er allemaal gebeurt op het gebied van opvoedondersteuning in Enschede. De gemeente is zich echter wel bewust van het belang van opvoedondersteuning. De partners in het jeugdbeleid hebben gekozen om te investeren in 1 programma voor opvoedondersteuning: Triple P (Positive Parenting Program). Dit programma gaat uit van verschillende niveaus van opvoedondersteuning gericht op het gezin en schrijft per niveau een aanpak en organisatie voor.

Onduidelijk is nog welke aspecten/delen van Triple P gebruikt gaan worden. Het gebruik van Triple P vraagt hoe dan ook een structuur waarin ook inhoudelijke informatie wordt gedeeld en waarin één visie en een eenduidig begrippenkader wordt gehanteerd. Dit betekent een nog verdergaande samenwerking van de partners dan tot nu toe het geval is en intensieve scholing voor medewerkers.



4 Aanbevelingen voor beleid

De rekenkamercommissie doet de volgende aanbevelingen voor het Enschedese jeugdbeleid. Zij baseert zich daarbij op de bevindingen uit het onderzoek naar effecten en effectiviteit én op de wetenschappelijk toetsing van de resultaten voor **de goede dingen goed doen** in jeugdbeleid.

1. Bouw voort op de sterke punten van beleid

De sluitende aanpak en de goede samenwerking met de partners werpen hun vruchten af. Wanneer de gemeente in samenspraak met haar partners duidelijk formuleert welke resultaten moeten worden bereikt, kan uitvoering en uitwerking grotendeels aan de instellingen worden overgelaten. Voorwaarde is wel dat de goede basisstructuur blijvend ondersteund wordt in de verdere ontwikkeling.

2. Profileer en versterk positie

De koers van de Minister voor Jeugd en Gezin spoort met wat in Enschede al ontwikkeld is. Enschede kan dus vrij makkelijk inspelen op toekomstige ontwikkelingen als de vorming van Centra voor Jeugd en Gezin en de landelijke verwijsindex. Door haar verantwoordelijkheid als voorloper te nemen, kan Enschede zich profileren en daarmee haar positie (bijvoorbeeld bij het rijk) verder versterken.

3. Investeer in het bereiken van de doelgroepen

Ondanks het sluitende netwerk worden er nog steeds kinderen en gezinnen die tot de doelgroep behoren niet (direct) bereikt. Het gaat dan vooral om niet-leerplichtige kinderen jonger dan vier die geen instellingen bezoeken. Mogelijk zijn risicokinderen in deze groep oververtegenwoordigd. Gemeente en partners moeten hun invloed aanwenden om de doelgroep die niet direct via de netwerkstructuur in beeld is, alsnog te bereiken. Maatschappelijk werkers kunnen daarin een cruciale rol spelen. Het niet (gewenste) bereik van VVE programma's kan in elk geval worden verminderd door kinderen van inburgeringscursussen de kans te bieden VVE-programma's volledig (dus 2 jaar lang) te volgen.

4. Meet effecten bij de klant

De toets van het jeugdbeleid is uiteindelijk dat de kinderen en de gezinnen beter worden van het jeugdbeleid. Om dat vast te kunnen stellen is meten van effecten bij deze kinderen en gezinnen, de klanten, nodig. Effecten worden nu vooral gemeten in aantallen cases en ZAT's. Periodiek en/of steekproefsgewijs onderzoek moet vaststellen of kinderen en gezinnen daadwerkelijk profijt hebben van de gevolgde aanpak en of er daardoor minder beroep gedaan wordt op zwaardere vormen van zorg en hulpverlening.

5. Deel ook inhoudelijke informatie

In de verwijsindex VIS2 melden hulpverleners met welke kinderen en/of gezinnen zij zich bezighouden, zonder aan te geven wat de inhoud van de activiteit is. Wanneer ook inhoudelijke informatie wordt gedeeld:

- kunnen signaleringsinstrumenten en interventies beter worden ingezet waardoor de doelgroep beter wordt bediend: overigens zal ook structurele evaluatie van de uitvoering van het nog relatief recente beleid hieraan bijdragen;
- kan Triple P (een geschikte aanpak voor het domein van de opvoedingsvoorlichting) succesvol worden geïmplementeerd;

De invoering van het Elektronisch Kind Dossier past bij deze aanbeveling.

6. Zorg voor een solide financiële en professionele basis

Succesvol integraal jeugdbeleid betekent ontschotting. Echter, de huidige financieringsstructuur is versnipperd en de medewerkers zijn nog niet voldoende toegerust voor hun verbrede taken. Ontschotting vraagt derhalve om:

- structureler bekostiging vanuit rijk (inmiddels wordt een brede doeluitkering verstrekt)
- structureler budgetteren voor de geformuleerde doelstellingen vanuit de gemeente;
- voldoende budget om te kunnen investeren in de nieuwe deskundigheid van de medewerkers van alle betrokken organisaties die nodig is voor adequate hulpverlening en samenwerking.