



Integraal jeugdbeleid **Geen kans onbenut**

Een startnotitie voor het beleidskader 2010 - 2014

GEMEENTE



Nijmegen



Inhoudsopgave

0. Samenvatting
1. Aanleiding en doel startnotitie
2. Doel van het integraal jeugdbeleid
3. Analyse en benoeming van actuele vraagstukken
4. Visie op integraal jeugdbeleid
5. Hoe te komen tot de kadernota?

Bijlagen:

1. Ontwikkelingen en trends
2. Voorbeelden van integraal jeugdbeleid in diverse beleidsdossiers
3. Overzicht beleidsoverleggen
4. Overzicht casuïstieknetwerken
5. Overzicht gesprekspartners ter voorbereiding van startnotitie



Samenvatting

Wij willen idealiter het effect bereiken dat alle Nijmeegse jongeren hun individuele mogelijkheden optimaal benutten. We scheppen daarvoor de voorwaarden die dit ultieme doel zo dichtbij brengen als redelijkerwijs mogelijk is. We zoeken dan ook steeds naar verbeteringen van het bestaande beleid.

Het integraal jeugdbeleid is de manier waarop we beleidsmatig en in de uitvoering invulling geven aan de activiteiten die nodig zijn om dit effect dichterbij te brengen. Het gaat daarbij niet alleen om het beschikbaar hebben van voorzieningen en instrumenten. Dat is pas de basis. Het gaat er vooral om hoe die voorzieningen en instrumenten functioneren in de praktijk: dat maakt het (kwaliteits)verschil.

Op basis van de door ons uitgevoerde analyse rond de verschillende stappen in het jeugdbeleid, is ons duidelijk geworden waar nog leemten zijn in het jeugdbeleid en waar ruimte is voor kwaliteitsverhoging.

Daarbij hanteren we de driedeling die in de vorige kadernota voor het integraal jeugdbeleid werd gebruikt:

I. Algemeen ontwikkelingsgericht jeugdbeleid:

- Er zullen structureel arrangementen op maat worden aangeboden aan kinderen die hen in staat stellen hun talenten optimaal te benutten.
- We onderzoeken in hoeverre het mogelijk en wenselijk is een consistente pedagogische aanpak te ontwikkelen voor iedereen die professioneel met kinderen in contact komt.
- We nemen kinderen/jongeren (en hun ouders) serieus in hun wensen en betrekken hen bij wat hen zelf en hun omgeving aangaat.
- We nemen de bestaande overlegstructuren onder de loep en richten die efficiënter in.

II Risicogericht jeugdbeleid:

- Ook de casuïstiekoverleggen moeten efficiënter en doelgerichter georganiseerd met harde afspraken over verantwoordelijkheidsverdeling.
- We weten te weinig van de effecten van interventies die we inzetten en hebben te weinig beeld of het bestaande aanbod werkelijk datgene is, wat er nodig is. Op basis van onderzoek vullen we de leemten op.
- We zetten fors in om schooluitval en werkloosheid onder jongeren tegen te gaan.

III Probleemgericht jeugdbeleid:

- We missen goede vormen van opvoedingsondersteuning voor 12+-ers,
- evenals een goed zicht op problemen bij kinderen die niet zo direct zichtbaar zijn voor de omgeving maar die wel voor het kind of de jongere zelf ernstig zijn.
- Maar ook op probleemgedrag waarvan velen last hebben, hebben we niet altijd een blijvend antwoord: de problemen van jeugdgroepen die overlast geven en strafbaar gedrag vertonen.

Op al deze onderwerpen hebben we in de kadernota integraal jeugdbeleid, die op deze startnotitie volgt, in ieder geval een begin van een antwoord gevonden.

1. Aanleiding en doel startnotitie

De kadernota voor integraal jeugdbeleid '*Allemaal tellen ze mee*' werd geschreven voor de periode 2001-2004. De hoofddoelstelling was: het creëren van optimale ontwikkelingskansen voor jeugdigen. De nota richtte zich op drie sporen:

- algemene ontwikkelingsgerichte benadering (positieve en brede ontwikkeling van alle jeugdigen),
- risicogerichte benadering (voorkomen van en vroegtijdig ingrijpen bij risico's) en
- probleemgerichte benadering (oplossen van problemen in de ontwikkeling naar volwassenheid).

Op alle drie de sporen zijn inmiddels goede dingen in Nijmegen tot stand gebracht. Vooral het algemene ontwikkelingsgerichte beleid heeft geleid tot veel positieve veranderingen in de stad en in de manier waarop organisaties die zich met jongeren bezig houden, met elkaar omgaan. Deze positieve trends willen we vasthouden. Maar we zien ook dat er nog problemen op te lossen zijn. Daarom is het goed gezamenlijk opnieuw de koers te bepalen. Dat is nodig om te voorkomen dat organisaties binnen en buiten de gemeente – met alle goede bedoelingen – hun inspanningen te verschillend gaan richten waardoor het effect van die inspanningen (deels) ongedaan wordt gemaakt. Positief geformuleerd: door met z'n allen te weten waar we op middellange termijn naartoe werken en als we onze activiteiten daarop richten, bereiken we een groter effect. En dat effect is: de kansen die jongeren hebben, moeten optimaal worden benut en van de jongeren die buiten de boot van onze samenleving lijken te vallen, weten we wat het probleem is en werken we samen om hen binnen boord te houden.

Die koers wil het College van Burgemeester en Wethouders beschrijven in de nieuwe kadernota voor het integraal jeugdbeleid. Zo kan bewuster en meer in samenhang worden besloten welke inzet op welke terreinen nodig is. Dit zou ertoe kunnen leiden dat organisaties hun activiteiten of werkwijzen op onderdelen bijstellen. Het kan ook leiden tot de conclusie dat organisaties met hun producten en diensten een dermate positieve bijdrage leveren aan de effecten die we volgens de nieuwe kadernota beogen, dat verandering van werkwijze niet aan te bevelen is. Hoe dan ook: het zullen bewuste keuzen zijn en het voorkomt, in het algemeen maar zeker bij plotselinge gebeurtenissen, dat ad hoc besluiten worden genomen waarvan achteraf blijkt dat ze geen of te weinig bijdragen aan structurele oplossingen. En juist naar die structurele oplossingen zijn we op zoek.

Deze startnotitie geeft 'de route' aan voor het opstellen van het kader voor het integraal jeugdbeleid in Nijmegen. Eerst geven we aan wat ons doel is met het jeugdbeleid. Vervolgens benoemen we de actuele vraagstukken binnen het jeugdbeleid zoals we die zien na de voorbereidende analyse voor deze startnotitie. Daarop baseren we onze visie voor het integraal jeugdbeleid voor de komende jaren. Deze visie willen we in de kadernota leidend laten zijn bij de beantwoording van de actuele vraagstukken.

We hebben gesprekken gevoerd met bestuurders, directeuren en mensen in de uitvoeringspraktijk. We hebben contacten met onderzoekers en wetenschappers gehad en hebben landelijke en lokale onderzoeksrapporten bestudeerd. Ook hebben we een concept voorgelegd aan de Regiegroep Onderwijs en Jeugdbeleid.

We gaan deze startnotitie aan onze Raad aanbieden en na de zomer gaan we het proces in van uitwerking ofwel totstandkoming van de nota integraal jeugdbeleid. We zijn voornemens om sessies te gaan organiseren met jeugdigen, ouders, professionals en adviescommissies. Hierbij willen we de leden van onze Raad uitnodigen.

2. Doel van het integraal jeugdbeleid

Wij willen idealiter het effect bereiken dat alle Nijmeegse jongeren hun individuele mogelijkheden optimaal benutten. We scheppen daarvoor de voorwaarden die dit ultieme doel zo dichtbij brengen als redelijkerwijs mogelijk is. We zoeken dan ook steeds naar verbeteringen van het bestaande beleid.

Al eerder formuleerden wij de kerndoelen voor het jeugdbeleid, die dit ideaal dichterbij brengen¹:

1. Opvoedingsondersteuning is voor alle ouders beschikbaar. We stellen ouders in staat hun kinderen goed op te voeden tot zelfstandige individuen.
2. Zorg voor kinderen is goed geregeld. Alle kinderen en jongeren groeien in Nijmegen zo voorspoedig mogelijk op.
3. Voor alle jeugdigen is na schooltijd iets te doen. We versterken het algemene aanbod voor alle Nijmeegse jeugdigen.
4. Risicojeugdigen halen we van de straat en geleiden we naar werk, school of activiteiten. Jeugdigen zullen zich veiliger voelen in hun eigen buurt, evenals de andere bewoners van die buurt.

Het integraal jeugdbeleid is de manier waarop we beleidsmatig en in de uitvoering invulling geven aan de activiteiten die nodig zijn om deze doelen te realiseren. Het gaat immers niet alleen om het beschikbaar hebben van voorzieningen en instrumenten. Dat is pas de basis. Het gaat er vooral om hoe die voorzieningen en instrumenten functioneren in de praktijk: dat maakt het (kwaliteits)verschil.

Op basis van de door ons uitgevoerde analyse rond de verschillende stappen in het jeugdbeleid, kunnen we aangeven waar volgens ons nog leemten zijn in het jeugdbeleid en waar ruimte is voor kwaliteitsverhoging.



¹ Begroting Programma Jeugd 2008

3. Analyse en benoeming van actuele vraagstukken

Gesprekken in de uitvoeringspraktijk, contacten met onderzoekers en wetenschappers, bestudering van landelijke en lokale onderzoeksrapporten, (probleem)analyses; deze voedingsbodem van informatie levert veel inzicht op voor beantwoording van de vraag: hoe gaat het met de Nijmeegse kinderen en jongeren en waar kan het beter?

In bijlage 1 beschrijven we de ontwikkelingen en trends in de laatste jaren. Die stemmen ons in het algemeen positief. We zien een opwaartse lijn sinds 1999 in hoe jongeren zich in Nijmegen ontwikkelen. We zien in het algemeen een afname van problemen. Ook als we Nijmegen vergelijken met de rest van het land of met onze eigen regio mogen we niet ontevreden zijn. De investeringen in de Nijmeegse jeugd werpen vruchten af. In bijlage 2 geven we voorbeelden van positieve ontwikkelingen van de laatste jaren op allerlei beleidsthema's binnen het jeugdbeleid. Maar het jeugdbeleid in Nijmegen is niet 'af'.

We zien kansen die onbenut blijven en we zien problemen waaraan nog gewerkt moet worden. Uit de evaluatie van de vorige kadernota en uit recent gevoerde gesprekken met de uitvoeringspraktijk voor de nieuwe kadernota, blijkt geen behoefte aan veel nieuwe initiatieven maar juist aan het verhogen van de kwaliteit van de huidige inzet én het invullen van geconstateerde lacunes. Het gaat dus vooral om de vraag hoe we met alle inspanningen méér effect kunnen sorteren en hoe we bepaalde jongeren kunnen bereiken die nog teveel buiten beeld zijn gebleven.

De in de vorige kadernota geïntroduceerde driedeling blijven we daarbij hanteren omdat die goed bruikbaar is gebleken voor de verschillende omstandigheden en verschillende doelgroepen waarop het jeugdbeleid zich richt:

1. algemene ontwikkelingsgerichte benadering (positieve en brede ontwikkeling van alle jeugdigen),
2. risicogerichte benadering (voorkomen van en vroegtijdig ingrijpen bij risico's) en
3. probleemgerichte benadering (oplossen van problemen in de ontwikkeling naar volwassenheid).

3.1. Algemeen ontwikkelingsgericht jeugdbeleid

In het algemeen ontwikkelingsgericht jeugdbeleid gaat het vooral om het benutten en vergroten van kansen die er al liggen. Voor alle jeugdigen vinden wij het van belang om primair uit te gaan van potenties en niet van problemen. Iedereen heeft iets waarin hij goed is. Daarop moet in het jeugdbeleid de nadruk liggen, zowel op individueel niveau als op beleidsniveau. Hoe beter we hierin slagen, hoe groter de buffer wordt die kinderen opbouwen tegen risico's en problemen (die ze ongetwijfeld in de loop van hun leven tegen zullen komen) en hoe kleiner de kans dat ze zullen uitvallen.

a. Benutten van kansen is maatwerk

Het beginsel van de ontwikkelingsarrangementen, zoals dat voor de Brede School geformuleerd is, moet in feite gaan gelden voor de inspanningen van allen die betrokken zijn bij de opvoeding van kinderen vanaf 0 jaar. Dat betekent dat de mogelijkheden en talenten die kinderen hebben, leidend worden voor hun verdere ontwikkeling. Dat geldt ook, en misschien wel vooral, voor kinderen met een beperking. Ook zij verdienen het om gestimuleerd te worden die dingen te doen waarin ze goed zijn. Al bij de kinderopvang en het peuterspeelzaalwerk gaan we beginnen met 'arrangementen op maat' voor ouders en hun kinderen, zoals dat eerder al voorzien is voor de brede scholen. In die gedachtegang past eveneens dat we in Nijmegen meer aandacht gaan geven aan meer begaafde kinderen. In

Nijmegen zijn relatief veel kinderen die een hoger opleidingsniveau aankunnen.² De vraag is of het aanbod in Nijmegen op dit moment voldoende daarop inspeelt. Ook een betere voorbereiding van studiekeuze van leerlingen van havo/VWO kan extra kansen opleveren. Momenteel blijkt ongeveer de helft van de leerlingen na een jaar te stoppen met de eerste studiekeuze. Dat brengt zowel individuele als maatschappelijk kosten met zich mee die omlaag kunnen. Door de ontwikkelingskansen en talenten beter in beeld te hebben, zullen jeugdigen, hun ouders en leerkrachten eerder de juiste studiekeuze maken.



b. Gedeelde pedagogische uitgangspunten

Of kinderen hun talenten ten volle (gaan) benutten, hangt grotendeels af van de manier waarop ze daarin gestimuleerd worden. De opvoeding thuis, maar ook op school en in de vrije tijd is daarvoor bepalend. Dat vraagt om consistentie in het bieden van mogelijkheden maar ook in het aangeven van de grenzen. Niet alleen ouders maar ook de professionele omgeving van jongeren moet zich gedragen zoals ouders dat horen te doen: respectvol en bereid zijn om 'de regels van het democratische spel' uit te leggen en deze regels te handhaven³. Dat geldt in het algemeen voor alle jongeren maar is vooral belangrijk zodra het gaat om jongeren waarvan het gedrag méér afwijkt van zulke principes dan wat onder het normale experimenteergedrag mag worden verstaan. Als de normen en waarden in de leefwerelden van deze jongeren (thuis, school en 'straat') teveel van elkaar gaan verschillen, kunnen zij in hun ontwikkeling blijvende schade oplopen.

Een consistente pedagogische aanpak (een 'gemeenschappelijke taal') is daarom voor iedereen relevant. Die consistentie zou niet afhankelijk moeten zijn van één persoon, maar deel moeten uitmaken van de aanpak door de hele omgeving. Wij vinden het relevant om met uitvoeringsorganisaties na te gaan hoe ver men daarin zou moeten en kunnen gaan en welke veranderingen in werkwijze of cultuur dat van professionals en organisaties vraagt. Daarbij betrekken we ook de discussie over het beschikbaar hebben en de selectie van effectieve opvoedingsondersteuning voor iedere ouder in Nijmegen. Omdat de rol van de ouders cruciaal is in de opvoeding van kinderen, willen wij hen instrumenten bieden die hen bij die opvoeding werkelijk helpen en hen motiveren van die instrumenten gebruik te maken.

c. "Zelf doen"

Wat de effectiviteit van het algemene jeugdbeleid en van de basisvoorzieningen verder zal verhogen, is het daadwerkelijk en op onze eigen manier invulling geven aan de trend 'het kind centraal'. We bedoelen hiermee dat we niet langer uitsluitend óver jeugdigen praten maar zoveel mogelijk mét hen (en hun ouders). Dat doen we niet alleen op individueel niveau, maar ook structureel in het jeugdbeleid om te illustreren dat jeugdigen zelf voor ons serieuze gesprekspartners zijn. Bovendien geven we als lokale overheid en

² In Nijmegen gaat ruim de helft van de scholieren in het reguliere voortgezet onderwijs naar havo/vwo. Het gemiddelde in Nederland is rond de 45%. Een ruwe schatting van het aantal meer begaafde leerlingen in het primair onderwijs in Nijmegen bedraagt zo'n 5%.

³ Dit is de zogenoemde 'autoritaire opvoedingsstijl' waarvan wetenschappelijk is vastgesteld dat die het gelukkigste maakt en het beste bestand maakt tegen risico's in de ontwikkeling.

uitvoeringsinstanties zo het goede voorbeeld aan de ouders: naast het stellen en handhaven van regels, hebben we respect voor jongeren en geven aandacht en verantwoordelijkheid.

We gaan na hoe we dat principe kunnen toepassen op alle niveaus van uitvoering en beleid:

1. Op individueel niveau: kinderen worden aangemoedigd zoveel mogelijk zelf mee te denken over hun eigen ontwikkelingskansen. Voor zover zij dat moeilijk vinden, worden zij daarbij gesteund. Hoe jonger het kind, hoe vaker het de ouder zal zijn die namens het kind aan de discussie over de ontwikkelingskansen van het kind zal deelnemen. Dat maakt het realiseren van een evenwichtig opvoedingsklimaat bovendien gemakkelijker: de ouder praat niet alleen mee over wat professionals het kind kunnen bieden, maar leert zelf vanuit deze betrokkenheid ook hoe met het kind om te gaan.
2. We gaan jongeren ook veel meer bij de uitvoering van beleid betrekken. Dat kan heel concreet bijv. het inschakelen van jongeren bij de inrichting en programmering of zelfs het beheer van jongerencentra of het laten inrichten van recreatie- of sportplekken in de openbare ruimte van hun wijk. Uit onderzoek en praktijkervaring in Nijmegen en andere gemeenten, is gebleken dat de inzet van de kracht van jongeren niet alleen hun zelfrespect doet toenemen. Hun invloed heeft ook een veel groter, positief effect op de jongeren waar de desbetreffende activiteit zich op richt dan wanneer die activiteit wordt uitgevoerd door volwassenen.
3. Omdat jongeren vaak goede, creatieve ideeën hebben, hun eigen leefwereld veel beter kennen dan volwassenen en ook bereid zijn om verantwoordelijkheid te nemen als hen die gegeven wordt, gaan we hen structureel betrekken bij de ontwikkeling van beleid dat hen aangaat. Daarmee bedoelen we dat niet alleen beleidsambtenaren die verantwoordelijk zijn voor jeugdbeleid dat doen, maar dat alle directies zich verdiepen in de manier waarop jongeren mede het beleid vorm kunnen geven. Elk wetenschappelijk onderzoek over jongeren hamert er op: je kunt pas effectief in je beleid zijn als je weet wat hen beweegt, waarom ze de dingen doen die ze doen.

Uit: de rap 'Hatert presenteert' op You Tube:



... Zoveel mensen die er praten,
Maar niks vragen
Dus je kent ons niet ..."

d. Ook in het proces: het kind centraal

Zowel bij de beleidsvorming als bij de uitvoering kennen we veel overlegstructuren (zie bijlage 3 voor een overzicht). Die zijn enerzijds belangrijk om de noodzakelijke verbindingen te leggen maar leiden anderzijds tot soms tijdrovend overleg en vertragingen in besluitvorming. We nemen deze overlegstructuren onder de loep en samen met onze uitvoeringspartners besluiten we hoe de overlegstructuren efficiënter te maken zijn. Tevens leggen we duidelijke afspraken vast over wie, wanneer de regie heeft en welke de daarbij behorende bevoegdheden zijn. Dit betekent vanzelfsprekend ook dat de gemeentelijke overheid bereid moet zijn om dit proces te ondersteunen door op onorthodoxe wijze te kijken naar bureaucratische, soms historisch gegroeide, processen die gemakkelijker kunnen worden gemaakt. Wat wij van de uitvoering vragen, passen we zelf zoveel mogelijk toe. Dat is nodig om te kunnen bereiken dat het proces om het kind heen georganiseerd wordt en dat in het proces niet leidend is de 'toevallige' opdeling van taken over verschillende organisaties.

3.2. Risicogericht jeugdbeleid

Waar in de ontwikkelingsgerichte benadering de aandacht vooral uitgaat naar het benutten en vergroten van kansen die er al liggen, gaat het bij het risicogericht jeugdbeleid om het opsporen en elimineren van risico's. Dit moet worden gezien in het verlengde van het ontwikkelingsgerichte beleid: hoe sneller risico's worden onderkend en opgelost (of hanteerbaar gemaakt), hoe groter de kansen voor deze kinderen en jongeren worden.

Een goed voorbeeld

Tijdens de eerste vier levensjaren wordt de belangrijkste buffer gevormd tegen risico's in de rest van de jeugd. Die kans mag niet onbenut blijven. Daarom is het belangrijk dat het consultatiebureau echt ieder kind ziet om potentiële risico's zo vroeg mogelijk op te sporen. De Nijmeegse GGD heeft een werkwijze ontwikkeld waarmee alle kinderen onder de vier jaar in het postcodegebied worden getraceerd en gevolgd. Iedere twee maanden wordt vastgesteld welk kind niet op het consultatiebureau is verschenen. De JGZ gaat vervolgens actief op zoek om het kind (de ouders) op te sporen en regelt, als dat nodig is, zelfs huisbezoek. Als kinderen blijken te zijn verhuisd, neemt de JGZ contact op met de JGZ van het nieuwe woongebied en draag het dossier over.

Vergeleken met landelijke gegevens hebben in Nijmegen minder jongeren een risicoprofiel dan het gemiddelde van de Nederlandse jeugd. Voor de hele Nederlandse jeugd geldt dat gemiddeld 35% een risicoprofiel heeft. In Nijmegen is dat 28,6%.

In het risicogericht jeugdbeleid gaat het dus om twee cruciale factoren die bepalend zijn voor de effectiviteit:

- a. het vroeg signaleren van risico's
- b. het oplossen (of hanteerbaar maken).

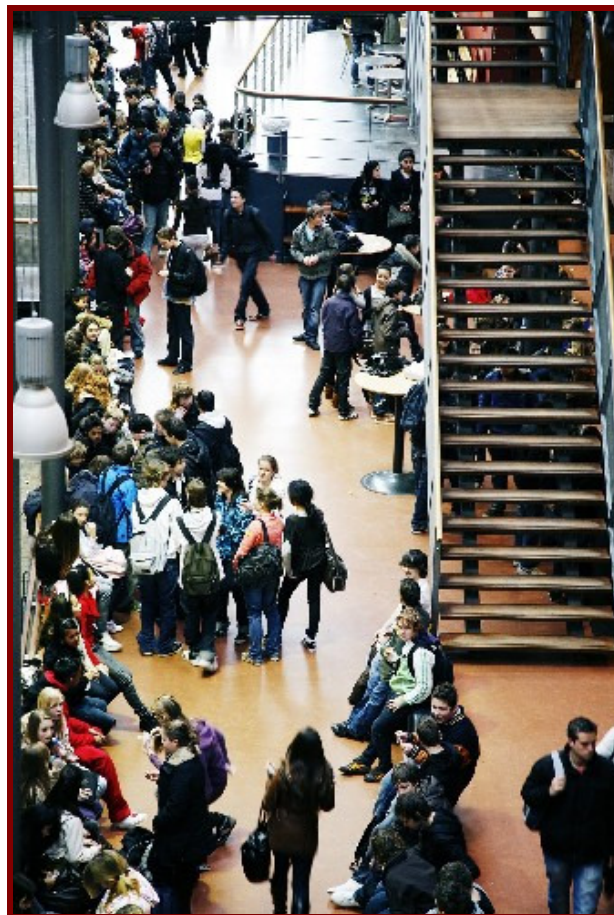
Bij beide factoren valt in Nijmegen winst te behalen.

a. Orde in structuren

Gedurende de laatste jaren heeft Nijmegen fors geïnvesteerd in professionele netwerken om zorgsignalen van kinderen/jongeren in een zo vroeg mogelijk stadium met diverse disciplines te bespreken. Doel van al deze netwerken is om zo snel mogelijk de best werkende actie in gang te zetten. De inmiddels ontstane hoeveelheid overleggen (zie bijlage 4) houdt echter ook risico's in:

- Soms is niet helder in welk type overleg zaken aan de orde moeten komen of
- worden dezelfde discussies (over dezelfde personen) op diverse plekken gevoerd met het risico van verschillende uitkomsten.
- Ook is met alle overleggen een groot tijdsbeslag gemoeid.

De natuurlijke neiging bestaat om bij ieder nieuw beleidsthema weer een bijpassende overlegstructuur te organiseren. Naarmate de hoeveelheid en de aard van de risico's toenemen, des te duidelijker en sneller moet de besluitvorming over ingrijpen zijn. Evenals voor overleggen over algemeen ontwikkelingsgericht beleid, kan het signaleren en bespreken van risico- en probleemsituaties efficiënter en effectiever. Ook voor de casusoverleggen en – regie ontwerpen we, evenals bij de beleidsoverleggen, een heldere structuur met heldere verantwoordelijkheden. Ook hier is het (probleem van het) kind leidend in het proces en niet de 'toevallige' opdeling van taken of type zorgaanbod. We denken aan een duidelijk opschalingsmodel. Ieder in te richten casusoverleg zal vervolgens moeten passen binnen dit opschalingsmodel. Uitgangspunt is in ieder geval dat verantwoordelijkheden door de partners in de structuur zo ruim worden opgevat dat zich bij ieder zorgsignaal minstens één van de partners probleem eigenaar voelt en zich ervan vergewist dat de benodigde actie daadwerkelijk in gang is gezet. Dit wil zeggen dat een in een casusoverleg besproken kind/jongere, niet eerder aan een partner wordt overgedragen dan wanneer er zekerheid bestaat dat het kind/de jongere daar ook is 'aangekomen'.



Te betrekken noties bij de inrichting van een structuur voor casusoverleggen:***Het prilleste begin***

Het eerste moment voor risicosignalering doet zich al voor nog voordat het kind geboren is. Tijdens de zwangerschap kunnen verloskundigen vaak al (potentiële) risico's voor het kind waarnemen. Ook de kraamhulp komt op een pril moment het nieuwgeboren leven binnen en kan, letterlijk achter de voordeur, risicosignalen oppikken. Daar moeten we iets mee doen. De GGD Regio Nijmegen wil, samen met Kraamzorg Zuid Gelderland en Kring Verloskundigen Nijmegen, binnenkort een pilot starten om te onderzoeken hoe tot een sluitende aanpak te komen. Dat kan alleen samen met partners die bereid en in staat zijn onmiddellijk te handelen bij geconstateerde risico's.

Soepele overgang tussen leeftijdscategorieën

De overlegstructuur moet zodanig zijn, dat een opsplitsing in leeftijdscategorieën (die organisatorisch misschien handig is) niet leidt tot onderbrekingen in de (kwaliteit van de) aandacht voor het betrokken kind of de jongere.

De kracht van de wijk

Hoewel de organisatie en structuur van risicosignalering en probleemaanpak zo eenvoudig mogelijk en vooral voor iedereen helder moet zijn, is tevens maatwerk nodig. Het loont te investeren op wijkniveau. Op wijkniveau is het mogelijk om de risicogroepen en ook individuele risicogezinnen en –jongeren te kennen. Op wijkniveau is het mogelijk te ontdekken op welke manier een gezin of jongere het beste te bereiken is; een absolute voorwaarde om effectief te kunnen zijn. Op wijkniveau moet het mogelijk zijn bewoners te mobiliseren om gezamenlijk bij te sturen. Het mag niet alleen afhangen van professionals. Dit neemt niet weg dat wij ons moeten realiseren dat de wijk 'slechts' één van de drie leefgebieden van jongeren uitmaakt. De andere: school en thuis zijn minstens even belangrijk. De structuur die wij voorzien, moet eventuele signalen vanuit alle drie deze leefgebieden verbinden zodat het risico op het missen van signalen en langs-elkaar-heen-werken, minimaal wordt.

Afspraken in de regio

Als kinderen ouder worden, begeven ze zich vaker buiten de gemeentegrenzen om elders naar school te gaan, om te sporten etc. Afspraken over welke gemeente en welk netwerk zich het probleem van het kind aantrekt, zijn dan nodig. Zulke afspraken moeten we ook maken met de instellingen die een werkgebied hebben dat verder reikt dan de gemeentegrenzen. Anders wordt het voor deze instellingen moeilijk om goed samen te werken.

Informatie = effectiviteit

De professionele deelnemers aan het netwerk moeten kunnen nagaan wie zich met welk doel met een risico- of probleemsituatie bezig houdt. Het mag niet zo zijn dat organisaties en hun medewerkers onwetend zijn over (andere) lopende trajecten. Het is als met geneesmiddelen: indien een patiënt door verschillende artsen medicatie krijgt zonder onderling overleg, dan kan het effect zijn dat de werking ervan teniet wordt gedaan of, erger nog, dat de kwaal verergert. We zullen nagaan in hoeverre de introductie, in de loop van dit jaar, van de Verwijsindex Risicjongeren daarvoor een afdoende oplossing biedt. Blijkt dat niet het geval dan willen we de mogelijkheden onderzoeken om daarin verder te gaan.

b. Het oplossen of hanteerbaar maken van risico's: effectiviteit van aanbod

Er is in Nijmegen veel en divers aanbod van interventies, zowel structureel maar nog meer op projectbasis. Wij hebben onvoldoende helder welke de effecten zijn van al dit aanbod. Langzaam maar zeker werken we naar een situatie toe waarin uiteindelijk alleen bewezen effectieve interventies worden ingezet.

Nog dit jaar:

- brengen we in kaart welke interventies in Nijmegen worden aangeboden, met welk doel en aan welke doelgroep (daarmee wordt ook zichtbaar voor welke doelgroep er juist geen of te weinig aanbod beschikbaar is) en
- gaan we na wat bekend is over de effectiviteit van de verschillende interventies. Daarvoor maken we gebruik van landelijk onderzoek en eigen onderzoek.

We bedenken manier om te voorkomen dat zowel uitvoeringsorganisaties als de gemeente teveel blijven investeren in kortlopende projecten zonder aantoonbaar resultaat. Zo zouden we aanvullende voorwaarden kunnen stellen bij toekenning van subsidies voor nieuwe projecten door bijvoorbeeld te verlangen:

- dat altijd eerst een grondige analyse wordt gedaan van de problematiek van de doelgroep,
- dat aangetoond wordt dat sprake is van 'vraag' naar dit nieuwe aanbod (dus geen aanbodsturing maar sturing vanuit datgene wat nodig is),
- dat beschreven wordt wat de verwachte bijdrage zal zijn aan (of het verwachte effect op) de drie leefgebieden (thuis, school en wijk),
- dat experimenten met nieuwe interventies altijd vergezeld gaan van (effect)evaluatie,
- dat bij aanvang van het project al helder is hoe de aanvragende organisatie voorziet in opname van de nieuwe interventie in het structurele aanbod van de organisatie indien het project als geslaagd kan worden beschouwd.

Een andere mogelijkheid is de invoering van een gemeentelijke toets op een centrale plaats waar alle nieuwe jeugdprojecten worden gescreend op punten als nut, noodzaak en degelijkheid. Dit alles mag overigens niet een zodanige bureaucratische exercitie worden, dat geen enkele experimenteerruimte meer overblijft. Met name initiatieven vanuit de doelgroepen zelf of vanuit hun directe omgeving zullen altijd een serieuze kans moeten krijgen.

c. Prominente risicofactor: schooluitval en werkloosheid

Zoals hierna, bij de beschrijving van het probleemgericht jeugdbeleid, zal blijken is schooluitval en werkloosheid een prominente risicofactor voor de hogere leeftijdscategorieën jeugdigen (16-25 jaar). Als het leefgebied school/werk niet wordt ingevuld, ontstaat er des te meer ruimte voor het leefgebied van de straat en voor verveling: ingrediënten voor snelle toename van problemen. De overgang van VMBO naar MBO, maar ook van HBO/WO naar werk is in het algemeen al een risicovol moment, maar in de huidige economische conjunctuur is dit wel extra pregnant. Volgens Staatssecretaris Klijnsma van Sociale Zaken zal de jeugdwerkloosheid, als we niets doen, in 2010 landelijk oplopen tot 18,5%. Zij neemt met een actieplan om de oplopende jeugdwerkloosheid te bestrijden, landelijk een initiatief.

Maar ook ons is er alles aan gelegen schooluitval en werkloosheid onder jongeren tegen te gaan. Doorlopende leer- en leer/werklijnen en zorglijnen van voortgezet onderwijs naar beroepsonderwijs en hoger onderwijs zijn daarbij een basisvoorwaarde. Voortgezet onderwijs en ROC hebben gezamenlijk het Flexcollege tot stand gebracht. Deze voorziening voor risicojongeren, vaak met een complexe problematiek, beoogt jongeren die dreigen uit te vallen uit het voortgezet onderwijs maar ook uit het MBO weer te motiveren. Hen wordt een passend arrangement aangeboden met de bedoeling dat ze in ieder geval het diploma alsnog behalen. De doorlopende zorg- en leerlijnen gaan we de komende jaren verder doorontwikkelen en sluitend te maken. Het vasthouden van jongeren in het onderwijs om hen

een goede startkwalificatie te bezorgen, is juist in deze neerwaartse conjunctuur kansrijker dan in een periode waarin zij gemakkelijk allerlei baantjes kunnen vinden. Die kans moeten we benutten.

Daarnaast biedt de aanstaande Wet investeren in jongeren nieuwe mogelijkheden. Deze wet geeft hen het recht op een werkleeraanbod van de gemeente. We gaan dan ook investeren in de arbeidsinschakeling van, in beginsel, alle jongeren. Voor het verbeteren van de arbeidsmarktpositie heeft het kabinet extra geld beschikbaar gesteld. Ook Nijmegen zal daar gebruik van maken. Zo is op 9 juni jl. de Taskforce Jeugdwerkloosheid Nijmegen gestart die zich buigt over mogelijkheden om werkloosheid en schooluitval te voorkomen. In die Taskforce nemen vele partijen deel, ook van werkgeverszijde, die voor de aanpak van werkloosheid en schooluitval van belang zijn. Wij verwachten van de Taskforce dan ook veel; niet alleen ideeën maar ook concreet handelen.



3.3 Probleemgericht jeugdbeleid

Het aantal 'probleemrijke' jongeren in Nijmegen wordt in de Jeugdmonitor 2008 geschat op 10% (tegen ongeveer 15% in 2003). Ook al is er sprake van een afnemend aantal, het zijn er nog steeds (te) veel.

Met onze keuze voor blijvende investeringen in het algemene, ontwikkelingsgerichte jeugdbeleid en vroege risicosignalering, weten wij zeker dat we veel problemen bij opgroeiende jongeren kunnen voorkomen. Deze ontwikkeling is echter pas de laatste jaren sterk in gang gezet en moet, zoals we hierboven onderkennen, verder verbeteren. Vanzelfsprekend zal het ook dan niet mogelijk zijn alle kinderen te behoeden voor maatschappelijke 'uitval'. Maar we zijn ervan overtuigd dat het percentage 'probleemrijke' jongeren verder omlaag zal gaan als gevolg van onze investeringen in het algemeen ontwikkelingsgerichte beleid (preventie) en het risicogerichte beleid (vroegsignalering).

a. Opvoedingsproblemen op middelbare-school-leeftijd

Degenen waarvoor het preventieve beleid nog niet werkte in de vorm waarin wij dat nastreven en waarvoor wij dat nu vanaf de kraamtijd aan het organiseren zijn, zijn de jeugdigen vanaf de middelbare-school-leeftijd. Door het destijds ontbreken van vroege risicosignalering en daarbij behorend handelen, komt het bij jongeren vanaf deze leeftijd nog vaak voor dat zij pas in het hulpverleningscircuit terecht komen als de problemen tamelijk ernstige vormen hebben aangenomen. De neerwaartse spiraal is dan al ingezet en is moeilijker te keren dan op jongere leeftijd. Het is vervolgens ook moeilijker om bij de jongere zelf én bij de ouders goed over het voetlicht te brengen dat de focus niet op het probleem

ligt, maar op het verhogen van de kansen in die aspecten van zijn of haar leven waarvoor hij/zij talenten heeft. Kortom: het werken aan de problemen heeft dan snel een negatieve connotatie in plaats van een positieve. Dat maakt het krijgen van medewerking van de jongere zelf en ook van de ouders aanmerkelijk moeilijker.

Gedwongen opvoedingsondersteuning in het kader van een jeugdbeschermingsmaatregel ligt in die gevallen in het verschietsel. We menen echter dat ook voor deze leeftijdsgroep vormen van opvoedingsondersteuning kunnen worden ingezet waarmee het gedwongen kader langer buiten beeld kan blijven. We hebben de indruk dat zulke vormen van opvoedingsondersteuning in onvoldoende mate in Nijmegen beschikbaar zijn. Uit de in de voorgaande paragraaf aangekondigde inventarisatie van het aanbod zal blijken of dat inderdaad het geval is, waarna die leemte zal worden opgevuld.

In het bijzonder zullen we aandacht geven aan jongeren die al vóór hun 12^{de} beginnen met delinquent gedrag. Aangetoond is dat zij ernstiger feiten begaan en langer door gaan met delinquent gedrag dan jongeren die rond hun 15^e met zulk gedrag starten. Bij deze laatste categorie blijkt dit gedrag bijna altijd te stoppen kort na het 20^{ste} jaar.



b. 'Onzichtbare' problemen

Politici, beleidsmakers en uitvoerders treft wel eens het verwijt dat zij zich vooral druk maken om jongeren met probleemgedrag waarvan anderen last hebben. Zo zou er onvoldoende aandacht zijn voor jongeren met depressieve gevoelens. Vooral meisjes hebben de neiging hun problemen te internaliseren. Het probleem, en bijbehorend probleemgedrag, duurt vaak al langere tijd voordat de directe omgeving er pas erg in krijgt. Uit onderzoek blijkt dat vooral adolescente meisjes een weerstand hebben tegen het zoeken van hulp bij de geestelijke gezondheidszorg, zelfs als zij erkennen dat zij emotionele problemen of gedragsproblemen hebben.

Ook ouders hebben vaak enige schroom om bezorgdheid over psychische problemen van hun tiener te uiten. Ouders spelen wel een belangrijke rol bij het zoeken naar hulp, maar lang niet altijd erkennen zij de hulpbehoefte voor psychische problemen bij hun kind. Onder migranten(ouders) is het nog minder aanvaard dat er psychische problemen kunnen zijn en is het wantrouwen tegen de geestelijke gezondheidszorg vaak groot. We moeten alerter worden op signalen van zulk probleemgedrag en ons de vraag moeten stellen of er wel voldoende 'outreachend' wordt opgetreden. Deze jongeren vragen immers niet expliciet om

hulp; hulp die ze wel dringend nodig hebben⁴. We onderzoeken of deze waarneming klopt en, indien dat het geval is, nemen we actie.

c. Externaliserend probleemgedrag van 16+-ers

Anders dan bij de categorie jongeren van middelbare-school-leeftijd, biedt zelfs het kader voor gedwongen hulpverlening (een kinderschermingsmaatregel) geen of nauwelijks een oplossing in gevallen van ernstige problemen met mensen van 16 jaar en ouder. Het gedwongen kader is immers direct gekoppeld aan het ouderlijk gezag en dat stopt bij het bereiken van de meerderjarigheid. Maar in de praktijk wordt het ook al bij 16- en 17-jarigen nauwelijks meer ingezet. Waar vervolgens ook geen sprake is van strafbare feiten, althans waar strafbare feiten niet direct herleidbaar zijn tot een bepaalde persoon, biedt ook de strafrechtelijke aanpak geen uitkomst. In het arsenaal van het jeugdstrafrecht, dat afhankelijk van de persoon, tot 21 jaar kan worden toegepast, zou bijvoorbeeld een door de rechter op te leggen gedragsmaatregel nog kunnen leiden tot een gedwongen hulptraject. Maar als dat alles niet mogelijk is, dan wordt het moeilijk.

Jeugdigen van deze leeftijdscategorie zijn vaak moeilijk benaderbaar, het is lastig te weten wat hen beweegt en waarom ze handelen zoals ze handelen. Hun (groeps)gedrag zoals zich dat bijvoorbeeld in de wijk Meijhorst manifesteert, vraagt om een geheel eigen analyse en aanpak. Niet voor niets zijn er inmiddels tal van onderzoeksrapporten over zulk (groeps)gedrag verschenen. Hoewel het bij de aanpak van problemen normaal gesproken aankomt op individueel maatwerk, lijkt hier immers sprake van een type groepsgedrag dat niet alleen in onze stad voor problemen zorgt maar dat op eenzelfde manier in andere steden speelt. Vooral in de media, maar ook steeds nadrukkelijker in wetenschappelijk onderzoek, wordt een relatie gelegd met de culturele achtergrond van de leden van zulke groepen: vooral Marokkaans, Antilliaans, Surinaams, Turks.



⁴ Onderzoeken tonen aan dat migrantenmeisjes nog meer dan autochtone meisjes te maken hebben met internaliserende problematiek (Salverda E. (2004): Laat me los, hou me vast. Dat geldt inmiddels niet meer voor alle groepen migrantenmeisjes: volgens het recente promotieonderzoek van D. van Bergen (UvA) doet bij de autochtone meisjes van 15 tot 24 jaar 8,8% een zelfmoordpoging, 6,2% van de Ned.-Marokkaanse meisjes, 14,6% van de Ned.-Turkse en 19,2% van de meisjes van Hindoestaans-Surinaamse afkomst.

Duidelijk aantoonbaar is dat de problemen bij migrantenkinderen (het gaat bijna uitsluitend om jongens) van de 2^e generatie vele malen groter zijn dan bij autochtone kinderen⁵. Maar met deze eenvoudige vaststelling is de oorzaak van het probleem niet helder. In hoeverre speelt de culturele achtergrond een rol? Hoe komt het dat het gedrag van Marokkaans-Nederlandse jongens bijv. sterk afwijkt van het gedrag van jongens in Marokko?

Uit onderzoek blijkt dat jongeren die juist een sterke binding hebben met de cultuur van hun (voor)ouders, een veel kleinere kans hebben op het ontwikkelen van probleemgedrag⁶ dan degenen die die binding niet voelen. Culturele identiteit, het gevoel ergens bij te horen, blijkt heel belangrijk voor een positieve ontwikkeling.

In Nederland leven veel jongeren die die binding met hun oorspronkelijke culturele achtergrond niet (meer) hebben. Velen bewegen zich inmiddels prima in de Nederlandse samenleving, maar anderen leven tussen twee culturen in en voelen zich nergens meer thuis. Stereotype bejegening door bijv. media en politici waarbij voortdurend melding wordt gemaakt van de culturele achtergrond, draagt ertoe bij dat zij zich geen onderdeel voelen van de Nederlandse samenleving.⁷ Dan lukt de straat, waar de 'peer group' er een eigen cultuur op nahoudt: de 'straatcultuur'. In de omgeving van de straat zoeken en vinden zij (een soort van) bescherming die ook deze jongeren nodig hebben.⁸ Deze straatcultuur kent eigen normen en gedragsregels die afwijken van de normen en regels in de andere twee leefgebieden: thuis en op school.

Als de leefgebieden thuis en school vervolgens niet stevig in het leven van de jongere verankerd zijn, dan is het niet gemakkelijk om weerstand te bieden tegen aansluiting bij dergelijke 'peer groups'. Bij veel van de gezinnen waaruit de leden van zulke groepen afkomstig zijn, ontbreekt het dan ook aan een thuisfront waar het geven van aandacht en het stellen van grenzen gebruikelijk zijn. Er is min of meer sprake van een pedagogisch vacuüm. Het gaat meestal om gezinnen in een achterstandspositie, met lage opleiding en geen of laagbetaald werk en, daarmee verband houdende, met kleine behuizing en financiële problemen. Daarbij komt vaak ook nog een andere sterke indicator voor potentieel

⁵ Uit de verdachtenstatistiek van de politie in 2007 blijkt dat 6,1% van de Nijmeegse verdachten van Marokkaanse afkomst is. De Antillianen volgen met 6,0% en daarna komen Surinamers (4,8%), turken (3,7%) en overige niet-westerse groepen (3,0%). Het gemiddelde voor Nijmegen bedraagt 2,0%. In de leeftijdscategorie 12-17 jaar scoorden de Antillianen in 2007 met 12,7% het hoogst, daarna de Marokkaanse jongeren met 12,4%, een percentage dat voor de groep 18-24 even hoog blijft terwijl dat van Antillianen in die leeftijdsgroep sterk afneemt.

⁶ Zo toont promotieonderzoek uit maart 2008 van Wim Veling bijv. aan dat allochtonen die zichzelf niet als Turks, Marokkaans, of Surinaams zien of negatieve gevoelens hebben over hun etnische afkomst, tot vijf keer zoveel kans op schizofrenie hebben dan allochtonen die zich positief identificeren met hun etnische groep.

Ook onderzoek van de socioloog Iliass El Hadioui over overlastgevend gedrag van Marokkaans-Nederlandse jongeren illustreert dat het juist het 'ontkoppelingsproces' van de natuurlijke instituties (gezin en school) is waarin iemand normaal de waarden en normen geleerd krijgt, dat ervoor zorgt dat jongeren zich richten op de straatcultuur, een heel eigen cultuur met eigen waarden en normen waarin bijv. 'respect' iets anders betekent dan gebruikelijk. De jongeren die voor overlast zorgden waren bijv. in het algemeen jongens die geen binding hadden met de moskee in de wijk.

Een op 15 juni 2009 gepresenteerd onderzoek van het Nicis-instituut, uitgevoerd onder 225 Rotterdammers van Turkse, Marokkaanse en Surinaamse komaf, behorend tot de middenklasse, stelt vast dat degenen die de sterkste identificatie met het land van herkomst hebben zich ook het sterkst verbonden voelen met Rotterdam. Volgens de onderzoekers wijst dit er op dat mensen meerdere identiteiten kunnen hebben die met elkaar samengaan en elkaar lijken te versterken.

⁷ Zie onderzoek Iliass El Hadioui en de afscheidsrede van emeritus hoogleraar criminologie Frank Bovenkerk van 3 juni 2009.

⁸ Deze jongeren zijn niet alleen 'dader' maar zelf ook slachtoffer. Ze voelen zich veilig in de groep en doen er alles aan om erbij te (blijven) horen.

probleemgedrag: de afwezigheid van de vader in het gezin of de werkloosheid van de vader. In Nederland is 42% van de Marokkaanse vaders werkloos en 39,5% van de Antilliaanse vaders. Het gaat om de concentratie van dit type problemen in een wijk, waardoor een straatcultuur onder de jongeren in die wijk ontstaat. Bij de zoektocht naar de oorzaken van (en dus ook de oplossingen voor) het probleemgedrag van deze jongeren moeten wij ons bewust zijn van deze complexiteit. Het is goed om te kijken naar de rol die de culturele achtergrond bijvoorbeeld speelt bij de opvoedingsverantwoordelijkheid die de ouders wel of niet nemen omdat het leefgebied 'thuis' een zeer belangrijke buffer kan vormen. Culturele achtergrond verklaart soms ook het type probleemgedrag⁹. We mogen ons echter niet fixeren op een enkele specifieke doelgroep omdat daarmee het risico bestaat dat we te weinig oog hebben voor nieuwe potentiële probleemgroepen. Zo is landelijk inmiddels een sterke toename te zien van delinquent gedrag onder jongeren uit ex-Joegoslavië, Somalië en Irak.

Met deze en nieuw te vergaren specifieke informatie over de jongeren(groepen) in Nijmegen, zoeken we naar de best mogelijke combinatie van in te zetten middelen die niet alleen op de korte termijn voor rust en veiligheid zorgen maar waarmee de desbetreffende buurten en de jongeren zelf ook op langere termijn goed geholpen zijn. In eerdere brieven aan de Raad zijn initiatieven benoemd die ons meer inzicht geven in jongerengroepen in Nijmegen. Zo zal met de gegevens uit de 'shortlistmethodiek' in een structureel in te richten Stedelijk risicogroepoverleg in het Veiligheidshuis nadere analyse en afstemming van interventies plaatsvinden. Zulke afstemming van interventies is nodig omdat met strafrechtelijke en bestuursrechtelijke middelen alleen het probleem niet op te lossen is.

Uit bovenstaande blijkt dat de achterliggende oorzaken vragen om een integrale aanpak die het gevoel van veiligheid vergroot en een positieve ontwikkeling bij de jongeren teweeg brengt. Daartoe behoren zaken die zich op de buurt als zodanig richten als:

- Politie-inzet.
- Inzet van straatcoaches.
- Een grotere sociale betrokkenheid van de bewoners in de buurt zelf
- Voldoende, aansprekende activiteiten in de buurt voor alle leeftijdscategorieën waardoor het niet meer nodig is om op straat rond te hangen.



⁹ In de ene cultuur komen geweldsincidenten meer voor, in de andere vermogensdelicten, etc.

Concept versie 6	23 juni 2009	t.b.v. college van b&w	d.d. 7 juli
------------------	--------------	------------------------	-------------

Heel belangrijk is verder dat ouders een grotere verantwoordelijkheid nemen en als ze dat niet kunnen, moeten ze daarbij geholpen of desnoods ertoe gedwongen worden. Jongeren moeten aansluiting blijven voelen bij hun thuissituatie doordat ze er aandacht en liefde ontvangen en leren zich aan normen te houden die ook buitenshuis gelden.

Misschien wel even belangrijk is dat schooluitval en werkloosheid worden voorkomen. Als de binding met de Nijmeegse samenleving waarin deze jongeren wonen, groter wordt doordat ze voelen dat ze gewaardeerd worden als lid van die samenleving, vergroot dit aanmerkelijk de kans dat jongeren hun energie gaan richten op een positieve ontwikkeling.

Wij zijn ervan overtuigd dat met een dergelijke integrale aanpak in ieder geval de jongeren die 'meelopen' kunnen worden aangemoedigd voor een positieve ontwikkeling te kiezen. Voor degenen die tot de harde kern behoren, zal – naast bovengenoemde voorbeelden van positief ontwikkelingsgericht beleid voor deze jongeren – ook inzet van drang- en dwangvarianten aan de orde zijn.

Dat gaat niet om tijdelijke inzet maar betekent op individueel niveau een langdurende begeleiding. Dat betekent onder andere ook dat we degenen die in de gesloten jeugdzorg of in jeugddetentie hebben gezeten, van passende nazorg zullen voorzien. Maar niet alleen zij. Nazorg lijkt ook geboden voor jongeren die in een 'vrijwillig' hulpverleningstraject begeleiding (hebben) ontvangen. Problemen die in jaren zijn opgebouwd, kunnen nu eenmaal niet met een kortdurende begeleiding worden gekeerd. Welke begeleiding zij nodig hebben en of die voorhanden is, willen we mede bepalen aan de hand van de uit te voeren inventarisatie zoals aangekondigd in paragraaf 3.2 onder b.

4. Visie op het integraal jeugdbeleid

Gebaseerd op de uitgevoerde analyse en op de noties die wij van belang vinden voor de verdere uitwerking in de kadernota, geven wij hieronder onze visie op het integraal jeugdbeleid weer. Het begrip 'integraal jeugdbeleid' heeft voor ons meerdere betekenissen:

a) Integraal jeugdbeleid: het beleidsmatig perspectief

In het algemeen wordt onder 'integraal jeugdbeleid' verstaan het beleidsmatig en organisatorisch met elkaar verbinden (over de organisatiegrenzen heen) op het niveau en in het belang van de doelgroep. In deze vorm van integraal jeugdbeleid is met het vorige beleidskader en de daaropvolgende uitvoeringsplannen fors geïnvesteerd. Nijmegen beschikt inmiddels over een veelheid aan verbindende netwerken, afstemmingsoverleggen en professionele communicatielijnen waaraan veel andere steden nog moeten bouwen. In Nijmegen betrekken (ambtelijke én bestuurlijke) dossierverantwoordelijken andere belanghebbenden van binnen en buiten de gemeente in het algemeen goed bij de voorbereiding van nieuwe beleidsinitiatieven. In de afzonderlijke beleidsdossiers en in de uitvoering wordt deze samenhang steeds meer zichtbaar, maar dat moet nog beter zoals wij in hoofdstuk 3 hebben beschreven.

Een goed voorbeeld

Een mooi voorbeeld van de integrale aanpak is het initiatief van het samenwerkingsverband 'Regie van de zorg' om kwalitatief goede overdracht van informatie te regelen van consultatiebureau/peuterspeelzaal/kinderdagverblijf naar de basisschool mét goede betrokkenheid van de ouders. Met de ontworpen werkwijze ontstaat één systematiek binnen en tussen al deze instellingen voor het overdragen van informatie. De ontwikkelingsbehoefte of leerbehoefte van het kind is altijd het centrale thema waarop alle organisaties zich richten. Er is ook steeds sprake van 'warme' overdracht, dus met een persoonlijke gesprek tussen de professionals van de betrokken organisaties.

b). Integraal jeugdbeleid: over leeftijdsgrenzen heen

Vanuit verschillende werkvelden wordt met verschillende leeftijdscategorieën gewerkt. Een veel voorkomende leeftijdsafbakening is de groep van 0 tot 23 jaar. We hanteren deze indeling als richtlijn, maar gaan daar flexibel mee om. Zo biedt de zwangerschapsperiode voorafgaand aan de geboorte van een kind (dus de periode vanaf -9 maanden) belangrijke aangrijpingspunten voor (preventief) jeugdbeleid. Waar het gaat om zwerfjongeren, het Jongerenloket en aanpak van jongerengroepen zou daarentegen uitgegaan kunnen worden van een leeftijdsgrens tot 27 jaar. Niet de kunstmatig geconstrueerde leeftijdscategorieën, maar de kansen van kinderen en jongeren staan voorop. Dat betekent ook dat een kind zo weinig mogelijk 'hinder' moet ervaren van de overgang van de ene leeftijdscategorie naar de andere. Zeker met kinderen die extra zorg nodig hebben, mag overdracht van de ene organisatie naar de andere niet leiden tot stagnatie van of starre koerswijzigingen in de zorg.

Een goed voorbeeld

De overstap van leerlingen van het primair onderwijs naar het voortgezet onderwijs is soms moeilijk en voor sommige (zorg)kinderen rondt risico's: een nieuwe omgeving, een nieuw schoolstelsel, onvoldoende aansluiting op de capaciteiten door niet passende plaatsing op een leeftijd die toch al veel onzekerheden met zich meebrengt. Het Bestuurlijk Overleg PO-VO heeft het initiatief genomen tot de oprichting van de regiegroep Doorlopende Leerlijnen, waarin allerlei initiatieven worden genomen om die overgang voor kinderen soepel te laten verlopen zodat er sprake zal zijn van 'doorgaand onderwijs' (bijv. doorgaande leerlijnen en leerstoflijnen, volgsystemen die in het PO worden ingezet waarop het VO aansluit, passend onderwijs gericht op de individuele mogelijkheden van een leerling).

c) Integraal jeugdbeleid: de praktijk van professionals en vrijwilligers in de uitvoering

Het werk van professionals in de uitvoeringspraktijk is gecompliceerd geworden. Zo zien zij aan de ene kant complexe problemen bij kinderen en jongeren, terwijl aan de andere kant de organisaties waarvoor zij werken steeds verder specialiseren in hun taak (en in financieringsstructuur). Vatten medewerkers hun taak breed op (zoals de werkelijkheid van de zaken waarmee zij van doen hebben vaak ook is) dan lopen zij het risico uren te besteden aan werk waarvoor de organisatie niet betaald krijgt. Het is dan ook begrijpelijk dat het management de medewerkers wijst op hun zogenoemde kerntaak. Deze verkokering doet echter geen recht aan de maatschappelijke problemen die zij moeten helpen oplossen. Met goede en betrouwbare partners in hun netwerk is een deel van het verkokerd werken op te lossen. Maar het blijft nodig om verantwoordelijkheden op individueel niveau ruimer te nemen dan de eigen kerntaak en passend te maken bij de afzonderlijke praktijksituaties waarmee de medewerkers worden geconfronteerd. Zij moeten daarin aangestuurd en gesteund worden door het management en zij moeten kunnen leunen op een adequaat netwerk.

Uit de missie en kernwaarden van Inter-lokaal, Ondernemingsplan 2008-2010:

"Samenwerking met maatschappelijke partners is een uitgangspunt. Wij claimen niet het alleenrecht om bepaalde dienstverlening voor bepaalde groepen uit te voeren. Wij werken maximaal samen met andere organisaties om samen een optimaal maatschappelijk resultaat te realiseren. We bouwen bruggen en stellen ontwikkelde methodieken beschikbaar voor externe organisaties."

d) Integraal jeugdbeleid: beleid en uitvoering mét jongeren in plaats van over jongeren

Integraal jeugdbeleid impliceert co-creatie, niet alleen bij beleidsvorming maar ook of vooral in de uitvoering en vanzelfsprekend als het over hun eigen ontwikkeling gaat. Jongeren moeten met het vorderen van hun leeftijd, steeds meer verantwoordelijkheden krijgen die hen goed voorbereiden op de tijd waarop ze als volwassenen zelf besluiten over de loop van hun leven. Dat komt niet alleen de kwaliteit van beleid en uitvoering ten goede. Het gevoel hebben nodig te zijn blijkt, volgens onderzoek, ook een positieve invloed te hebben op het psychosociaal functioneren van jongeren. Bewuste betrokkenheid van jongeren op alle terreinen in de Nijmeegse samenleving die hen betreffen, moet daarom structureel worden. Zij worden co-producent voor alle besluiten die hen zelf aangaan maar ook op lokaal niveau en wijkniveau.

Een goed voorbeeld

Het Nijmeegse jongerentoezichtteam is een voorbeeld van het geven van verantwoordelijkheid aan jongeren die eerder juist hebben laten blijken hun verantwoordelijkheid tegenover de samenleving niet te kunnen of willen dragen. Het zijn jongeren die in het criminele circuit zitten of daarin dreigen terecht te komen. Zij gaan in groepsverband op een aantal locaties in Nijmegen toezicht houden, krijgen een opleiding daarvoor, krijgen herkenbare kleding en communicatiemiddelen. Door hen verantwoordelijk te maken voor toezichthoudende taken bouwen ze zelfrespect en zelfvertrouwen op en worden gestimuleerd moreel te handelen en normbesef te tonen naar hun omgeving.

e) Integraal jeugdbeleid: wij doen het samen met de ouders

Het is al vaak gezegd: de primaire verantwoordelijkheid voor de opvoeding van kinderen ligt bij de ouders. Zij doen het echter nooit alleen. De leefwereld van kinderen speelt zich in grote lijnen af in drie leefgebieden: thuis, op school en 'op straat'¹⁰. In alle drie deze leefgebieden leren kinderen de waarden van onze samenleving kennen. Voor een gezonde ontwikkeling is het goed als zij eenduidige signalen krijgen over de waarden en daarop gebaseerde normen die we in onze samenleving belangrijk vinden. Een kind raakt in verwarring als de verschillen tussen de drie leefgebieden te groot worden.

Wij vinden het daarom belangrijk dat de samenleving die we om kinderen heen organiseren zo helder mogelijk is en uitgaat van dezelfde ideeën over wat een goede opvoeding is, over zaken waaraan strikt de hand wordt gehouden en over waar de ruimte zit. De kwaliteit van de opvoeding blijkt de belangrijkste buffer te zijn tegen risico's. Een autoritatieve opvoedingsstijl (veel affectie en betrokkenheid, stellen van grenzen en houden van toezicht) is zelfs de meest bepalende factor voor het verhinderen van de ontwikkeling van crimineel gedrag bij kinderen¹¹. Als ouders bij een goede opvoeding hulp nodig hebben, dan stellen we die beschikbaar. We zetten alles op alles om degenen die aanmoediging nodig hebben, te motiveren hun rol als opvoeder goed uit te voeren. Maar als ouders onwillig zijn, dan zijn we niet te beroerd om hen stevig aan te pakken en, als het niet anders kan, eraan mee te werken dat hen het gezag over het kind wordt ontnomen.¹²

Een begin:

Op een aantal scholen zijn vakleerkrachten aangesteld voor het bewegingsonderwijs en voor het naschoolse sportaanbod (zogenoemde combinatiefuncties). Doordat één persoon zowel het binnen- als het naschoolse aanbod verzorgt is er automatisch sprake van eenzelfde pedagogische aanpak.

¹⁰ Met 'de straat' worden alle activiteiten bedoeld die zich niet thuis of op/rond school afspelen zoals verenigingen, buurthuis, trapveldjes, etc.

¹¹ Aldus o.a. Prof. Dr. Josine Junger-Tas, hoogleraar criminologie Universiteit Utrecht en lid van de Raad voor de Strafrechttoepassing en Jeugdbescherming.

¹² Landelijk wordt gewerkt aan een wijziging van het burgerlijk wetboek waarmee de burgemeester de bevoegdheid krijgt een jeugdbeschermingsmaatregel via de Raad voor de Kinderbescherming bij de jeugdrechter te verzoeken.

f) Integraal jeugdbeleid: besef van beperkte maakbaarheid en belang van onderzoek

Onderzoek is uitermate belangrijk bij het maken van beleid dat effectief is, niet alleen op korte maar ook op langere termijn. In dit document maken wij er dan ook relatief veel gebruik van. We realiseren ons echter altijd dat hoe groot de inzet en hoe fijnmazig het vangnet ook is, er altijd jongeren zijn die we niet binnen boord kunnen houden. Dat mag ons echter niet ervan weerhouden te werken aan verdere kwaliteitsverbeteringen van het integraal jeugdbeleid. Een voorwaarde daarbij is dat we blijven investeren in goede onderzoeken en metingen die ons informeren over de trends, achtergronden en effectiviteit van ingezette instrumenten.



5. Hoe te komen tot de kadernota?

Tijdens een bijeenkomst met meer dan dertig vertegenwoordigers van organisaties die het welzijn van kinderen en jongeren in Nijmegen aan het hart gaat, gingen we na op welke manier we het proces moeten inrichten om (op z'n minst een begin van) de antwoorden te vinden op de vragen die we onszelf in deze startnotitie stellen.

I. Algemeen ontwikkelingsgericht jeugdbeleid:

a) Er zullen structureel arrangementen op maat worden aangeboden aan kinderen die hen in staat stellen hun talenten optimaal te benutten.

Via de bestaande overlegstructuren tussen gemeente en, met name, onderwijsbesturen en Kion willen we deze ontwikkeling, die inmiddels al in gang is gezet, verder stimuleren. Dat geldt ook voor het onderzoeken van de mogelijkheden voor extra aanbod voor meer begaafde kinderen, voor kinderen met een beperking en voor een betere voorbereiding van studiekeuze. Afstemming met het CJG is hierbij noodzakelijk.

b) We onderzoeken in hoeverre het mogelijk en wenselijk is een consistente pedagogische aanpak te ontwikkelen voor iedereen die professioneel met kinderen in contact komt.

We maken allereerst een inventarisatie van de huidige pedagogische visie van de organisaties die kinderen/jongeren en hun ouders tot hun doelgroep rekenen. Die kan bijvoorbeeld blijken uit de missie. De analyse die dit oplevert, zullen we afzetten tegen hetgeen uit wetenschappelijk onderzoek naar voren komt als elementen van een goede opvoeding. Ook inventariseren we welke vormen van opvoedingsondersteuning bewezen effectief zijn en wat de kenmerkende elementen daarvan zijn. Al deze informatie vormt de input voor een discussie die wij met de betrokken organisaties, jongeren en ouders gaan organiseren. De discussie moet opleveren:

- Eén visie
- Een concrete vertaling van deze visie naar het handelen van professionals en vrijwilligers (in alle leefgebieden)
- Een eenduidige manier van benaderen van ouders met aanbod van opvoedingsondersteuning waarvan vast staat dat het werkt.

We zien het begeleiden van dit proces als één van de inhoudelijke activiteiten van het CJG.

c) We nemen kinderen/jongeren (en hun ouders) serieus in hun wensen en betrekken hen bij wat hen zelf en hun omgeving aangaat.

Het betrekken van ouders en kinderen/jongeren bij alles wat hen zelf aangaat klinkt vanzelfsprekend maar is het niet. Dat is nog minder het geval als het gaat om het betrekken van jongeren bij zaken die hen niet individueel maar als collectief raken. Het blijkt een kwestie te zijn van 'durven'; durven verantwoordelijkheid te geven (wat niet verward moet worden met vrijblijvendheid). Om de abstracte denkbeelden van het betrekken van ouders en jongeren concreter te maken, gaan we een 'rugzakje' vullen met concrete, goede voorbeelden van binnen en buiten Nijmegen.

Een werkgroep van jongeren en vertegenwoordigers van uitvoeringsorganisaties en gemeente, gebruiken deze voorbeelden als inspiratiebron om te ontdekken hoe we (vaak historisch gegroeide) werkwijzen zodanig kunnen aanpassen dat de stem van de jongeren zelf doorslaggevend wordt. Vervolgens beginnen we op kleine schaal met de invoering ervan (één pilotproject binnen de gemeente en één of twee bij een uitvoeringsorganisatie). Zo willen we in de praktijk overtuigen dat werken mét jongeren (en ouders) tot grotere effecten

Concept versie 6	23 juni 2009	t.b.v. college van b&w	d.d. 7 juli
------------------	--------------	------------------------	-------------

leidt dan uitsluitend werken vóór hen.

d) We nemen de bestaande overlegstructuren onder de loep en richten die efficiënter in.
Zie hieronder.

II Risicogericht jeugdbeleid:

a) De casuïstiekoverleggen moeten efficiënter en doelgerichter georganiseerd worden met harde afspraken over verantwoordelijkheidsverdeling.

In deze startnotitie stellen we vast dat er veel netwerkoverleggen en casuïstiekoverleggen zijn. Deze veelheid aan overleggen kent risico's. Om te kunnen beoordelen hoe efficiënt en effectief de bestaande netwerken zijn gaan we na:

- welke functies, taken, geografie, doelgroepen en type deelnemers de netwerken hebben en hoe ze zich tot elkaar verhouden;
- in welke domeinen de netwerken zich primair begeven: school, straat, thuis;
- hoe ze concreet in de praktijk werken (doet iedereen wat hij moet doen, zitten de goede mensen aan tafel, nemen ze snel besluiten en wie ziet er op toe dat deze ook worden uitgevoerd, voert iemand de regie en wat houdt dat in, vindt terugkoppeling plaats naar 'melder', etc.);
- hoeveel tijd gaat er in overleg zitten in relatie tot de tijd die aan het kind/het gezin wordt besteed;
- hoe de informatieuitwisseling is geregeld (werking van o.m. de Verwijsindex, hoe kun je de opvoedingscarrière van het kind volgen over alle leeftijdsgrenzen heen).

Op basis van deze inventarisatie stellen we samen met de organisaties die het aangaat vast, of en waar de meerwaarde zit van bestaande overleggen, waar overlap is of juist witte vlekken zijn en hoe het efficiënter en effectiever kan. Leidend daarbij zijn de in deze startnotitie genoemde criteria: het kind staat centraal, regie en doorzettingsmacht zijn goed geregeld, soepele overgang in leeftijdsgroepen is verzekerd, wijkgericht werken moet, maar waar nuttig ook lokaal en regionaal, informatievoorziening is op orde.

Bij dit proces betrekken we vanzelfsprekend ook onze eigen, gemeentelijke, rol en beantwoorden we de vraag hoe wij het als gemeente onze partners in de uitvoering gemakkelijker kunnen maken.

b) We weten te weinig van de effecten van interventies die we inzetten en hebben te weinig beeld of het bestaande aanbod werkelijk datgene is, wat er nodig is. Op basis van onderzoek vullen we de leemten op.

De afdeling Onderzoek en Statistiek inventariseert momenteel welke interventies in Nijmegen worden aangeboden, met welk doel en voor welke doelgroep. Wij krijgen hiermee inzicht in de opbouw van de vele projecten, ontdekken waar doublures zijn en voor welke doelgroep te weinig of geen aanbod beschikbaar is. Ook gaan we na wat bekend is over de effectiviteit van de verschillende interventies. Daarvoor maakt de afdeling Onderzoek en Statistiek gebruik van eigen en landelijk onderzoek.

De opbrengst van deze inventarisatie, die naar verwachting in de loop van dit najaar gereed zal zijn, biedt ons de handvaten om gericht te gaan sturen op inzet van bewezen effectieve interventies voor alle doelgroepen die zulke interventies nodig hebben. In een dialoog met de uitvoeringsorganisaties zullen wij de manieren verkennen waarop we dat zullen doen, bijvoorbeeld door middel van:

- aanpassing van het gemeentelijke subsidiebeleid;
- toepassing van criteria voor de inrichting en het gebruik van interventies met als uiteindelijk doel dat uitsluitend bewezen effectieve interventies worden ingezet en

Concept versie 6	23 juni 2009	t.b.v. college van b&w	d.d. 7 juli
------------------	--------------	------------------------	-------------

- het slechts op beperkte schaal toestaan van mogelijkheden voor experimentele projecten.

c) We zetten fors in om schooluitval en werkloosheid onder jongeren tegen te gaan.

Via het reguliere beleid en de bestaande contacten met schoolbesturen ontwikkelen we de doorlopende zorg- en leerlijnen de komende jaren verder door om jongeren zo lang vast te kunnen houden in het onderwijs dat zij in ieder geval een goede startkwalificatie hebben. De ingestelde Taskforce Jeugdwerkloosheid Nijmegen buigt zich expliciet over mogelijkheden om werkloosheid onder jongeren en schooluitval te voorkomen. In deze Taskforce nemen ook werkgevers deel. We benutten tevens de financiële ruimte die het kabinet extra beschikbaar stelt.

III Probleemgericht jeugdbeleid:

a) We missen goede vormen van opvoedingsondersteuning voor 12+-ers.

Op basis van de hierboven onder II aangekondigde onderzoeken, willen we vaststellen of er inderdaad momenteel onvoldoende mogelijkheden zijn om jongeren van deze leeftijdsgroep en hun ouders te ondersteunen. Tegelijk gaan we op zoek naar (bewezen effectieve) manieren van opvoedingsondersteuning en verkennen we, samen met de hiervoor in aanmerking komende uitvoeringsorganisaties, wat ervoor nodig is om die gericht in te zetten.

b) Herkennen we wel voldoende de problemen van kinderen die deze internaliseren?

We zullen, via de ggz, nagaan welke kennis er op dit moment voorhanden is over deze probleemgroep, wat de aard en de (geschatte) omvang is van de problematiek en wie, waar welke signalen zou moeten onderkennen. Tevens zullen we in het kader van de (toekomstige) activiteiten van het CJG nagaan op welke manier we deze doelgroepen (kinderen én ouders) beter kunnen bereiken en hoe ze het beste te helpen zijn.

c) De problemen van jeugdgroepen die overlast geven en strafbaar gedrag vertonen.

Er is een overleg ingesteld onder leiding van de gemeente met alle betrokken instellingen en de politie om de problemen te analyseren en de aanpak op korte en middellange termijn te ontwerpen. Vanuit dit tijdelijk overleg zal een samenwerkingsverband ontstaan voor de doorontwikkeling van de aanpak in alle (potentiële) probleemwijken. Parallel hieraan verdiepen we ons verder in de vraag naar de culturele aspecten die van invloed (kunnen) zijn op het ontstaan van het ongewenste gedrag. Vervolgens ontwerpen we, als dat zinvol blijkt, specifiek beleid voor bepaalde groepen zoals we inmiddels hebben gedaan voor Nederlands-Antilliaanse en Nederlands-Marokkaanse jongeren.

De kadernota

Na bespreking van deze startnotitie in de Raad gaan we de zomer het proces in van uitwerking ofwel totstandkoming van de nota integraal jeugdbeleid. We zijn voornemens om sessies te gaan organiseren met jeugdigen, ouders, professionals en adviescommissies. Hierbij willen we de leden van de Raad uitnodigen.

Om de opstelling van de kadernota te begeleiden, stellen we voor om – evenals het geval was bij deze startnotitie – geen aparte begeleidingsgroep of ander nieuw overlegorgaan in het leven te roepen. Zeker als we voor de inhoudelijke inbreng, zoals hierboven omschreven, separate trajecten organiseren, stellen we voor om de begeleiding van de kadernota (als document) gebruik te maken van bestaande gremia zoals:

- het, interne, gecombineerde programmteam Jeugd en Onderwijs en
- de regiegroep onderwijs en jeugd waarin vele vertegenwoordigers van scholen, welzijnsinstellingen, maatschappelijk werk en opvang participeren.

Bijlage 1: Ontwikkelingen en trends

Sinds de vorige nota over Integraal jeugdbeleid zijn de ontwikkelingen niet van de lucht geweest.

Landelijk

In de voorbije periode is landelijk de aandacht voor kinderen en jongeren zo fors toegenomen dat de initiatieven soms over elkaar heen buitelen. Zo is er niet alleen een veelheid aan nieuwe wetgeving van kracht geworden waaraan gemeenten uitvoering moeten geven maar zijn er ook tal van beleidsinitiatieven genomen. De komst van de minister voor Jeugd en Gezin heeft dat nog verder versterkt. Wettelijke maatregelen en beleidsinitiatieven zien op onderwerpen als:

- Inrichting van allerlei signalerings- en ondersteunende structuren (bv. Zorgadviesteam, Centra voor Jeugd en Gezin, Raak-regio's –voor de aanpak van kindermishandeling - , Veiligheidshuizen)
- Bevorderen ontwikkelingskansen van alle kinderen vanaf 0 jaar (vanaf peuterspeelzaal en kinderopvang tot en met studiekeuze na middelbare school)
- Integratie Allochtone Jeugd door Sport
- Vergroten maatschappelijke participatie waaronder voorkomen schooluitval
- Aanpak jongerenoverlast (waaronder 12-minners)
- Aanpak jeugdcriminaliteit en voetbalvandalisme
- Bevorderen jeugdparticipatie

Regionaal

Nijmegen heeft met de regiogemeenten en de provincie Gelderland een convenant afgesloten over de aansluiting van preventief jeugdbeleid met provinciaal jeugdzorgbeleid voor de periode 2007-2008. Het nieuwe convenant wordt in juli 2009 bekrachtigd en bestaat uit afspraken over (met name) de volgende onderwerpen:

- Aansluitingstaken(-budget) van Bureau Jeugdzorg, inzet in de Zorgadviesteam (ZAT's)
- De deelname van Bureau Jeugdzorg aan het Centrum voor Jeugd en Gezin
- De deelname van Bureau Jeugdzorg aan het Veiligheidshuis
- Wachtlijsten/-tijden en Wachtlijstoverbruggingszorg
- Nazorg na jeugdzorg
- Verwijsindex en Coördinatie van zorg (o.a. in langdurige trajecten)
- Risicosignalering politie en rol van Bureau Jeugdzorg
- Bereiken van jongeren (o.a. Jeugdzorg) op het ROC
- De aanpak van kindermishandeling.

Lokaal

Mede op basis van de vorige kadernota voor het integraal jeugdbeleid, is fors geïnvesteerd op de afgesproken drie sporen.

- Er zijn brede basisvoorzieningen voor alle kinderen beschikbaar. Dat is bijv. een nagenoeg 100% bereik van consultatiebureau's, een breed aanbod van peuterspeelzaalwerk, kwalitatief goede kinderopvang, veel voorzieningen voor vrijwillig jeugdwerk en jongerencentra, sportaanbod dat voor iedereen bereikbaar is (zowel qua fysieke afstand als financieel). Ook de oprichting van het Centrum voor Jeugd en Gezin kan als zo'n basisvoorziening worden beschouwd.
- In het bijzonder is veel geïnvesteerd in kinderen en jongeren die meer dan gemiddeld risico lopen op fysieke of psychische schade bij hun ontwikkeling. Daarbij valt te denken aan de extra aandacht die we besteden aan kinderen en jongeren uit de aandachtsgebieden en in risicogroepen. Er zijn veel netwerken, overlegstructuren en

activiteiten waarmee concrete problemen snel kunnen worden gezien en waarop actie volgt: versterking van de zorgteams, Kijk op Kleintjes en de dekkende structuur van zorgadviesteams voor 4 tot 25 jaar, Regie van de Zorg waarin activiteiten voor kinderen van 0 tot 14 jaar worden afgestemd en geïntegreerd, sociale steunprojecten, het Jongerenloket, gezinscoaching, ingebruikneming van de Verwijsindex risicjongeren, etc. Ook besteden we veel aandacht aan risicovolle ontwikkelingen als overgewicht en alcoholgebruik.

- Voor jongeren die al fors in de problemen zitten is eveneens veel aandacht. Zo functioneert inmiddels in alle stadsdelen een afstemmingsoverleg dat gericht is op het terugdringen van jongerenoverlast. De aanpak is gericht op de groep, de individuele leden van de groep én het gezin. Afhankelijk van de ernst van de problemen wordt een andere aanpak ingezet. Ook zijn er BOOG-netwerken in acht probleemwijken opgezet waar jongeren van 12 tot 18 jaar met probleemgedrag worden besproken en signaleringsnetwerken voor 18-23-jarigen in enkele wijken. Het doel daarvan is dat de ketenpartners gezamenlijk een traject uitstippelen.

Levert dit alles nu ook iets op?

Ja, effecten zijn zichtbaar. Om te weten welke kant we op gaan en welke keuzes we moeten maken, is in 1999 de Jeugdmonitor in Nijmegen ingevoerd. De Jeugdmonitor kijkt bij 10 tot 17-jarigen naar hun leefwerelden, gedrag en wensen. Na de eerste meting in 1999 volgden in 2003 de tweede en recent de derde (oktober 2008).

De samenvatting in de derde Jeugdmonitor is helder:

- Meer jongeren vinden hun woonbuurt prettig, schoon, heel en veilig. En ook over de contacten tussen jongeren onderling en tussen jong en oud in de buurt oordelen jongeren positiever.
- Meer jongeren zijn tevreden over het contact met hun ouders/verzorgers.
- Minder jongeren geven aan dat ze spijbelen en dat ze op school slachtoffer van pesten worden.
- Het bereik van enkele jeugdvoorzieningen is toegenomen (sport- en speelplekken, naschoolse activiteiten)
- De effecten van sportstimulering worden zichtbaar.
- Minder jongeren geven aan strafbare feiten te plegen en het percentage 'probleemrijke' jongeren lijkt te zijn afgenomen. Tegelijk zien we dat instellingen steeds meer probleemjongeren in beeld hebben.

Ook uit de Stadspeilingen, die sinds 1996 om de twee jaar zijn gehouden, blijkt een positieve ontwikkeling. Bij de metingen van 2005 en 2007 is het percentage volwassen Nijmegenaren dat de indruk heeft dat jongerenoverlast in de buurt vaak of soms voorkomt, afgenomen. Ook in antwoord op de vraag of zij veel last van jongeren in hun buurt hebben zijn de volwassenen positiever geworden. Op dit moment wordt gewerkt aan de Stadspeiling 2009.

In hoeverre is dit een verdienste van het Nijmeegse beleid en de Nijmeegse organisaties? Die conclusie kunnen we alleen trekken als we Nijmegen vergelijken met de landelijke trend, met andere steden van vergelijkbare omvang en met steden in de regio. Zulke vergelijkingen zijn gemaakt. Voor de hele Nederlandse jeugd geldt dat 65% geen risicoprofiel heeft. In Nijmegen is dat 71,4%

Zeker, veel landelijke ontwikkelingen zien we ook terug in de onderzoeken onder de Nijmeegse jeugd: jongeren zijn minder gaan roken en drinken en meer gaan sporten. Ook worden meer jonge verdachten voorgeleid aan het Openbaar Ministerie, we komen meer gevallen van kindermishandeling op het spoor en er worden meer jongeren onder toezicht gesteld. Deze laatste ontwikkelingen zijn in zoverre positief te noemen dat we in ieder geval kunnen vaststellen dat de toegenomen aandacht voor probleemsituaties ertoe leidt dat we sneller ingrijpen en dus sneller kunnen bijsturen.

Uit onderzoek van Dr. Maarten Prins van de Radboud Universiteit blijkt echter ook dat Nijmegen in vergelijking met heel Nederland én met steden van vergelijkbare grootte gunstiger scoort op drie van de vier door hem benoemde risicocategorieën: zware drinkers, delinquenten en eenzame internetters. Deze laatste groep bestaat uit jongeren die zich ongelukkig voelen omdat ze bijv. gepest worden, eenzaam zijn of depressieve gevoelens hebben en zich daardoor afsluiten van hun omgeving. De enige door Dr. Prins benoemde risicocategorie waar Nijmegen een fractie hoger op scoort is de drugsgebruiker.

Vergeleken met andere grote steden in onze provincie vallen de volgende zaken op:

- in Nijmegen zijn procentueel minder jongeren die het niet naar hun zin hebben op school of spijbelen dan in andere grotere steden in Gelderland,
- in Nijmegen roken jongeren minder en
- voelt een groter deel van de jongeren zich gezond.
- Het aandeel jongeren met psychische problemen is lager dan in de andere steden.
- Minder gunstig scoort Nijmegen op alcohol- en drugsgebruik. Hoewel de afname van het drankgebruik door jongeren in Nijmegen groter is geweest dan in andere grote Gelderse steden, is het drankgebruik nog steeds erg hoog. Verder geldt ook hier, net als bij de landelijke vergelijking, dat het drugsgebruik iets hoger is dan in de andere steden.

De aandachtsgebieden

Het belang van onderzoek voor de koersbepaling in het beleid is evident. Met onderzoeken kunnen we nagaan waar en hoe we de ontwikkelingskansen van jongeren kunnen bevorderen en, andersom, aan welke bedreigingen we moeten werken. In dit verband is relevant te vermelden dat de extra aandacht die we in de voorbije periode gaven aan de aandachtsgebieden, weliswaar heeft geleid tot positieve ontwikkelingen, maar dat er nog steeds achterstanden in deze gebieden zijn ten opzichte van de overige wijken. Zo wonen in de aandachtsgebieden relatief veel gewichtsl leerlingen en leerlingen op het vmbo. Er wonen meer allochtone jongeren in deze gebieden waarvan een lager percentage tevreden is over de contacten met de ouders dan van de autochtone jongeren. Ook geven zij vaker aan geld tekort te komen en hebben zij vaker een negatief oordeel over homoseksualiteit (maar in vergelijking met 2003 is er op dit punt wel vooruitgang geboekt: in 2003 hadden meer allochtone jongeren een negatief oordeel).

De kwetsbaarheid van mensen met een lage sociaaleconomische status wordt juist in de gebieden waar deze mensen geconcentreerd wonen, eerder en heftiger gevoeld. In tijden waarin het economisch moeilijker gaat, zoals momenteel het geval is, nemen bij hen de problemen relatief snel toe.¹³

Wat kunnen we concluderen?

Op basis van de ervaringen in de voorbije periode en de resultaten die de onderzoeken opleveren, kunnen we vaststellen dat de koers van het integraal jeugdbeleid zoals die rond 2000 in gang is gezet, met een integraal beleid dat zich op alle jongeren richt en een specifiek beleid gericht op aandachtswijken en op risico- en probleemjongeren, nog steeds

¹³ Aldus de waarnemingen van, met name, Inter-lokaal en de ervaringen van het Jongerenloket (waar de instroom sinds oktober 2008 is opgelopen met ca. 35%).

Concept versie 6	23 juni 2009	t.b.v. college van b&w	d.d. 7 juli
------------------	--------------	------------------------	-------------

actueel is. Soms tonen onderzoeken een rechtstreekse relatie aan tussen gevoerd beleid en het effect daarvan. In het vervolg van deze startnotitie zullen we enkele voorbeelden noemen. Meestal is die relatie minder direct en moeten we ons tevreden stellen met de opwaartse trends.

Bijlage 2: voorbeelden van integraal jeugdbeleid in diverse beleidsdossiers

Door de manier waarop het integraal jeugdbeleid op dit moment in Nijmegen werkt, blijken we in staat te zijn allerlei beleidsdoelen met elkaar te verbinden en zodoende de ontwikkelingskansen voor kinderen en jongeren te vergroten. Wij noemen ter illustratie hier voorbeelden van beleidsdossiers die een integrale visie op het jeugdbeleid laten zien en diverse beleidsdoelen met elkaar verbinden.

Doorontwikkeling Brede Scholen

Het concept van de brede scholen is per definitie integraal:

Waar we op dit moment nog 12 Open Wijk scholen hebben, willen we op termijn dat alle basisscholen in Nijmegen uitgroeien tot “brede scholen”. Op deze brede scholen willen we van aanbodsturing steeds meer gaan naar “arrangementen op maat”, die op basis van een dialoog met ouders/verzorgers tot stand komen. Deze arrangementen omvatten alle ontwikkelingsgebieden van kinderen, taal, cognitief, creatief, lichamelijk, sociaal en emotioneel.

‘Gezond Nijmegen 2009 – 2012’

De nota noemt als één van de vier centrale uitgangspunten de noodzaak tot een integrale benadering van het thema gezondheid. Als voorbeeld wordt verwezen naar de inrichting van openbare ruimten waar eerder gekozen zou moeten worden voor een lift en trappen, dan voor een roltrap. Het verhogen van de psychische gezondheid van de inwoners van Nijmegen en in het bijzonder van jongeren, is bij uitstek een onderwerp voor integrale aanpak. Dat geldt ook voor alcoholpreventie bij jongeren en de ketenaanpak gezondheid op basisscholen (waaronder Jump-in en een leerlingvolgsysteem voor sport & beweging). Uit de nota: “Het lokale gezondheidsbeleid concentreert zich op het beïnvloeden van het gedrag van mensen en verandering van de omgeving. Tegelijkertijd vergt gedragsverandering een lange adem en een eenduidige aanpak, waarbij alle partners dezelfde boodschap afgeven. Om daadwerkelijk verschil te kunnen maken zal het nu vaak versnipperde aanbod omgezet moeten worden in een stevige samenhangende aanpak vanuit verschillende invalshoeken.”.

‘Accenten Beleidsnota Sport 2007 – 2010’

Uit de missie: “De gemeente Nijmegen richt zich op het bevorderen van een sterke organisatorische sportinfrastructuur en een kwalitatief hoogwaardig sportaanbod. (...) om maatschappelijke doelstellingen te realiseren.” Die inzet van sport als middel voor het realiseren van maatschappelijk doelstellingen blijkt onder meer uit het versterken van de samenwerking met vooral die scholen, waarvan de leerlingen een bewegingsachterstand hebben (introductie van zgn. sportieve scholen). Ook wijken waarvan de bewoners maar weinig aan sport doen, krijgen speciale aandacht omdat sporten helpt bij het verbeteren van de gezondheid en de sociale cohesie tussen de bewoners bevordert.

De Jeugdmonitor 2008 laat zien dat het aandeel jongeren van 10 tot 17 jaar dat gebruik maakt van sport- en speelplekken, dat wekelijks sport en lid is van een sportclub, is toegenomen. Zo is 13% van de 10- en 11-jarige deelnemers aan sportstimuleringsactiviteiten op de basisschool, lid geworden van een sportclub. Bij niet-Westerse allochtone jongens en jongens in aandachtsgebieden is het effect van de activiteiten nog beduidend groter.

Concept versie 6	23 juni 2009	t.b.v. college van b&w	d.d. 7 juli
------------------	--------------	------------------------	-------------

Cultuurnota 'Op Koers, Cultuur aan de Waal' 2008/2011

Verbreiding en verankering van het cultuurbeleid omvat de sociale, recreatieve en educatieve functie van cultuur. Deze verankering heeft zijn basis in de cultuureducatie, met name verzorgd door De Lindenberg en de Openbare Bibliotheek. De Lindenberg verzorgt een aanbod op de open wijk scholen, maar ook in de Waalsprong. Ook vervult Museum het Valkhof een rol binnen de cultuureducatie, door kinderen meer kennis te laten maken met het verleden van Nijmegen en kennis te laten maken met kunst. De bibliotheek bedient de jeugd vanuit een fijnmazig netwerk van wijkfilialen. De samenwerking tussen culturele instellingen met scholen wordt verder ontwikkeld en versterkt. De openbare bibliotheek werkt met een Nijmeegse cultuurpas voor leerlingen. Voor cultureel aanbod op de scholen is ook een bemiddelingspunt ingericht: Cultuur en school Nijmegen. Vanuit dit punt wordt onder andere de kunstbus aangestuurd, een bus die leerlingen van open wijk scholen naar musea en overig cultureel aanbod brengt. De combinatiefunctionaris voor cultuur is ondergebracht bij de Lindenberg en stimuleert extra cultuuraanbod op open wijk scholen en andere scholen met gewichtssleerlingen. In het kader van het programmaplan cultuurparticipatie, worden diverse culturele projecten voor jongeren gesubsidieerd. Hierbij is ook aandacht voor nieuwe cultuuruitingen, zoals 'urbanarts' en wordt extra geïnvesteerd in de stadsdelen Dukenburg en Lindenholt.

'Notitie Kader Centrum voor Jeugd en Gezin Nijmegen'

Ouders moeten op één plek in de wijk terecht kunnen voor opvoedvragen en opvoedhulp en de belangrijke instellingen op dat terrein werken alle in het Centrum voor Jeugd en Gezin samen. Bij het ontwerpen van het Centrum voor Jeugd en Gezin zullen zoveel mogelijk bestaande samenwerkingsverbanden en netwerken worden opgenomen in de structuur rond dit centrum, of eigenlijk deze wijkcentra.

'Wmo-beleidsplan, Prestatieveld 1 tot en met 5 en burgerparticipatie'

In het WMO beleidsplan voorziet hoofdstuk 2 in de richting voor het preventieve deel van het jeugdbeleid, gericht op zowel de ouders als de jeugdigen zelf. De inspanningen moeten leiden tot een groot bereik van jeugdigen en ouders, afname van zware psycho-sociale problemen, groot bereik van ouders die opvoedingsondersteuning kunnen gebruiken en verbetering in de samenwerking tussen hulpverleners, begeleiders en anderen die betrokken zijn bij jeugdigen. In het plan worden rechtstreekse verbindingen gelegd met, onder meer, veiligheid, onderwijs, welzijn, wijken en natuurlijk het algemeen jeugdbeleid. Op dit moment vindt een herijking van het Wmo-beleid plaats.

Beleidsnotitie "Kom je buiten spelen 2007-2010"

De hoofddoelstelling van het gemeentelijk speelbeleid is als volgt geformuleerd:
"Het per wijk verbeteren van het woonmilieu voor kinderen door het creëren van een goede formele en informele speelinfrastructuur, afgestemd op hun behoefte. Zo krijgen de kinderen volop kans zich op een veilige manier lichamelijk, geestelijk en sociaal optimaal te ontwikkelen." Uit de Jeugdmonitor blijkt dat er steeds ruimer gebruik wordt gemaakt van de speelinfrastructuur, vooral in aandachtsgebieden en dat mede daardoor het woongenot in de wijken toeneemt. Buiten spelen is niet alleen fysiek gezond maar bevordert ook het sociale contact tussen kinderen onderling en tussen hun ouders.



Bijlage 3: Overzicht van beleidsoverleggen

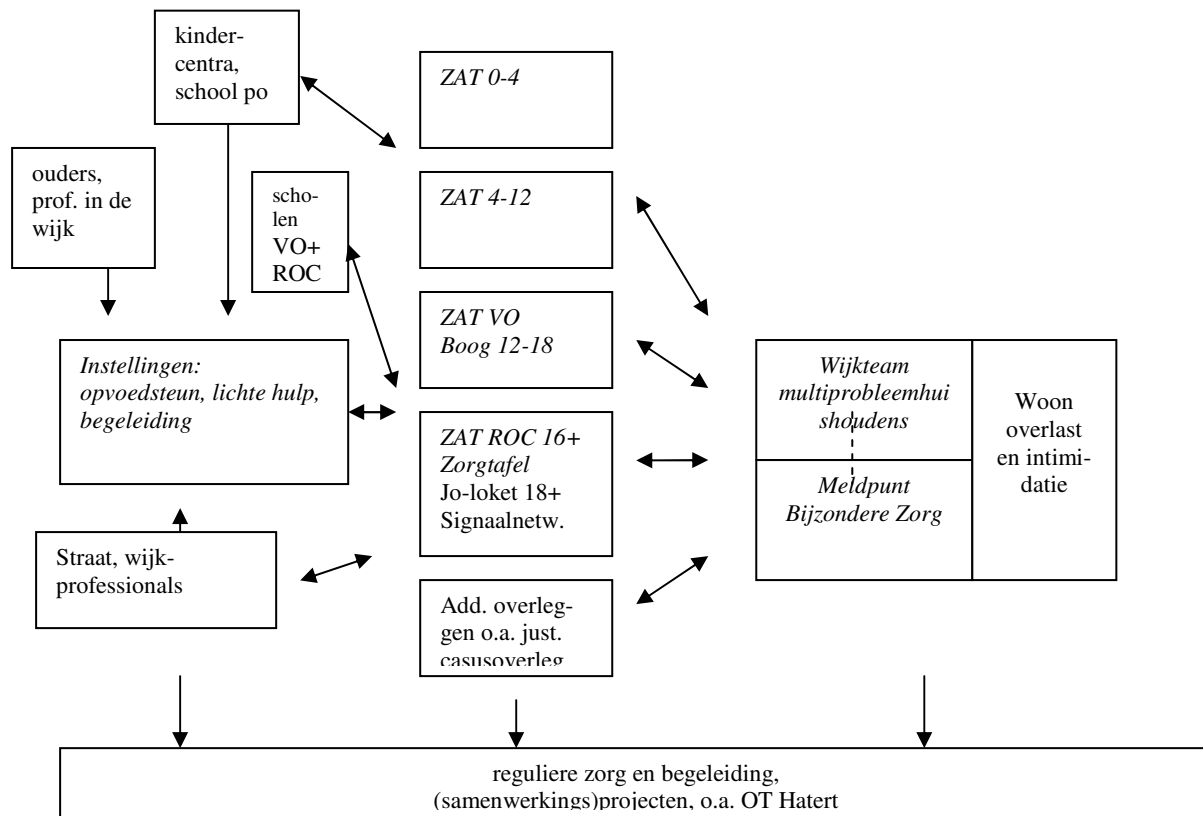
	Maatschappelijke zorg en dienstverlening	Multiculturele samenleving en emancipatie	Onderwijs en Jeugd	Veiligheid
<i>Inter/ intra gemeentelijke overleggen</i>	- Ambtelijke werkgroep dak -en thuisloze jongeren	-Regionaal netwerk volwasseneducatie - Bestuursteam Antillianenoverleg	- Bestuurlijk overleg Onderwijs en Jeugd regio Nijmegen - Ambtelijk overleg Onderwijs en Jeugd regio Nijmegen	- Regionaal IV overleg - Regionaal college veiligheid - Nijmeegs Integraal veiligheidsoverleg
<i>Strategisch</i>	- Stuurgroep huiselijk geweld		- Stuurgroep RMC - Regie van de Zorg (instellingen, besturen) - Regiegroep Onderwijs en jeugd - bestuurlijk overleg PO, VO, ROC - Stuurgroep CJG - Bestuursteam Jeugd	- Stuurgroep VHH - Bestuurlijk overleg ernstig overlastgevende personen - Stuurgroep netwerken - Bestuursteam IV
<i>Tactisch</i>	- Managersoverleg maatschappelijke zorg - Projectgroep huiselijk geweld - Projectgroep dak - en thuisloze jongeren		- Beheer en exploitatie brede scholen - Platform jeugdbeleid en jeugdzorg	- Overleg ernstig overlastgevende personen - Stuurgroep netwerken

	Openbare gezondheidszorg	Ouderen en mensen met een functiebeperking	Werk en Inkomen
<i>Inter/ intra gemeentelijke overleggen</i>	- Bestuurlijk overleg Zorg en Welzijn - Regiegroep Zorg en Welzijn - Ambtelijk overleg Zorg en Welzijn	- Kan bestuurlijk overleg - Kan ambtelijk overleg -WVG coördinatoren overleg	- Divosa
<i>Strategisch</i>		- Stichting Maat (instellingen)	- Platform schuldhelpverlening
<i>Tactisch</i>		- Homo/ Lesbische ouderen overleg - Overleg woonservicegebieden	- Klantgroepen overleg W&I

bron: rapportage N. de Bruijn, 2007 (aanvullingen/update 2009)

Bijlage 4: Overzicht van casuïstieknetwerken

Grafische weergave van overleg- en casuïstiek-netwerken met bijbehorende doelgroepen



Lijst van casuïstiek-netwerken in de stad:

1. Antillianenbeleid
2. Boognetwerken
3. Casusoverleg huiselijk geweld
4. Casusoverleg Jongerenloket
5. Focus - project
6. Joppen overleg
7. Marokkanen beleid
8. Samenwerkingsverband Lindenholt
9. Serviceplint Hatert i.o.
10. Signaaloverleg Dukenburg (16-23)
11. Vangnetdak -en thuislozen
12. Veiligheidshuis jeugd overleg i.o
13. Wijkteams
14. Wijkvoorziening Meijhorst
15. ZAT 0-4
16. ZAT 4-12
17. ZAT Voortgezet Onderwijs
18. ZAT ROC
19. Zorgoverleg Meldpunt Bijzondere Zorg (MBZ)
20. Zorgprogramma "Kinderen van ouders met een verstandelijke of psychische beperking"
21. Zorgtafel zwervjongeren
22. Zorgteam kindermishandeling

Concept versie 2	14 mei 2009	t.b.v. gecombineerd progr.team	d.d. 19/5
Concept versie 3	20 mei 2009	t.b.v. overleg weth.	d.d. 25/5

Bijlage 5: overzicht van gesprekspartners t.b.v. voorbereiding van de startnotitie

Wetenschap:

- Universiteit Nijmegen

Uitvoeringspartners:

- Primair Onderwijs Conexus
- Primair Onderwijs Josephscholen
- Voortgezet Onderwijs Alliantie
- Voortgezet Onderwijs Rijk van Nijmegen
- ROC
- Welzijninstelling Tandem
- Welzijnsinstelling Inter-lokaal
- GGD/JGZ
- Kion
- Nim

Gemeente:

- Programma Jeugdbeleid
- programma Veiligheid
- Programma Wijken
- Programma Onderwijs en Cultuur
- Programma Integratie, Zorg en Welzijn
- Programma Werk en Inkomen
- Programma Sport
- Programma Lokaal Gezondheidsbeleid en WMO
- Afdeling Onderzoek en Statistiek