

"GROOT WORDEN IN NOORDOOSTPOLDER!"
Een evaluatie van het jeugdbeleid



Groot worden in Noordoostpolder

Evaluatie van het jeugdbeleid

Rekenkamercommissie Noordoostpolder

Dit rapport is een product van de rekenkamercommissie Noordoostpolder. De commissie kent de volgende samenstelling:

- Dhr. Dr G.H. Hagelstein (externe voorzitter)
- Mevr. Mr. C.E. Wolf (extern lid)
- Dhr. F. Tiemessen (extern lid tot juli 2008)
- Dhr. G.J. Put (extern lid vanaf oktober 2008)
- Mevr. M.T.B. Droog – Smit (intern lid)
- Dhr. J.W. Bakker (intern lid)
- Dhr. A. Poppe (intern lid)

De rekenkamercommissie wordt ondersteund door een ambtelijk secretaris via het bureau De Lokale Rekenkamer, mevrouw M. Laverman.

Het onderzoek is uitgevoerd in samenwerking met het bureau Research voor Beleid. Onderzoekers:

- drs. K.B.M. de Vaan
- drs. M.L. Hollander

Eerder verschenen de onderzoeken:

- Niet voor NOP: een onderzoek naar de kostendekkendheid van leges in Noordoostpolder. (september 2005)
- Inkoopbeleid van de gemeente Noordoostpolder doorgelicht: Vasthouden en doorpakken voor een goed inkoopresultaat. (september 2006)
- Projectmatig werken in Noordoostpolder: In Control? (december 2006)
- Van goed naar beter: onderzoek naar de stand van zaken van de kwaliteit van dienstverlening. (mei 2007)
- In goede banen geleid? Onderzoek naar het subsidiebeleid van de gemeente Noordoostpolder. (december 2007)

Voorwoord

Wie de jeugd heeft, heeft de toekomst. Dat geldt ook de inwoners van de Noordoostpolder en het gemeentelijke bestuur. De eerste bewoners van de Noordoostpolder kwamen hier ruim vijftig jaar geleden wonen en werken als pionier. Toen was het hard werken en er ontstond al een sfeer van warme kameraadschap en respect.

De jeugd van toen is geworden tot de ouderen van nu. Hun kinderen en kleinkinderen wonen deels nu ook hier. Nu de pioniersgeest is weggeëbd, heeft ook de gemeente Noordoostpolder te maken met problemen die typerend zijn voor veel Nederlandse gemeenten: het vormgeven van een jeugdbeleid waarin problemen van jongeren vroegtijdig worden gesignaleerd en vervolgens effectief worden opgelost. Hoewel de jeugdproblematiek in Noordoostpolder verhoudingsgewijs niet groot is, is het onderwerp van discussie. Aard en omvang van de jeugdproblematiek zijn niet scherp in beeld. En het valt niet mee de vele organisaties die erbij betrokken zijn op dezelfde lijn te krijgen zodanig dat het belang van een kind of jongere met een probleem centraal staat. Beleid en uitvoering blijken behoorlijk versnipperd te zijn.

Het jeugdbeleid is landelijk momenteel een onderwerp van veel discussie. Zo zijn de aansluiting tussen jeugdzorg en jeugdbeleid en de opzet en inrichting van Centra Jeugd en Gezin van belang voor de toekomstige vormgeving van het lokaal jeugdbeleid. In Noordoostpolder staat deze vormgeving hiervan nog in de kinderschoenen. Het is van belang tijdig aan te haken bij deze landelijke ontwikkelingen.

Ons onderzoek geeft aan een analyse van het gevoerde jeugdbeleid evenals een aanzet voor verbeteringen. Wij hopen dat dit rapport bijdraagt aan nieuw elan. Daarbij kunnen de veerkracht en volharding die vanouds in Noordoostpolder aanwezig zijn het gemeentebestuur en betrokken organisaties helpen de toekomst van de jeugd in goede banen te leiden. De jeugd is het waard!

Namens de rekenkamercommissie Noordoostpolder,

Dr. Gerrit H. Hagelstein
Voorzitter

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Samenvatting	8
1 Inleiding	11
1.1 Achtergrond en aanleiding onderzoek	11
1.2 Analytisch kader	12
1.3 Doelstelling en onderzoeksvragen	13
1.4 Onderzoekopzet	14
1.5 Leeswijzer	15
2 De kwaliteit van het beleid	17
2.1 Context van het jeugdbeleid	17
2.1.1 Gemeentelijke taken op het gebied van jeugd	17
2.1.2 De situatie van de jeugd in Noordoostpolder	19
2.1.3 Samenwerking en versnippering	20
2.1.4 Probleemanalyse door gemeente	21
2.2 Doelstellingen voor het beleid	21
2.2.1 Relatie tussen doelstellingen en beleidsprobleem	25
2.2.2 Kwaliteit van de doelstellingen	25
2.3 Van doelen naar maatregelen	29
2.4 Conclusie	30
3 Uitvoering, resultaten en effecten	32
3.1 Het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG)	33
3.1.1 Inrichting van de uitvoering	33
3.1.2 Stand van zaken uitvoering	35
3.1.3 Verwachtingen ten aanzien van resultaten en effecten	38
3.2 Voor- en Vroegschoolse Educatie (VVE)	38
3.2.1 Inrichting van de uitvoering	39
3.2.2 Stand van zaken uitvoering	40
3.2.3 Verwachtingen ten aanzien van resultaten en effecten	42
3.3 Zorg Advies Teams in het basisonderwijs	43
3.3.1 Inrichting van de uitvoering	44
3.3.2 Stand van zaken uitvoering	44
3.3.3 (Verwachtingen ten aanzien van) resultaten en effecten	48
3.4 Terugkoppeling over resultaten aan de raad	49
3.5 Conclusie	50
4 Conclusies en aanbevelingen	52
Bestuurlijke reactie	59
Nawoord rekenkamercommissie	62

Bijlage 1	Normenkader	64
Bijlage 2	Problematiek jeugd	67
Bijlage 3	Lijst van respondenten	69
Bijlage 4	Geraadpleegde bronnen	71
Bijlage 5	Gebruikte afkortingen	73

Samenvatting

In 2006 stelde de gemeenteraad van Noordoostpolder nieuw, integraal, jeugdbeleid vast voor de periode 2007-2010. Er bestaan echter twijfels over de kwaliteit van de doelstellingen van dit beleid en over de effectiviteit van de ingezette instrumenten van het jeugdbeleid in relatie tot de beoogde doelstellingen. Die twijfels vormden voor de rekenkamercommissie aanleiding onderzoek naar het jeugdbeleid te doen. Het onderzoek bestond uit een grondige documentstudie, interviews op beleidsniveau en interviews met partners van de gemeente op het gebied van jeugdbeleid.

Kwaliteit van het jeugdbeleid

Uit het onderzoek blijkt dat het integraal jeugdbeleid onvoldoende is toegespitst op de lokale problematiek rondom jeugd. De belangrijkste impuls voor het nieuwe jeugdbeleid komt voort uit de analyse van algemeen geldende risico- en beschermende factoren uit een door cijfers onderbouwde systematiek. Als gevolg daarvan is de nadruk op preventie gelegd. Een andere belangrijke stimulans is organisatorisch: de versnippering van beleid en uitvoering werd door betrokkenen als problematisch ervaren. Daarnaast spelen landelijke ontwikkelingen een rol in de wens tot een integrale aanpak van het jeugdbeleid te komen.

De doelstellingen van het beleid in Noordoostpolder zijn niet gericht op het aanpakken van cijfermatig onderbouwde, lokale problematiek. Wel zijn de doelstellingen gericht op preventie en deels op het streven naar meer integraliteit van beleid en uitvoering. De kwaliteit van de formulering van de doelstellingen is niet op alle punten voldoende: de doelen sluiten niet overal goed op elkaar aan en voldoen niet geheel aan de SMART-norm. De doelstellingen zijn uitgewerkt in maatregelen die in de meeste gevallen goed aansluiten op de operationele doelstellingen van het beleid.

De lijn in het integraal jeugdbeleid van beleidsprobleem, via doelstellingen op verschillende niveaus die goed op elkaar aansluiten, naar maatregelen vertoont gebreken. Daardoor bestaat het risico dat de uitvoering van het beleid niet zal leiden tot realisatie van de hoofddoelstelling en tot oplossing van de (ervaren) lokale problematiek rondom jeugd.

De uitvoeringspraktijk

Voor de uitvoering zijn de te nemen maatregelen verdeeld over vier "domeinen": gezin, school, leeftijdgenoten en jeugd. Vanaf 2008 geeft het college prioriteit aan drie speerpunten: het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG), Voor- en Vroegschoolse Educatie (VVE) en het inrichten van Zorg Advies Teams (ZATs) voor het basisonderwijs. Deze speerpunten richten zich op de domeinen gezin en school.

Met de benoemde speerpunten is de gemeente goed aan de slag gegaan. Te nemen maatregelen voor het inrichten van de benodigde structuren zijn duidelijk en het is aannemelijk dat uitvoering daarvan tot realisatie van die structuren zal leiden. De verbreding van VVE en de ontwikkeling van de ZATs staan goed op de rails. Alleen de realisatie van het CJG blijft nog wat achter, hetgeen leidt tot de verwachting dat dit in 2010 nog niet gereed zal zijn.

Aandacht voor gerichte samenwerking en afstemming is een succesfactor in de uitvoering. De rekenkamercommissie signaleert echter ook een aantal knelpunten. Die betreffen met name het maken van duidelijke afspraken, de financiering en het borgen van draagvlak bij professionals op de werkvloer. De resultaatgerichtheid van het jeugdbeleid schiet tekort.

Resultaten en effecten

Op dit moment is het beleid vooral gericht op het realiseren van structuren die een meer integrale aanpak mogelijk maken. De daadwerkelijke toepassing van die meer integrale aanpak is voorzien voor na 2010, wanneer de structuren staan. Effecten van die nieuwe aanpak kunnen dan ook eigenlijk pas rond 2012 verwacht worden. Toch is een bescheiden, maar zeer belangrijk effect, nu al zichtbaar: betrokken partijen hebben elkaar beter leren kennen, zoeken elkaar makkelijker op en werken ook al meer samen.

Op bescheiden schaal zijn al resultaten van de huidige activiteiten zichtbaar. De rekenkamercommissie doelt dan met name op de doelgroepbepaling van VVE en de pilots met de ZATs.

Teruggerekoppeld naar het beleidsprobleem leidt het onderzoek tot de conclusie dat het integraal jeugdbeleid bijdraagt aan het beëindigen van de versnippering van het beleid en de uitvoering. In hoeverre het beleid de lokale problematiek rondom jeugd adequaat aanpakt is op dit moment niet vast te stellen, met name omdat de problematiek rondom jeugd niet als beleidsprobleem gedefinieerd is en het beleid ook niet is ontworpen om deze problematiek aan te pakken.

Aanbevelingen

De rekenkamercommissie doet een aantal aanbevelingen aan het college. Deze aanbevelingen zijn gericht op het in beter kaart brengen van het beleidsprobleem, de formulering van doelen en maatregelen, het bewaken van de uitvoering en de monitoring van resultaten en effecten. De rekenkamercommissie beveelt de raad aan om de kwaliteit van de uitvoering van deze aanbevelingen te bewaken. Dit rapport biedt daar een handreiking toe.

1 Inleiding

Dit hoofdstuk bevat ten eerste de achtergrond en aanleiding voor het onderzoek. Vervolgens komt het analytisch kader aan bod. De onderzoeksvragen in de derde paragraaf vloeien logisch uit dat kader voort. De vierde paragraaf bevat een toelichting op de onderzoeksopzet. Het hoofdstuk eindigt met een leeswijzer voor het verdere rapport.

1.1 Achtergrond en aanleiding onderzoek

Lokaal jeugdbeleid

Jeugdbeleid is een breed terrein, waarop veel organisaties actief zijn en waar verantwoordelijkheid niet eenduidig is georganiseerd. Gedeelde verantwoordelijkheden vormen zowel de kracht als de achilleshiel van het jeugdbeleid. De kracht is dat professionals zich vanuit verschillende sectoren en invalshoeken inzetten voor het welzijn van de jeugd. De valkuil is dat die brede inzet kan leiden tot verkokering, versnippering en onoverzichtelijkheid.

Hoewel er sprake is van verschillende verantwoordelijkheden in het jeugdbeleid, is een groot aantal taken op dit terrein ondergebracht bij de gemeente. Tevens hebben gemeenten de taak om alle bij het jeugdbeleid betrokken voorzieningen bijeen te brengen, te faciliteren en aan te sturen met het doel een samenhangend systeem van opvoed- en opgroei-ondersteuning te realiseren. Dit systeem moet zijn afgestemd op de lokale situatie en het jeugdzorgaanbod. De regiefunctie beperkt zich niet tot voorzieningen die onder de gemeentelijke verantwoordelijkheid vallen, maar strekt zich ook uit tot voorzieningen waar de gemeente geen directe zeggenschap over heeft (scholen, politie, huisartsen, strafrechtketen).

Rekenkameronderzoek

De complexiteit van de regiefunctie van gemeenten op het gebied van jeugdbeleid en de actualiteit van landelijke ontwikkelingen als het Centrum voor Jeugd en Gezin maken dat gemeenten in het hele land de laatste jaren werken aan vernieuwing van het jeugdbeleid, veelal onder de noemer "integraal". Zo ook Noordoostpolder: in 2006 stelde de gemeenteraad, in verschillende stappen, nieuwe beleidskaders voor het gemeentelijk jeugdbeleid vast: het integraal jeugdbeleid 2007-2010. Dit vormde het startpunt van een reorganisatie van de gemeentelijke taken op het gebied van jeugd.

Bij het selecteren van dit onderwerp heeft de rekenkamercommissie de volgende selectiecriteria gehanteerd:

- 1 het risico met betrekking tot doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid
- 2 het maatschappelijk belang van het onderwerp
- 3 de twijfel met betrekking tot de uitvoering van een onderwerp
- 4 het financiële belang van het onderwerp
- 5 de geschiktheid ervan als rekenkameronderzoek

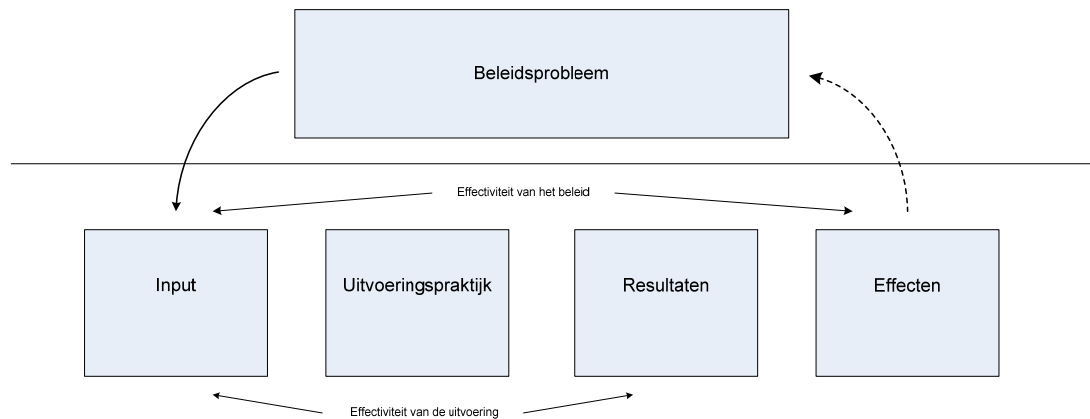
De rekenkamercommissie Noordoostpolder signaleert onzekerheid over de kwaliteit van de in het integraal jeugdbeleid geformuleerde doelstellingen, met name de vraag of deze voldoende SMART geformuleerd waren, en de effectiviteit van de ingezette instrumenten van het jeugdbeleid in relatie tot de beoogde doelstellingen. Mede gezien het grote maatschap-

pelijke belang van het onderwerp en het grote belang dat de gemeenteraad eraan hecht, is dit reden voor de commissie om het jeugdbeleid in de gemeente te evalueren.

1.2 Analytisch kader

De aanpak van het onderzoek is gebaseerd op het uitgangspunt dat beleid een cyclisch proces is dat verschillende stappen doorloopt, die alleen in samenhang met elkaar tot de oplossing van het beleidsprobleem kunnen leiden. Onderstaande figuur geeft dit proces schematisch weer.

Figuur 1.1 De beleidscyclus



Het **beleidsprobleem** betreft de, als problematisch ervaren, bestaande situatie; de reden waarom het jeugdbeleid is ontworpen. Dit kan bijvoorbeeld zijn een te groot percentage schooluitval, ongezond leefgedrag van jongeren, taalachterstanden bij kinderen, overlast van hangjongeren, etc.

De **input** is een combinatie van beleidsdoelstellingen gekoppeld aan in te zetten maatregelen. Welke doelen worden gesteld en welke maatregelen zijn ontwikkeld om die doelen te bereiken? Bevatten de doelen meetbare indicatoren voor effectiviteit? Ook de ingezette mensen en middelen vallen hieronder. Voorbeelden van maatregelen zijn het oprichten van een jeugdloket, het realiseren van samenwerkingsverbanden, subsidiemaatregelen, voorlichtingsfolders, activiteiten voor jongeren, het instellen van wijkteams, etc.

De **uitvoeringspraktijk** betreft de fase waarin de gekozen interventies in de praktijk worden gebracht. Onderdeel hiervan is de wijze waarop de gemeente invulling geeft aan haar regierol.

De wijze van uitvoering beïnvloedt de **resultaten** van het beleid. Dit zijn de prestaties die bereikt worden met de gekozen interventies. Bijvoorbeeld gerealiseerde samenwerkingsverbanden en voorzieningen, het gebruik van een subsidiemaatregel, het aantal deelnemers aan activiteiten voor jongeren, het aantal wijkteams dat is opgezet en het bereik dat zij hebben. Onder **effecten** verstaan we de invloed die de resultaten van de interventies hebben op het geconstateerde beleidsprobleem, met andere woorden: de mate waarin het beleid effectief is geweest (en leidt tot vermindering van het beleidsprobleem). Het gaat hier bijvoorbeeld om een afname van de overlast van hangjongeren door een groei van het aantal deelnemers aan jongerenactiviteiten. De onderzoeksvragen voor dit onderzoek vloeien logisch uit dit analytisch kader voort.

1.3 Doelstelling en onderzoeksvragen

Het doel van dit onderzoek is het verkrijgen van inzicht in kwaliteit en doeltreffendheid van het jeugdbeleid en aanknopingspunten voor betere mogelijkheden voor sturing door de raad op dit beleid en voor een toename van doeltreffendheid. Dit onderzoeksdoel is geoperationaaliseerd door onderzoeksvragen te formuleren op vier terreinen die samenhangen met bovengenoemde beleidscyclus: de kwaliteit van het beleid (beleidsprobleem en input); de uitvoering; resultaten en effecten; en lessen voor de toekomst (de terugkoppeling van resultaten en effecten naar beleidsprobleem).

A Kwaliteit van het jeugdbeleid

- 1 Wat zijn de beleidsproblemen in de gemeente Noordoostpolder op het terrein van de jeugd?
- 2 Welke beleidsdoelstellingen zijn naar aanleiding van de beleidsproblemen geformuleerd?
- 3 In hoeverre dekken deze beleidsdoelstellingen de te onderscheiden beleidsproblemen?
- 4 Zijn deze doelstellingen van voldoende kwaliteit om er op te kunnen sturen, dus om inzicht te krijgen in doeltreffendheid? Hierbij is van belang of de doelstellingen 'SMART'¹ geformuleerd zijn. De vraag is met name of zij een duidelijke omschrijving bevatten van:
 - a Kwantitatieve en kwalitatieve streefwaarden / indicatoren voor effectiviteit
 - b Verantwoordelijke partij(en)
 - c Doelgroep(en)
 - d Wijze van meting van de voortgang
 - e Tijdspad
 - f Haalbaarheid, draagvlak
- 5 Welke in te zetten maatregelen zijn aan de respectievelijke doelstellingen gekoppeld?
- 6 Is er een logisch verband tussen deze maatregelen en doelstellingen, m.a.w. is het op voorhand aannemelijk dat met deze maatregelen deze doelstellingen worden bereikt?

B De uitvoeringspraktijk

- 1 In hoeverre zijn de geplande maatregelen daadwerkelijk volgens plan uitgevoerd?
- 2 Hoe zijn de uitgevoerde maatregelen verdeeld over de doelstellingen? Waar zitten witte vlekken en waarop wordt (te) zwaar ingezet?
- 3 Welke partijen zijn betrokken bij de uitvoering van het beleid?
- 4 In hoeverre is sprake van successen en knelpunten in de uitvoering?

¹ Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden.

C Resultaten en effecten

- 1 Wat zijn de resultaten van de maatregelen in de praktijk, welke prestaties zijn geleverd?
- 2 In hoeverre dragen deze resultaten bij aan de gewenste effecten (beleidsdoelstellingen) van het jeugdbeleid?
- 3 In hoeverre is het beleid effectief geweest, met andere woorden: in hoeverre leiden de effecten tot een reductie van het beleidsprobleem?

D Aanbevelingen

Hoe kan de kwaliteit van het jeugdbeleid in Noordoostpolder worden verbeterd, met het doel:

- 1 Betere mogelijkheden voor sturing op het beleid. Hiertoe worden aanbevelingen geformuleerd voor doelstellingen die voldoen aan de onder vraag A4 geformuleerde criteria
- 2 Een toename van de doeltreffendheid van het jeugdbeleid. Onder doeltreffendheid verstaan we dat de resultaten en effecten van het beleid hebben bijgedragen aan het bereiken van de doelstellingen en het oplossen van het beleidsprobleem. Hiertoe formuleren we waar nodig aanbevelingen voor een verbetering van enerzijds de relatie tussen beleidsprobleem, beleidsdoelstellingen en beleidsmaatregelen, en anderzijds de uitvoeringspraktijk.

1.4 Onderzoekopzet

Het onderzoek bestond globaal uit drie fasen. In de eerste fase is het gemeentelijk integraal jeugdbeleid zoals dat op papier staat bestudeerd. Daarbij is ingezoomd op de formulering van het beleidsprobleem en de doelstellingen. Tevens is gekeken met welke maatregelen de gemeente de geformuleerde doelstellingen beoogt te bereiken en of bovengenoemde samenhang tussen probleem, doelen en maatregelen gerealiseerd is. Tijdens deze eerste fase van het onderzoek is gesproken met de verantwoordelijk wethouder en de ambtelijk register integraal jeugdbeleid. Het doel van deze gesprekken was zicht te krijgen op de ontstaansgeschiedenis van het beleid en de informatie uit de beleidsdocumenten te toetsen en verder aan te vullen. Als gevolg van de eerste fase is het normenkader aangevuld met de doelstelling van de gemeente. Het normenkader bevat veelal "externe" normen, dat wil zeggen normen die in het algemeen gelden voor het inrichten en uitvoeren van beleid. De doelstelling van het gemeentelijk beleid is gewijzigd in het normenkader opgenomen. De wijziging betreft een herformulering op punten waarvan de oorspronkelijke formulering niet precies aangaf wat ermee bedoeld werd. De doelstelling zoals opgenomen in het normenkader geeft aan wat de huidige gemeentelijke beleidsdoelstellingen zijn, zoals die naar voren zijn gekomen uit de beleidsanalyse en gesprekken van de eerste fase van het onderzoek. Het normenkader is door de rekenkamercommissie vastgesteld als rode draad voor het verdere onderzoek. Dat betekent dat het gemeentelijk beleid aan de externe normen getoetst is. De opgenomen doelstelling is niet als zodanig getoetst maar diende ter verheldering van het beleid voor de rekenkamercommissie. Het normenkader treft u in bijlage 1.

De tweede fase van het onderzoek bestond uit het bestuderen van de uitvoering en eerste resultaten van het integraal jeugdbeleid. Op grond van de resultaten van de eerste fase heeft de rekenkamercommissie besloten zich toe te spitsen op de drie speerpunten die per 1 januari 2008 voor het gemeentelijk integraal jeugdbeleid gelden: het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG), het Zorg Advies Team 12- (ZAT) en de Voor- en Vroegschoolse Educatie (VVE).

De reden hiervoor was dat deze speerpunten de kern van het integraal jeugdbeleid zullen vormen en in de uitvoering prioriteit krijgen. Van deze speerpunten is onderzocht hoe zij zich tot de problematiek en de doelstelling verhouden, hoe het met de uitvoering staat, tot welke resultaten dit tot nu toe geleid heeft, welke resultaten betrokkenen verwachten van het beleid en in hoeverre deze verwachtingen reëel zijn. Dat is gedaan door met twee betrokken ambtenaren te spreken en met zes organisaties "in het veld" die nauw betrokken zijn bij de uitvoering. Tevens is in deze fase een groeps gesprek gevoerd met leden van de raadscommissie Samenleving. In dat gesprek is nader ingegaan op de kennis van raadsleden over de uitvoering, de problemen die zij op het terrein van het jeugdbeleid ervaren en de doelen die zij ambiëren. Een overzicht van respondenten treft u in bijlage 3. Omdat gesproken is met de belangrijkste bij de uitvoering betrokken partijen hebben we met deze gesprekken een goed beeld van de stand van zaken van de uitvoering gekregen.

De laatste fase van het onderzoek betrof een integrale analyse van de verzamelde informatie en het schrijven van het rapport. Het concept rapport is voor ambtelijk wederhoor op de feiten voorgelegd aan de bij het onderzoek betrokken ambtenaren. Na dit feitelijk wederhoor is het rapport definitief gemaakt.

Het onderzoek concentreert zich op het gemeentelijk integraal jeugdbeleid zoals dat is neergelegd in gemeentelijke beleidsdocumenten. Dat bevat niet al het beleid dat raakvlakken heeft met het terrein jeugd. Beleid ten aanzien van vrijetijdsvoorzieningen, zoals sport, en beleid ten aanzien van het onderwijs valt bijvoorbeeld buiten deze beleidskaders. Daarmee vallen deze onderwerpen ook buiten het kader van dit onderzoek.

1.5 Leeswijzer

Het rapport is opgebouwd volgens de indeling van de onderzoeksvragen. Dat betekent dat in het volgende hoofdstuk de kwaliteit van het beleid aan bod komt. Dat thema is onderverdeeld naar gemeentelijke taken en problematiek, doelstellingen, en het omzetten van de doelstellingen in maatregelen. Hoofdstuk 3 betreft de uitvoering van het beleid en de stand van zaken in die uitvoering. Daarbij komen ook de tot nu toe behaalde resultaten en effecten aan bod. Hoofdstuk 4 bevat de conclusies en aanbevelingen.

Met het oog op het overzichtelijk weergeven van de bevindingen in hoofdstuk 2 en 3 bevatten deze hoofdstukken een afsluitende paragraaf waarin de belangrijkste bevindingen in relatie tot de onderzoeksvragen kort worden samengevat en waarin tevens een oordeel over de gehanteerde normen is opgenomen.

2 De kwaliteit van het beleid

Dit hoofdstuk bevat een analyse van de kwaliteit van het jeugdbeleid in Noordoostpolder. Dit gebeurt door de verschillende elementen van de beleidscyclus (zie figuur 1.1) en de samenhang hiertussen in kaart te brengen.

Conform de beleidscyclus bestaan de kaders voor het jeugdbeleid uit het lokale beleidsprobleem, de doelstellingen en de omzet van die doelstellingen in maatregelen (de input).

Naast deze lokale beleidskaders zijn ook de landelijk vastgestelde taken die de gemeente heeft op het gebied van jeugd te zien als kaders van en aanleiding voor het beleid. Het zijn deze taken die aangeven op welke terreinen het gemeentelijk jeugdbeleid zich toe dient te spitsen.

Deze taken komen daarom in de eerste paragraaf van dit hoofdstuk aan bod. Deze paragraaf koppelt deze taken aan het beleidsprobleem in de gemeente Noordoostpolder. Dat werd in het vorige hoofdstuk gedefinieerd als "de reden waarom het jeugdbeleid is ontworpen". Dit betekent dat het beleid gericht zou moeten zijn op het oplossen van het beleidsprobleem. Dat veronderstelt een sterke samenhang tussen beleidsprobleem en doelstellingen. De tweede paragraaf analyseert de doelstellingen voor het integraal jeugdbeleid. Dat gebeurt door het opstellen van een "doelenboom". De derde paragraaf ten slotte onderzoekt hoe deze doelstellingen zijn omgezet in maatregelen voor de uitvoering van het beleid. Ook hier dient een nauw verband aanwezig te zijn: de maatregelen dienen dusdanig gekozen te zijn dat ze samen het doel zullen realiseren. Het hoofdstuk eindigt met een korte samenvattende paragraaf.

2.1 Context van het jeugdbeleid

2.1.1 Gemeentelijke taken op het gebied van jeugd

Landelijk is het terrein van jeugdbeleid de laatste jaren sterk in ontwikkeling. De basis voor de veranderingen ligt in de Operatie Jong en de Wet op de jeugdzorg. Operatie Jong was ingesteld in reactie op de verkokering binnen het jeugdbeleid en heeft geleid tot een sturingsadvies met aanbevelingen. Daarin gaat veel aandacht uit naar de bundeling van taken en wordt geadviseerd gemeenten verantwoordelijk te maken voor deze bundeling, als ook voor de algehele regie van het jeugdbeleid.

Op basis van de Wet op de jeugdzorg, die per 1 januari 2005 in werking trad, hebben gemeenten, provincies, het rijk en de Maatschappelijke Ondernemersgroep vijf functies benoemd die de centrale taken van gemeenten op het gebied van het preventief jeugdbeleid vormen. Deze functies zijn erop gericht te voorkomen dat problemen bij jeugd zich dusdanig ontwikkelen dat zij geïndiceerde zorg op grond van de Wet op de Jeugdzorg nodig hebben. In de formulering van de functies is het streven naar een integrale benadering uit Operatie Jong herkenbaar.

Onderstaande tabel licht de functies toe.

Tabel 2.1 Functies van gemeenten volgens de Wet op de Jeugdzorg

Functie	Omschrijving
1 <i>Informatie en advies</i>	Informatie geven aan ouders, kinderen en jeugdigen over opvoeden en opgroeien.
2 <i>Signalering</i>	Het vroegtijdig signaleren van problemen door instellingen uit jeugdgezondheidszorg en onderwijs
3 <i>Toeleiding naar hulp</i>	Toegang bieden tot het gemeentelijk hulpaanbod en toeleiden naar voorzieningen aan de hand van de 'sociale kaart'.
4. <i>(Licht) pedagogische hulpverlening</i>	Verlenen van pedagogische hulp, zoals maatschappelijk werk en coachen van jongeren.
5 <i>Coördinatie van zorg</i>	Coördineren van zorg in het gezin op lokaal niveau

In prestatieveld 2 van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo)¹ is vastgelegd dat de gemeente verantwoordelijk is voor de uitvoering van deze functies. De oprichting van gemeentelijke Centra voor Jeugd en Gezin moet ook in dit kader gezien worden.

De gemeentelijke taken op het gebied van jeugd zijn echter breder dan deze op preventie gerichte functies.² De Welzijnswet en delen van de Wet collectieve preventie gezondheid zijn opgegaan in de Wmo en daar vloeit een aantal taken op het gebied van jeugd uit voort. Ook onderwijswetgeving leidt tot taken voor de gemeente. Bovendien heeft de gemeente een regietaak over alle algemene voorzieningen op de gebieden onderwijs, gezondheidszorg, wonen, welzijn en veiligheid. Hieronder is een beknopt overzicht opgenomen van gemeentelijke taken op het gebied van jeugdbeleid, voortvloeiend uit relevante wetgeving.

Tabel 2.2 Gemeentelijke taken op het gebied van jeugdbeleid

Wetgeving	Taken
Wet op de jeugdzorg	De vijf functies voor preventief jeugdbeleid
Wmo	Basistakenpakket jeugdgezondheidszorg, algemeen maatschappelijk werk, opvoedingsondersteuning en ontwikkelingsstimulering
Onderwijswetgeving	Leerplichtwet en Wet regionale meld- en coördinatiefunctie voortijdig schoolverlaten stellen kaders voor gemeentelijk beleid op gebied van voortijdig schoolverlaten, onderwijsachterstanden en vroegtijdige signalering van problemen.

De precieze invulling van deze taken is niet in elke wet gedetailleerd weergegeven. Met name waar het gaat om de vijf functies voor preventief jeugdbeleid en de welzijnswet heeft de gemeente de ruimte om lokale omstandigheden mee te wegen bij de inrichting van het beleid. Hetzelfde geldt voor de ontwikkeling van zorgstructuren in en rondom het onderwijs.

¹ Dit prestatieveld luidt: "op preventie gerichte ondersteuning van jeugdigen met problemen met het opgroeien en ondersteuning van ouders met problemen met opvoeden".

² *Opvoed- en opgroei-ondersteuning. De rol van de gemeente in het licht van de Wet op de jeugdzorg*, ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2004.

2.1.2 De situatie van de jeugd in Noordoostpolder

De wijze waarop de gemeente de in de vorige paragraaf genoemde taken invult is afhankelijk van het lokale beleidsprobleem: de stand van zaken in de gemeente met betrekking tot de jeugd en tot de samenwerking tussen bij jeugd betrokken organisaties.

Cijfermatige gegevens

Bijlage 2 bevat op negen onderwerpen kerncijfers over de jeugd in Noordoostpolder. Het college heeft deze onderwerpen zelf geselecteerd in haar weergave van de stand van zaken omtrent de jeugd in de gemeente. Deze weergave is opgenomen in de gemeentelijke *Notitie Integraal Jeugdbeleid 2006-2010*. De cijfers uit deze notitie zijn overgenomen in de bijlage en zijn afkomstig uit *Databoek 2006, Kinderen in Tel*.¹ De bijlage bevat tevens cijfers uit de *Jongerenenquête 2006-2007* van de GGD Flevoland en uit een belevingsonderzoek onder jongeren in Noordoostpolder. Deze laatste bronnen dateren van 2008 en maken geen onderdeel uit van de stand van zaken zoals in de gemeentelijke beleidsdocumenten weergegeven.

Uit deze cijfers blijkt dat het met de jeugd in Noordoostpolder in vergelijking met het gemiddelde in Nederland en de andere gemeenten in Flevoland relatief goed gaat. De jeugd is relatief gezond en groeit over het algemeen op in een gezin, zonder armoede en mishandeling. Jeugdcriminaliteit en jeugdwerkloosheid liggen dicht bij het landelijk gemiddelde, hoewel jongeren zelf aangeven dat criminele activiteiten een stuk minder plaatsvinden dan in andere gemeenten in Flevoland. Roken, alcohol- en softdruggebruik komen wel voor maar minder dan gemiddeld. De mate van schoolverzuim is niet helemaal duidelijk, mede doordat de registratie daarvan nog niet goed op orde is. De gemeente beschikt over meer openbare speelruimte dan gemiddeld. Over de mate waarin er genoeg in de gemeente te doen is, zijn jongeren verdeeld. Alleen op het punt van tienermoeders blijkt Noordoostpolder hoger te scoren dan het landelijk gemiddelde, een score die overigens niet wordt bevestigd door de uitkomsten van de lokale GGD-enquête. Daarnaast laten de cijfers in *Kinderen in Tel* voor jeugdcriminaliteit, jeugdwerkloosheid en tienermoeders een kleine stijging zien ten aanzien van de meting twee jaar eerder.

Beleving

Dat de jeugd in Noordoostpolder het vergeleken met het landelijke gemiddelde goed doet, wil niet zeggen dat betrokkenen in de gemeente geen problemen ervaren. Uit de gesprekken die tijdens het onderzoek met betrokkenen, waaronder raadsleden, zijn gevoerd, blijkt dat op verschillende punten door deze personen problemen worden ervaren²:

- gezondheid, met name alcohol- en druggebruik, roken en overgewicht
- vrijetijdsvoorzieningen voor de jeugd, met name voor de groep tussen 12 en 16 jaar
- de betrokkenheid van de jeugd bij de samenleving
- overlast van jongeren
- criminaliteit en vandalisme, gekoppeld aan samenscholing en druggebruik
- psychosociale problematiek onder jongeren
- de evenwichtigheid van de thuisbasis.

¹ In tegenstelling tot wat de titel suggereert bevat dit databoek cijfers uit 2004. Hier is van belang dat de gemeente deze cijfers aanhaalt in een kaderstellend stuk.

² Bron: gesprekken met raadscommissie Samenleving, wethouder jeugd en coördinator integraal jeugdbeleid.

Bij dit alles benadrukken betrokkenen dat het met de overgrote meerderheid van de jeugd in Noordoostpolder goed gaat. Uit een risico-inventarisatie, gebaseerd op landelijke cijfers, blijkt dat bij 5% van de jeugd sprake is van meervoudige, urgente of zelfs levensbedreigende problematiek. Bij 85% bestaan geen problemen, bij de resterende 10% enkelvoudige problemen.¹

Het belevingsonderzoek onder jongeren van 14 tot 23 jaar van *Gewoon Doen!* levert informatie over de wijze waarop jongeren vrijetijdsvoorzieningen beoordelen en hun betrokkenheid bij de samenleving. Daaruit blijkt dat, van de 1231 ondervraagde jongeren, 46% aangeeft bereid te zijn actief mee te werken aan het opzetten van activiteiten voor jongeren. Daar blijkt een zekere mate van betrokkenheid uit. Jongeren vinden dat er niet genoeg te doen is (66%) maar bijna de helft is bereid zelf inzet te plegen voor verbetering van die situatie. De prioriteit bij vrijetijdsbesteding ligt voor hen bij uitgaan, hangplekken, sport en een bioscoop. Opvallend daarbij is overigens dat gevraagd of ze tevreden zijn over de sportfaciliteiten in de gemeente, 79% van de ondervraagde jongeren aangeeft dat zij dat zijn.

2.1.3 Samenwerking en versnippering

Een ander relevant aspect van het beleidsprobleem vloeit voort uit de complexiteit van het jeugdbeleid en de vele partners die daarbij betrokken zijn. Deze partners moeten goed met elkaar samenwerken en hun activiteiten op elkaar afstemmen.

In Noordoostpolder kennen de verschillende partners die bij het jeugdbeleid betrokken zijn elkaar goed. "De lijntjes zijn kort", gaven verschillende respondenten aan. Het veld is overzichtelijk.

Daar staat tegenover dat het jeugdbeleid tot 2006, toen werd besloten een integraal jeugdbeleid in te richten, erg versnipperd was. Het was belegd bij verschillende beleidsambtenaren op Welzijn en Onderwijs. Voor thema's als jeugd- en onderwijsbeleid, jeugdgezondheidszorg, veiligheid, preventie, vrije tijdsbesteding en leerplicht bestond geen overkoepelend beleidskader.² Organisaties in het veld wisten daardoor soms niet goed waar ze aan toe waren. Maar ook in het veld werkten instellingen niet optimaal samen.³

Die versnippering vormde aanleiding om in de *Notitie integraal jeugdbeleid 2006-2010* te proberen meer samenhang aan te brengen in alle verschillende initiatieven op het gebied van jeugd. Dat deed het college door gebruik te maken van een theoretisch kader dat het opgroeien en opvoeden van kinderen/jongeren verdeelt over vier domeinen: gezin, school, leeftijdgenoten en wijk. Afhankelijk van de opgroeifase waar een kind/jongere zich in bevindt is het ene domein dominantier dan het andere. Gekoppeld daaraan zijn verschillende risicofactoren en beschermende factoren, waar de gemeente met haar beleid op in kan spelen.

¹ *Cijfers Noordoostpolder, indeling volgens zorgpiramide*, december 2007.

² Interview met coördinator integraal jeugdbeleid, 13 mei 2008.

³ Interview met wethouder jeugd, 13 mei 2008.

2.1.4 Probleemanalyse door gemeente

De context van het jeugdbeleid vormt de basis van het beleidsprobleem dat met het jeugd-beleid aangepakt moet worden. De gemeente heeft het beleidsprobleem echter niet helder gedefinieerd. In de *Notitie Integraal Jeugdbeleid 2006-2010* heeft het college wel een beschrijving opgenomen van de stand van zaken rondom jeugd in de gemeente. Daarnaast bevat deze notitie een theoretisch kader, met de vier domeinen en de vermelding van algemeen geldende risico- en beschermende factoren. Bestaande beleidsinstrumenten hebben een plaats gekregen onder deze noemers. De weergave van de stand van zaken rondom jeugd en het theoretisch kader zijn in de beleidsdocumenten echter niet gebruikt om de met het beleid op te lossen lokale problematiek te definiëren, om aan te geven wat goed gaat in Noordoostpolder, wat minder goed en waar het beleid zich aldus op dient toe te spitsen. In een presentatie aan de raad heeft het college aangegeven welke risico- en beschermende factoren in het gemeentelijk jeugdbeleid relatief veel of weinig aandacht krijgen en welke speerpunten voor het beleid hieruit voortvloeien. Tijdens de betreffende raadsbijeenkomst heeft de raad ingestemd met deze speerpunten en aangegeven in te willen zetten op een zo hoog mogelijk ambitieniveau. Het beleid is daarmee gekoppeld aan het theoretisch kader van de domeinen en daarop benoemde risico- en beschermende factoren. De terugkoppeling naar lokale problematiek rondom jeugd heeft in de raadsbijeenkomst echter alleen op het domein Leeftijdgenoten plaatsgevonden.

De belangrijkste impuls voor het nieuwe, integrale jeugdbeleid, zoals dat per 1 januari 2007 is geïmplementeerd, komt voort uit de analyse van risico- en beschermende factoren. Daaruit concludeerden de ambtenaren en wethouder dat de nadruk moest komen te liggen op preventie.¹ Een andere belangrijke impuls was organisatorisch: zowel ambtenaren binnen de gemeente als betrokkenen in het veld ervoeren de versnippering als een probleem. Hieruit kwam de wens voort een integraal jeugdbeleid op te zetten. Deze wens werd versterkt door de ontwikkelingen in het jeugdbeleid op rijksniveau.²

2.2 Doelstellingen voor het beleid

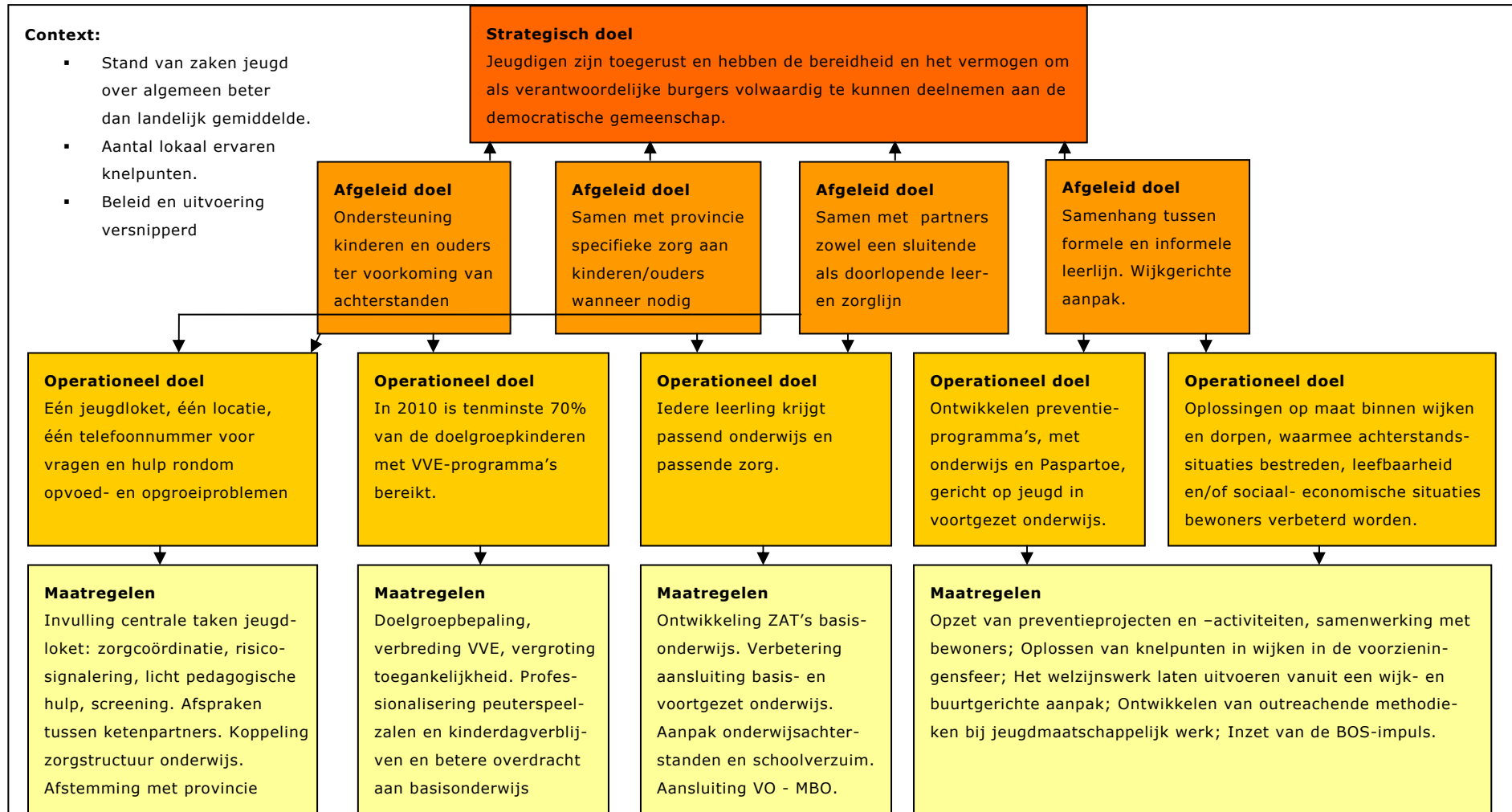
Tijdens het onderzoek is onderzocht welke doelstellingen voor het integraal jeugdbeleid op papier staan. Daarnaast is aan betrokkenen gevraagd wat voor hun het belangrijkste doel van het beleid zou moeten zijn en of zij zich kunnen vinden in de geformuleerde doelstellingen. Op de volgende pagina zijn de doelen zoals ze op papier staan schematisch weergegeven in de vorm van een "doelenboom".³ Vooruitlopend op de volgende paragraaf zijn daar ook de maatregelen die de gemeente voor de uitvoering van het beleid neemt in opgenomen.

¹ Ambtelijk wederhoor op dit rapport.

² Gevoerde interviews met de wethouder jeugd en de regisseur integraal jeugdbeleid, 13 mei 2008.

³ Het strategisch doel en de afgeleide doelen zijn afkomstig uit de programmabegroting 2008, programma 4 en komt in grote lijnen overeen met de missie en doelstelling in de *Programma's integraal jeugdbeleid 2007-2010*. De operationele doelen zijn de doelen van de deelprojecten waarmee de gemeente het beleid beoogt in te richten, zoals geformuleerd in het *Projectplan integraal jeugdbeleid 2007-2010*. De doelen en maatregelen zijn beknopt weergegeven, met uitzondering van het strategische doel. Voor de volledige weergave, zie genoemde documenten.

Tabel 2.3 Gereconstrueerde doelenboom integraal jeugdbeleid gemeente Noordoostpolder



De doelenboom onderscheidt verschillende niveaus in doelen. Het hoogste niveau is het strategisch doel. Dit is het gewenste maatschappelijk effect waar de gemeente met het jeugdbeleid naar streeft, ook wel "overkoepelend doel". In de doelenboom zijn de punten die sturing geven aan de uitvoering "afgeleide doelen" genoemd. Het derde niveau van doelstellingen betreft doelen die zich richten op de realisatie van een concrete activiteit of een concreet instrument. Als het goed is operationaliseren zij de doelen van de niveaus erboven. Zij worden daarom "operationele doelen" genoemd. De doelenboom maakt inzichtelijk in hoeverre de doelen op de verschillende niveaus op elkaar aansluiten. De verschillende niveaus in de doelen van het jeugdbeleid Noordoostpolder worden hieronder nader besproken.

Strategisch doel en afgeleide doelen

De opsplitsing tussen strategisch doel en afgeleide doelen in de doelenboom is gemaakt door de rekenkamercommissie. In de gemeentelijke beleidsstukken vormen deze doelen allemaal samen de hoofddoelstelling voor het integraal jeugdbeleid. Door ze uit elkaar te trekken worden twee zaken duidelijk:

- De eerste zin van de doelstelling (hier weergegeven als strategisch doel) formuleert het beoogd maatschappelijk effect, en is daarmee van een andere orde dan de punten die de gemeente daaraan koppelt, hier weergegeven als afgeleide doelen.
- De afgeleide doelen geven aan hoe de gemeente het strategisch doel denkt te kunnen bereiken: door het voorkomen van achterstanden, leveren van specifieke zorg waar nodig, realiseren van een sluitende leer- en zorglijn, van samenhang tussen de formele en informele leerlijn en door een wijkgerichte aanpak.

In de *Programma's Integraal Jeugdbeleid* werkt de gemeente de hoofddoelstelling nader uit en blijkt dat hieronder vooral participatie verstaan wordt. Dit komt geheel overeen met hetgeen de regisseur integraal jeugdbeleid noemt als hoogste doel: het voorkomen van uitval en bevorderen van participatie. De wethouder beziet het beleid echter breder dan de gerichtheid op jeugd met achterstanden en/of problemen. Hij benadrukt dat het erom gaat voorzieningen voor *alle* kinderen en jongeren te realiseren.

Het streven naar participatie vloeit voort uit de toelichting in de *Programma's*, niet uit de formulering van de doelstellingen zelf. Zowel de hoofddoelstelling als de afgeleide doelen kunnen in formulering meer toegespitst worden op dit streven naar de bevordering van participatie.

Niet in het strategisch doel en de afgeleide doelen opgenomen, maar wel van groot belang voor de gemeente is het streven naar *integraliteit* in het jeugdbeleid. Dit streven komt impliciet wel naar voren in het derde afgeleide doel, het realiseren van een sluitende en doorlopende leer- en zorglijn samen met partners in het veld. Ook de raadsleden met wie tijdens het onderzoek gesproken is noemen juist dit aspect als belangrijke aanvulling: er moeten zoveel mogelijk partners bij het jeugdbeleid betrokken worden en er moet een goede afstemming zijn tussen die partners, zodat de jeugd die dat nodig heeft passende zorg krijgt.¹

¹ Groepsgesprek met commissie Samenleving, 11 juni 2008.

Betrokkenen in het veld kunnen zich over het algemeen in het strategisch doel vinden. Wel zijn hier en daar kanttekeningen bij het doel geplaatst¹:

- Het doel is goed, maar niet volledig omdat het zich concentreert op slechts één van de doelstellingen van minister Rouvoet voor Jeugd en Gezin, namelijk een positieve bijdrage aan de maatschappij. Andere doelstellingen zijn gezond en veilig opgroeien, talenten ontwikkelen, plezier hebben en voorbereiden op de toekomst. Het college werkt met haar beleid wel aan de realisatie van deze zaken, maar dat komt niet tot uitdrukking in het strategisch doel.
- Voor het realiseren van een zelfstandig functioneren van jeugd is het nodig dat de gemeente zich in de eerste plaats richt op het scheppen van de voorwaarden voor kinderen om veilig op te groeien en zich te ontwikkelen. Het bevorderen van een volwaardige deelname aan de democratische gemeenschap komt volgens een van de respondenten pas daarna, en voor sommigen zal zelfstandigheid bovendien een moeilijk te bereiken ideaal blijven.

Operationele doelen

In paragraaf 2.1.3 is beschreven dat het college de versnippering in het beleid tegen wilde gaan door de vier domeinen die, op verschillende momenten, centraal staan in het leven van kinderen/jongeren als uitgangspunt te nemen. In de *Programma's Integraal Jeugdbeleid 2007-2010* zijn voor deze domeinen ambities geformuleerd, die vervolgens in het *Projectplan Integraal Jeugdbeleid 2007-2010* zijn uitgewerkt in vijf deelprojecten, gekoppeld aan de domeinen. Voor het domein gezin is er het deelproject Jeugdloket. Voor het domein school zijn de plannen uitgewerkt in een deelproject VVE, een deelproject 12- en een deelproject 12+². De domeinen leeftijdgenoten en wijk zijn beide uitgewerkt in het deelproject wijkgericht.

Voor deze deelprojecten zijn doelstellingen geformuleerd die gezien kunnen worden als de operationele doelstellingen van het integraal jeugdbeleid en ook als zodanig zijn opgenomen in de doelenboom. Operationele doelstellingen dienen bij te dragen aan realisatie van het strategisch doel en de afgeleide doelstellingen en in formulering daar dan ook bij aan te sluiten. Wanneer dat niet het geval is, is het niet mogelijk te weten of de activiteiten die de gemeente onderneemt bijdragen aan realisatie van het beoogde doel. De eerste twee operationele doelen sluiten aan bij het eerste afgeleide doel: ondersteuning ter voorkoming van achterstanden wil de gemeente doen door middel van een jeugdloket en VVE. De 3^e operationele doelstelling sluit aan bij de interpretatie die de gemeente aan de hoofddoelstelling koppelt, namelijk het in brede zin streven naar participatie. Deze koppeling vloeit echter niet logisch voort uit de formulering van de doelen.

Van het vierde en vijfde operationele doel, gericht op preventieprogramma's en oplossingen in de wijken en dorpen, is uit de formulering niet geheel op te maken hoe deze doelen beogen bij te dragen aan de realisatie van het strategisch doel en de afgeleide doelen. Zij vormen een nadere invulling van het vierde afgeleide doel. Deze invulling dekt echter niet de gehele lading van dit afgeleide doel: het is niet duidelijk hoe preventieprogramma's bijdragen aan het brengen van meer samenhang tussen de formele en informele leerlijn; het vijfde operationele doel richt zich weliswaar op een wijkgerichte aanpak maar het is niet duidelijk waarom de gemeente nu juist de in deze doelstelling genoemde aspecten aan wil pakken: uit de beleidsdocumenten blijkt niet dat hier grote problemen spelen.

¹ Gesprekken met betrokkenen van samenwerkingspartijen in het veld.

² De deelprojecten 12- en 12+ vormen samen de Lokale Educatieve Agenda.

De samenhang tussen het vierde operationele doel en het vierde afgeleide doel wordt echter duidelijk uit een toelichting van de ambtelijke organisatie. Die geeft aan dat zowel het vierde en vijfde operationele doel uiting geven aan het streven naar samenhang tussen aan de ene kant de school en haar interne structuur en aan de andere kant de leefomgeving van kinderen buiten de school en hetgeen zij op een informele manier leren. In het kader van het vierde operationele doel ontwikkelen welzijnswerk en voortgezet onderwijs gezamenlijk preventieprogramma's op basis van problematiek die wordt gesignaleerd in de ZAT's, zoals problematiek rondom uitgaan. Dit is een concrete vorm van het samenbrengen van de formele en de informele leerlijn. Ook het vijfde operationele doel moet gezien worden in het kader van het samenbrengen van de school en de leefomgeving buiten school. De nadruk ligt hierbij echter op concrete maatregelen gericht op de verbetering van leefbaarheid, waardoor de koppeling aan het vierde afgeleide doel, samenhang brengen tussen de formele en de informele leerlijn, lastig blijft.

2.2.1 Relatie tussen doelstellingen en beleidsprobleem

Veel van de taken van de gemeente op het gebied van jeugdbeleid vloeien voort uit landelijk beleid. Landelijk worden kaders en doelen gesteld. De gemeente is vrij in het invullen van de kaders en doet er goed aan die invulling laten hangen van de lokale situatie. Om met het beleid optimaal effect te bereiken dienen beleidsdoelen namelijk te zijn toegespitst op helder gedefinieerde lokale beleidsproblemen. De doelen van het jeugdbeleid in Noordoostpolder zijn echter nauwelijks toegespitst op het aanpakken van cijfermatig onderbouwde lokale problematiek. Uit paragraaf 2.1.4 blijkt dat de gemeente niet beschikt over een helder gedefinieerd beleidsprobleem in deze zin. Informatie over de situatie van de jeugd in Noordoostpolder, risicofactoren en beschermende factoren, is niet gebruikt als basis voor het formuleren van de doelstellingen.

In de ambtelijke reactie op dit rapport is aangegeven dat de beschrijving van de lokale problematiek niet van dien aard is dat op basis daarvan scherpe beleidsproblemen gedefinieerd kunnen worden. Wel hebben de in de beleidsstukken opgenomen risico- en beschermende factoren ertoe geleid dat de gemeente, daar waar de landelijke kaders ruimte laten voor eigen initiatief, de nadruk legt op preventie. De doelen uit de doelenboom sluiten goed aan bij deze nadruk op preventie. De doelen sluiten eveneens aan bij de wens meer integraal te gaan werken.

2.2.2 Kwaliteit van de doelstellingen

Deze subparagraaf toetst de doelstellingen aan diverse criteria om te bezien of ze van voldoende kwaliteit zijn om er op te kunnen sturen. Die criteria betreffen een nadere invulling van het begrip SMART¹ en worden in deze paragraaf achtereenvolgens behandeld.

Kwantitatieve en kwalitatieve streefwaarden

¹ De rekenkamercommissie heeft er in deze paragraaf voor gekozen het begrip SMART in te vullen met concrete criteria. Daarom wijkt de terminologie in deze paragraaf af van de begrippen waar SMART een afkorting van is.

Diverse doelstellingen bevatten streefwaarden. Voor het strategisch doel en de daarvan afgeleide doelen geldt echter dat begrippen dusdanig globaal zijn geformuleerd dat ze een nadere invulling vergen alvorens als streefwaarde te kunnen gelden.

Voorbeelden zijn:

- Volwaardige deelname aan de democratische gemeenschap
- Algemene ondersteuning aan kinderen en ouders
- Een sluitende leer- en zorglijn
- Samenhang tussen formele en informele leerlijn
- Specifieke zorg.

Deze doelstellingen kennen een hoog abstractieniveau. Het is vooral van belang dat de operationele doelstellingen de hierboven genoemde begrippen uitwerken. Dat gebeurt ten dele. Het jeugdloket en VVE kunnen gezien worden als algemene ondersteuning aan kinderen en ouders en bevatten beide doelstellingen met duidelijke streefwaarden. De overige drie operationele doelstellingen bevatten echter geen heldere streefwaarden. "Passend onderwijs en passende zorg" is een globaal begrip, en van de preventieprogramma's en oplossingen op maat binnen de wijken dient een operationele doelstelling specifiekere aan te geven waar het om gaat.

Verantwoordelijke partij(en)

Voor het strategische doel en de daarvoor afgeleide doelen ligt de verantwoordelijke partij voor de hand, dat is de gemeente. In een deel van de afgeleide doelen wordt dat ook benoemd en verwijst de gemeente daarnaast naar andere betrokken partijen. Verantwoordelijken voor de activiteiten die tot het behalen van de doelstellingen moeten leiden zijn ook benoemd. Niet in de operationele doelstellingen zelf, maar in het *Projectplan integraal jeugdbeleid*. Daarin zijn activiteiten benoemd en is een aanzet gedaan tot het benoemen van verantwoordelijken. Dit is verder uitgewerkt in de projectgroepen die verantwoordelijk zijn voor de verschillende deelprojecten.¹

Doelgroep(en)

Met name met de preventieve activiteiten van het jeugdbeleid richt de gemeente zich op alle kinderen en jongeren in Noordoostpolder. Dit blijkt ook uit de doelstellingen. Wel is deze doelgroep niet als zodanig in de doelstellingen genoemd. Daarnaast krijgt een aantal groepen, zoals de VVE-doelgroep en kinderen die specifieke zorg nodig hebben, extra aandacht. Ook hier kan de formulering van de doelstellingen echter strakker, de gemeente kan de doelen meer toespitsen op de aard en omvang van de doelgroepen. De doelen vormen immers de basis voor de inzet van middelen en de uitvoering van de wettelijke taken die de gemeente op het gebied van jeugd heeft.

Wijze van meting van de voortgang

Hierbij gaat het om de vraag of er een manier voorzien is om het doelbereik te meten. Dit houdt verband met de aanwezigheid van streefwaarden. Daar waar er geen streefwaarden zijn, is het moeilijk om doelbereik te meten. Dat betekent dat het strategische doel van het integraal jeugdbeleid, en de daarvan afgeleide doelen, niet meetbaar is. Tot deze conclusie komen ook de leden van de raadscommissie Samenleving.²

De eerste twee operationele doelen zijn wel meetbaar omdat in de doelstelling heldere streefwaarden zijn opgenomen. Bij de overige operationele doelen is dit niet het geval.

¹ Deze constatering is gebaseerd op de verslagen van de projectgroepen Jeugdloket en VVE.

² Groepsgesprek met leden van de raadscommissie Samenleving, 11 juni 2008.

Voor inzicht in doelbereik is naast een doelstelling met meetbare streefwaarden een manier van monitoring van die streefwaarden nodig. Het college beschikt over een aantal bronnen voor monitoring op het gebied van jeugdbeleid:

- Gegevens van de politie in het kader van veiligheid
- Jaarverslagen van Paspartoe
- Het jaarverslag leerplicht
- Gegevens van jeugdzorginstellingen.

Deze bronnen bieden inzicht in het aantal jeugdigen dat in aanraking komt met de politie, dat zorg krijgt van welzijns- en zorginstellingen en dat spijbelt. Een andere bron van informatie is het nieuwe monitoringssysteem dat in het kader van het Gemeenschappelijk Actieplan Aansluiting Flevoland (GAAF) is ontwikkeld. Deze monitor bestaat uit een vragenlijst voor consultatiebureaus, kinderopvang, peuterspeelzalen en het onderwijs die vragen bevat over de aansluiting van de verschillende vormen van zorg voor jeugd. Er zijn bijvoorbeeld vragen opgenomen over de frequentie van contacten en de terugkoppeling over doorverwezen kinderen. Het college gebruikt deze informatie om inzicht te krijgen in het functioneren van de zorgstructuren rondom jeugd en om zorginstellingen en –structuren aan te sturen. De monitor maakt echter niet inzichtelijk wat de effecten van de samenwerking en de interventies zijn.¹

Bovenstaande bronnen kunnen alleen bijdragen aan het meten van doelbereik wanneer ze aansluiten bij streefwaarden die gekoppeld zijn aan het beleidsprobleem en de doelstellingen. Op dit moment is een duidelijke koppeling tussen beleidsprobleem, doelstellingen en streefwaarden echter deels afwezig. Het beleid richt zich op vier zaken:

- de uitvoering van landelijk opgelegde taken
- het helpen van jeugd met een specifieke zorgvraag
- preventie
- de wens een meer integraal beleid te voeren.

Niet voor al deze aspecten is een probleemanalyse aanwezig, die aangeeft wat de aard en omvang van de problematiek is. De doelstellingen zijn dan ook niet in alle gevallen dermate concreet dat streefwaarden voor het meten daarvan te benoemen zijn.

Tijdpad

De doelstellingen van het beleid zijn tijdgebonden: de beoogde termijn voor realisatie van het integraal jeugdbeleid is 2010. Deze termijn geldt voor alle doelstellingen uit de doelenboom.

Haalbaarheid/draagvlak

De haalbaarheid van de doelstellingen is voor een belangrijk deel afhankelijk van het draagvlak dat er voor het beleid bestaat. Het college heeft zich van dat draagvlak proberen te verzekeren door bij aanvang van het ontwikkelen van het integraal jeugdbeleid met alle betrokken partijen een convenant te tekenen in de vorm van instemming met de Kadernota Jeugd (zorg) en Onderwijsbeleid 2006-2010. Deze kadernota bevat een missie die grofweg gelijk is aan de doelstelling die op dit moment voor het integraal jeugdbeleid geldt. Draagvlak blijkt ook uit het feit dat alle samenwerkingspartners met wie tijdens het onderzoek is gesproken de doelstelling van het integraal jeugdbeleid onderschrijven.

¹ De respons op de vragenlijst was in eerste instantie te mager om conclusies te kunnen trekken. Er is inmiddels een verkorte vragenlijst verzonden aan de verschillende partners. Hierop is de respons aanzienlijk beter. Na de zomervakantie zullen de gegevens vertaald worden in een evaluatie. De uitkomsten van de monitor zullen meegenomen worden in de tussentijdse evaluatie Jeugdbeleid en kunnen leiden tot bijstelling binnen de programma's.

2.3 Van doelen naar maatregelen

In het *Projectplan Integraal Jeugdbeleid 2007-2010* heeft het college de doelstellingen en ambities voor het integraal jeugdbeleid uitgewerkt in projecten en maatregelen (activiteiten genoemd). De maatregelen zijn opgenomen in de eerder weergegeven doelenboom.¹

In het projectplan valt op dat de meeste inzet gepleegd wordt op de domeinen gezin en school. Het deelproject Jeugdloket richt zich op het domein gezin. De deelprojecten VVE, 12- en 12+ richten zich op het domein school, waarbij de doelstelling voor de deelprojecten 12- en 12+ ongeveer gelijk is (en als 1 doelstelling is opgenomen in de doelenboom). Voor de andere twee domeinen, leeftijdgenoten en wijk, is het deelproject Wijkgericht opgezet dat aparte doelstellingen voor de domeinen bevat.

De wethouder en de regisseur integraal jeugdbeleid erkennen dat de focus met name bij de eerste twee domeinen ligt. De reden hiervoor betreft het belang van investeren in de basis: wanneer de gemeente erin slaagt escalatie van kleine problemen te voorkomen hoeven kinderen niet overgedragen te worden aan Jeugdzorg, waar lange wachttijden bestaan.² De maatregelen zijn dan ook grotendeels gericht op preventie, op het voorkomen van problemen. Curatie, het oplossen van problemen, is vooral een taak van de provinciale jeugdzorg. De preventieve inslag van de maatregelen is conform de taken die de gemeente op het gebied van jeugd heeft.

Ondanks de focus die op de eerste twee domeinen ligt, vinden met name in het domein wijk ook activiteiten plaats die raken aan het welzijn van de jeugd, ondanks dat zij niet zijn opgenomen in het projectplan. Met de welzijnsinstelling Carrefour zijn afspraken gemaakt over het versterken van bepaalde wijken en hun bewoners. Tevens maakt de gemeente in het kader van het minimabeleid afspraken om specifieke voorzieningen zoals peuterspeelzaalwerk in de wijk toegankelijk te maken voor alle bewoners. Het maatschappelijk werk werkt steeds outreachender. Tot slot werkt de gemeente op dit moment aan de implementatie van het integraal gebiedsgericht werken, in dat kader kunnen extra impulsen ontstaan voor het jeugdbeleid, afhankelijk van de vragen van bewoners.³

De maatregelen in het projectplan vloeien in meerderheid logisch voort uit de operationele doelstellingen die voor de projectgroepen zijn geformuleerd. Het is dan ook aannemelijk dat zij bij zullen dragen aan het bereiken daarvan. Bij de uitwerking van het laatste operationele doel blijft in het projectplan echter onduidelijk op welke wijze de gemeente beoogt de doelstelling te behalen. Dit doel valt onder hetzelfde deelproject als het vierde operationele doel. De in het projectplan genoemde maatregelen richten zich echter met name op de ontwikkeling van preventieprogramma's. Op het gebied van het domein "wijk" zijn alleen stappen ten aanzien van vandalisme en (het aanpakken van) knelpunten in wijken en dorpen met betrekking tot hanggroepen genoemd, aspecten van leefbaarheid. De doelstelling richt zich echter ook op het bestrijden van achterstandssituaties en het versterken van de sociaal economische situaties van de bewoners. De hierboven en in de doelenboom opgesomde activiteiten op het gebied van het domein wijk bieden meer inzicht in de wijze waarop de gemeente deze

¹ De maatregelen in het vak rechtsonder in de doelenboom zijn, op de eerste na, niet afkomstig uit het projectplan maar uit de ambtelijke reactie op dit rapport.

² Interview met coördinator integraal jeugdbeleid, 13 mei 2008.

³ Ambtelijke reactie op dit rapport.

doelstelling wil realiseren: met voorzieningen, een wijk- en burgergerichte aanpak van het welzijnswerk, een outreachende benadering van het jeugdmaatschappelijk werk en de inzet van de BOS-impuls (buurt-onderwijs-sport).

2.4 Conclusie

Dit hoofdstuk analyseert de kwaliteit van het jeugdbeleid Noordoostpolder door de relatie tussen beleidsprobleem, doelen en maatregelen te onderzoeken en de mate waarin sturing op effectiviteit van het beleid mogelijk is.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de beoordeling van de voor dit hoofdstuk gehanteerde normen.

Tabel 2.4 Beoordeling normen hoofdstuk 2

Beleidsfase & onderwerp	Normen	Oordeel
Beleidsprobleem	Bevat informatie over de aard, omvang en oorzaken van de problematiek	+/-
Input: beleidsdoelen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sluiten aan op de probleemanalyse ▪ SMART geformuleerd 	+/-

Schaal

- gemeente voldoet niet aan norm
- +/- gemeente voldoet gedeeltelijk aan norm
- + gemeente voldoet aan norm

Het beleidsprobleem van het gemeentelijk jeugdbeleid spitst zich vooral toe op algemeen erkende risico- en beschermde factoren en de versnippering van beleid en uitvoering. Een analyse van de lokale stand van zaken rondom jeugd is grotendeels afwezig. Uit een vergelijking met andere gemeenten in Nederland blijkt dat de jeugd in Noordoostpolder het beter dan gemiddeld doet en dat de problematiek dus relatief beperkt is. Dat neemt overigens niet weg dat er in de beleving van betrokkenen wel een aantal problemen bestaat met de jeugd. Er is echter geen sprake van een helder gedefinieerd, op cijfers gebaseerd beleidsprobleem. De aansluiting tussen beleidsprobleem en beleidsdoelstellingen is door de afwezigheid van een analyse van de lokale problematiek en van de lokale doelgroep gebrekkig. De doelen lijken met name voort te komen uit de wettelijke verplichtingen die de gemeente op het gebied van jeugd heeft, versterkt door ontwikkelingen op rijksniveau. Strategisch doel, afgeleide doelen en operationele doelen sluiten daarnaast niet goed op elkaar aan. Het valt op dat het streven naar meer integraliteit nauwelijks in de doelen terugkomt. De doelen sluiten wel aan bij het streven naar een preventieve aanpak.

De doelen voldoen niet aan alle criteria die daarvoor zijn gesteld. Er is gebruik gemaakt van brede begrippen die voor meerdere interpretaties vatbaar zijn. Streefwaarden ontbreken grotendeels waardoor de doelen niet meetbaar zijn. Tot slot is de doelgroep van het beleid in de formulering van de doelstellingen niet voldoende duidelijk. Er is wel een duidelijk tijdspad benoemd, er bestaat draagvlak voor de doelen en in de projectstructuur is duidelijk welke partijen voor welke activiteiten verantwoordelijk zijn. In samenhang bekeken zijn de doelen echter van onvoldoende kwaliteit om op te sturen.

Voor vier van de vijf operationele doelstellingen geldt dat de hieraan gekoppelde maatregelen, zoals weergegeven in het projectplan, goed aansluiten op de doelstelling. De gebreken in de koppeling tussen de verschillende niveaus van doelstellingen maakt echter dat het niet mogelijk is te stellen dat de gemeente met de geformuleerde maatregelen de doelstellingen zal realiseren.

3 Uitvoering, resultaten en effecten

Dit hoofdstuk gaat in op de uitvoering van het integraal jeugdbeleid en de resultaten en, voor zover reeds zichtbaar, effecten daarvan. Dit deel van het onderzoek spitste zich toe op drie speerpunten die voor het beleid benoemd zijn. Deze speerpunten komen in drie afzonderlijke paragrafen aan de orde, waarbij achtereenvolgens inrichting van de uitvoering, stand van zaken van de uitvoering en (verwachte) resultaten en effecten beschreven worden. Het hoofdstuk eindigt wederom met een beknopte samenvattende paragraaf.

Speerpunten

Door het college is besloten dat de gemeente vanaf januari 2008 in de uitvoering van het integraal jeugdbeleid voorlopig prioriteit geeft aan drie speerpunten: Voor- en Vroegschoolse Educatie (VVE), het inrichten van Zorg Advies Teams (ZATs) voor het basisonderwijs en het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG).¹ De gemeenteraad is achteraf, in de voorjaarsrapportage, van deze wijziging op de hoogte gebracht. Dat is opmerkelijk, omdat het beleid steunt op de gedachte van de vier domeinen en nu besloten is prioriteit te geven aan twee van deze domeinen, gezin en school. Dat zijn namelijk de domeinen waarop genoemde speerpunten zich concentreren.

De speerpunten zijn herkenbaar in de doelenboom die in het vorige hoofdstuk is opgesteld. Het CJG betreft het eerste operationele doel: het jeugdloket. De maatregelen die het projectplan onder dat doel hangt, zijn voor het grootste deel ook de maatregelen die de gemeente voor het CJG beoogt uit te voeren. De VVE betreft het tweede operationele doel in de doelenboom. De uitvoering van VVE verloopt volledig volgens het projectplan van het integraal jeugdbeleid. De ZATs zijn een van de maatregelen die onder het derde operationele doel uit de doelenboom vallen.

Vergelijken we deze speerpunten met de beleidskaders van het integraal jeugdbeleid dan valt op dat de nadruk in de uitvoering op dit moment ligt bij de eerste twee operationele doelstellingen en een van de maatregelen die valt onder de derde operationele doelstelling. De andere maatregelen onder de derde operationele doelstelling, en de vierde en vijfde operationele doelstelling krijgen op dit moment minder aandacht. Dat betekent overigens niet dat de maatregelen op deze terreinen niet worden uitgevoerd. De uitvoering hiervan loopt, maar heeft op dit moment minder prioriteit dan de speerpunten.

Budget

Voor de uitvoering van het integraal jeugdbeleid is in de *Programma's Integraal Jeugdbeleid 2007-2010* een budget voor deze jaren opgenomen. Dat budget bedraagt in totaal €2.494.580. Voor het CJG komt hier nog maximaal €3.464.332 vanuit het rijk beschikbaar in het kader van de brede doeluitkering CJG, voor de jaren 2008 tot en met 2011. Dit zijn overigens voor een deel bestaande middelen in het kader van de jeugdgezondheidszorg.²

¹ Interview met wethouder jeugd, 13 mei 2008.

² Startvisie CJG en ambtelijke reactie op dit rapport.

3.1 Het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG)

Het CJG was niet als zodanig opgenomen in de oorspronkelijke beleidsstukken. Daarin was sprake van een jeugdloket. Nadat op landelijk niveau besloten is gemeentelijke Centra voor Jeugd en Gezin in te stellen heeft het college besloten het basismodel voor dit centrum uit te laten werken door de werkgroep Jeugdloket, die voor dat doel is omgedoopt tot de werkgroep CJG.¹

Voor het CJG geldt de volgende – operationele - doelstelling:

“Het realiseren van één CJG, één locatie, één telefoonnummer waar ouders en jeugd terecht kunnen voor vragen en hulp rondom opvoed- en opgroeioproblemen.”

In de startvisie voor het CJG is ook het beoogde effect geformuleerd: minder indicaties voor jeugdzorg en eerdere signalering van risicokinderen.²

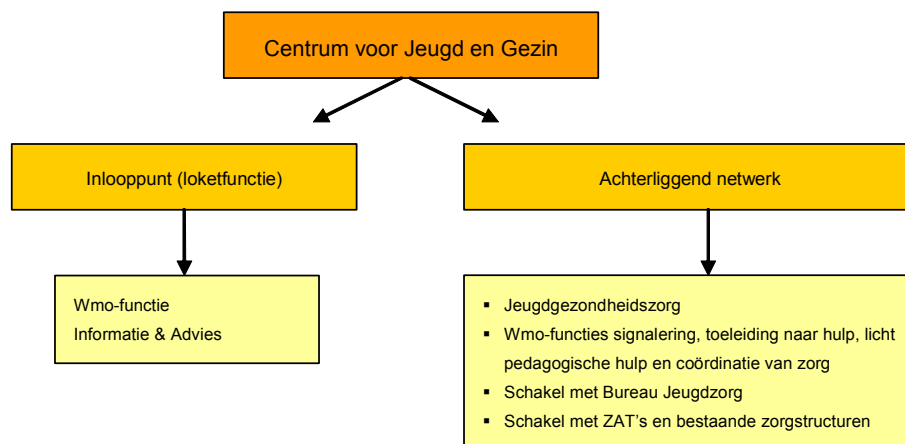
Betrokkenen interpreteren het CJG breder dan alleen een fysiek punt. Een achterliggend netwerk van goed samenwerkende zorgverleners en onderwijs is nodig voor de uitvoering van de functies van het CJG (zie hieronder). Over een dergelijk netwerk beschikt de gemeente echter al. Het fysieke punt is nodig om een aanspreekpunt voor het netwerk te hebben en om het netwerk in te kaderen. Dat is de reden dat de doelstelling zich alleen op het fysieke punt richt.³

3.1.1 Inrichting van de uitvoering

Landelijk is een *basismodel* CJG ontwikkeld waaraan gemeenten moeten voldoen om de naam CJG te mogen gebruiken. Dit basismodel bundelt de volgende taken:

- 1 Jeugdgezondheidszorg
- 2 De vijf preventieve functies, vastgelegd in de Wmo (informatie en advies, signalering, toeleiding naar hulp, licht pedagogische hulp, zorgcoördinatie)
- 3 Schakel met Bureau Jeugdzorg
- 4 Schakel met Zorg Advies Teams en bestaande zorgstructuren

Hieronder is dit schematisch weergegeven.



¹ Besluitvormende nota aan Burgemeester en Wethouders bij Startvisie CJG, 23 april 2008, p. 2.

² Besluitvormende nota aan Burgemeester en Wethouders bij Startvisie CJG, 23 april 2008, p. 3.

³ Interview met coördinator integraal jeugdbeleid en leerplichtambtenaar, 4 juni 2008.

Het fysieke inlooppunt en het achterliggende netwerk zijn de twee functies die het rijk onderscheidt. In het achterliggende netwerk dienen in ieder geval jeugdgezondheidszorg, opvoedingsondersteuning, een schakel met de provinciale jeugdzorg en de zorg in en om het onderwijs aanwezig te zijn.

In de startvisie CJG werkt het college – in het verlengde van het projectplan Integraal Jeugdbeleid – bovengenoemde doelstelling en functies uit in maatregelen waarmee het deze beoogt te realiseren.¹ Onderstaande tabel bevat een overzicht van die maatregelen en van de betrokken partijen per maatregel.

Tabel 3.1 Maatregelen voor inrichting CJG

Maatregel	Betrokkenen (naast gemeente)	Planning
Sluitende afspraken maken met partijen die het basis-model van het CJG uitvoeren	GGD, Zorggroep ONL, Bureau Jeugdzorg, provincie	Medio 2008
Sluitende afspraken maken met overige actoren die betrokken zijn bij het CJG	o.a. MEE, Paspartoe, onderwijs en de politie	Medio 2008
Sluitende afspraken maken met de provincie over aansluiting van geïndiceerde jeugdzorg en lokale hulpverlening	Provincie, Bureau Jeugdzorg	Medio 2009
Invulling geven aan informatie en advies (Wmo): creëren van een loketfunctie CJG	GGD, Zorggroep ONL, Paspartoe	Medio 2009
Invulling geven aan signalering (Wmo): <ul style="list-style-type: none"> ▪ invoeren verwijsindex ESAR ▪ voortzetten ZATs 12+ en verder ontwikkelen ZATs 12- ▪ aansluiting zoeken tussen CJG en ZATs 	ZATs, GGD, Zorggroep ONL	01-01-2009
Invulling geven aan toeleiding naar hulp (Wmo): <ul style="list-style-type: none"> ▪ invulling functie zorgcoördinator CJG ▪ afspraken met provincie over aansluiting geïndiceerde en lokale jeugdzorg 	Zorgcoördinator CJG, Bureau Jeugdzorg, ZATs	Medio 2009
Invulling geven aan licht pedagogische hulp (Wmo): aansluiting zoeken bij bestaande voorzieningen en voortzetten bestaande projecten.	GGD, Zorggroep ONL, Zorgcoördinator CJG	Medio 2009
Invulling geven aan coördinatie van zorg (Wmo): invulling functie en takenpakket zorgcoördinator	GGD, Zorggroep ONL	01-01-2009

Het overzicht laat zien dat het college er bij de invulling van haar regiefunctie belang aan hecht sluitende afspraken met betrokken actoren te maken. In de bijlage bij de startvisie zijn deze actoren, evenals een tijdpad voor de maatregelen, benoemd. Tevens blijkt dat het college de wettelijke taken van de gemeente als uitgangspunt neemt bij het benoemen van activiteiten om te komen tot het CJG. De benoemde activiteiten zijn in lijn met de maatregelen in het *Projectplan Integraal Jeugdbeleid*, oorspronkelijk gericht op het realiseren van een jeugdloket.

¹ Startvisie CJG, p. 8. Ten tijde van het onderzoek was deze visie nog niet door de raad vastgesteld.

Bij het opzetten van het CJG zoekt het college aansluiting bij bestaande structuren. Dat betekent dat de Zorg Advies Teams een centrale rol in de structuur zullen krijgen. Uit bovenstaande tabel blijkt daarnaast dat de GGD en Zorggroep ONL een belangrijke functie toebedeeld krijgen. Het college is namelijk van de plan centrale functie binnen het CJG – en in het verlengde daarvan binnen de ZATs – te beleggen bij deze organisaties: de functie van zorgcoördinator.

De geplande maatregelen dekken de wettelijke taken die de gemeente op het gebied van het CJG heeft en dekken ook de doelstelling. Wel zijn ze in de startvisie vrij algemeen geformuleerd. Een nadere uitwerking van de maatregelen in een uitvoeringsplan moet nog plaatsvinden.

3.1.2 Stand van zaken uitvoering

In maart 2007 is door een werkgroep Jeugdloket, waarin alle betrokken organisaties - behalve de provincie en de politie - vertegenwoordigd waren, begonnen met de uitvoering van de in het projectplan opgenomen maatregelen. Na juli 2007 zijn de maatregelen van de werkgroep echter stil komen te liggen. Het college besloot voorrang te geven aan de ontwikkeling van de ZATs en VVE, omdat een goed functioneren van deze structuren van cruciaal belang is voor het functioneren van het CJG.¹ Inmiddels zijn een projectgroep en stuurgroep in het leven geroepen voor de verdere ontwikkeling van het CJG en is hierover in april 2008 een bijeenkomst met alle betrokken organisaties geweest. Een betrokkene geeft echter aan sindsdien weinig gehoord te hebben over de verdere ontwikkeling van het CJG en de beoogde vormgeving van het Centrum.²

¹ Interview met coördinator integraal jeugdbeleid en leerplichtambtenaar, 4 juni 2008.

² Interview met Zorggroep ONL, 13 juni 2008.

Onderstaande tabel maakt per voorgenomen maatregel inzichtelijk hoe het met de uitvoering staat.¹

Tabel 3.2 Uitvoering maatregelen voor inrichting CJG

Maatregel	Stand van zaken
Sluitende afspraken met partijen die het basismodel van het CJG uitvoeren	Voor GGD en Zorggroep ONL: zie zorgcoördinatie. Met Bureau Jeugdzorg en de provincie zijn nog geen nadere afspraken gemaakt. Wel sluit het gemeentelijk beleid deels aan bij afspraken die in het kader van GAAF ² met de provincie zijn gemaakt.
Sluitende afspraken met overige actoren die betrokken zijn bij het CJG	Voor het CJG nog geen afspraken gemaakt. Wel afspraken in het kader van de ontwikkeling van de ZATs 12-.
Sluitende afspraken met de provincie over aansluiting geïndiceerde jeugdzorg en lokale hulpverlening	Deze afspraken zijn nog niet gemaakt.
Invulling geven aan informatie en advies (Wmo): creëren van een loketfunctie CJG	Op dit moment zijn verschillende betrokken organisaties al op één plek gehuisvest. Het college streeft ernaar alle betrokken organisaties geclusterd te huisvesten. Het beheer van het loket moet komen te liggen bij de GGD en de Zorggroep ONL (jeugdgezondheidszorg). Zij staan daar welwillend tegenover maar er zijn nog geen afspraken over gemaakt.
Invulling geven aan signalering (Wmo)	Signalering vindt reeds plaats, door verschillende partijen en met behulp van methodieken/screeningslijsten. Signalen worden echter nog niet gebundeld. De verwijfsindex ESAR is nog niet ingevoerd, daarvoor is eerst een hechte samenwerkingsstructuur met duidelijke afspraken over doorverwijzing en verantwoordelijkheden nodig. Voor het EKD is de financiering nog onduidelijk. Voor de ontwikkeling van de ZATs zie paragraaf 6.3.
Invulling geven aan toeleiding naar hulp (Wmo)	Met de provincie zijn nog geen afspraken gemaakt over de aansluiting tussen geïndiceerde en lokale jeugdzorg. Voor de verwijfsfunctie van het CJG (via de ZATs) is een brandpuntfunctionaris en doorzettingsmacht nodig. Het is nog niet duidelijk waar deze taak belegd zal worden. Ook ESAR heeft een functie in de toeleiding naar hulp. Het is niet duidelijk of en wanneer ESAR lokaal wordt ingevoerd. Zie ook zorgcoördinatie.
Invulling geven aan licht pedagogische hulp (Wmo)	De definitie hiervan is onderwerp van gesprek tussen gemeente en provincie. Als deze duidelijk is kan hier verder invulling aan gegeven worden. Mogelijkheden voor lichte interventies zijn er overigens al maar vertonen gaten bij de doelgroepen zwangere vrouwen en oudere jeugd (18-25 jaar).
Invulling geven aan coördinatie van zorg (Wmo)	Er ligt een basis voor de invulling in een <i>scenario zorgcoördinatie</i> op basis van een voorbeeld uit Zeewolde. Dit vergt echter nog nadere invulling. Ook zijn er nog geen duidelijke afspraken gemaakt met Zorggroep ONL en de GGD over de invulling van deze functie.

¹ Deze tabel is ingevuld met behulp van informatie uit de interviews met de coördinator integraal jeugdbeleid en de leerplichtambtenaar en met de Zorggroep ONL.

² Deze afspraken betreffen de afstemming tussen onderwijs en jeugdzorg en tussen regionale organisaties op het gebied van jeugd.

Afspraken

Uit bovenstaande tabel blijkt dat de inrichting van het CJG grotendeels nog moet beginnen, maar dat de basis voor veel maatregelen die in de startvisie zijn opgenomen wel aanwezig is. Het is nu zaak goede afspraken te maken met alle betrokken partners. In dit kader valt op dat er nog geen afspraken gemaakt zijn met de GGD en Zorggroep ONL, gezien hun centrale rol in het CJG. Ten tijde van het onderzoek beschikte de GGD (tijdelijk) niet over een functionaris die dit in zijn/haar portefeuille heeft.¹ De Zorggroep gaf aan dat nog onduidelijk is wat de gemeente in dit kader precies van de GGD en Zorggroep verwacht.

Additionele activiteit

De Jeugdgezondheidszorg is niet expliciet in de te nemen maatregelen voor realisatie van het CJG opgenomen, maar behoort wel tot het basismodel van het CJG. De uitvoering van deze functie is op dit moment verdeeld tussen de Zorggroep ONL (consultatiebureaus) en de GGD (voor kinderen van 5 tot 18 jaar). Deze twee organisaties hebben samenwerkingsafspraken gemaakt gericht op onder andere verbetering van de overdracht van kinderen en het komen tot een vergelijkbare handelwijze. Deze afspraken vergen nog een verdere uitwerking, waarbij in het kader van het CJG ook de gemeente betrokken is.²

Planning

Het is op dit moment onduidelijk in hoeverre de streefdata, die in de startvisie CJG zijn opgenomen, haalbaar zijn. Het integraal jeugdbeleid van Noordoostpolder streeft naar realisatie van alle gestelde operationele doelstellingen in 2010. Respondenten zijn er echter niet zeker van dat dit gehaald zal worden. De fysieke realisatie van het CJG is daarbij niet het probleem. Het meeste werk en de meeste tijd vergt het maken van afspraken met en tussen verschillende organisaties. Een duidelijk actieplan is daarvoor nog niet ontwikkeld waardoor in het veld onduidelijkheid heerst over de voornemens van de gemeente.³

Centraal of decentraal?

Het college beoogt op dit moment om één centraal fysiek punt voor het CJG te realiseren. De wijk-/dorpsgerichtheid van het beleid zal tot uitdrukking komen in de ZATs, als kern van het CJG, die op dorps- of wijkniveau georganiseerd worden. Daarnaast overweegt het college meer fysieke punten, ook buiten Emmeloord, te realiseren door aansluiting te zoeken bij locaties van de deelnemende organisaties in de dorpen.⁴

Capaciteit

Voor de realisatie van het CJG ontvangt de gemeente middelen van het rijk. Ambtelijk is één regisseur integraal jeugdbeleid verantwoordelijk voor de aansturing van de uitvoering. Door het beleggen van deze functie bij een enkel persoon is de aansturing kwetsbaar: bij uitval treedt direct vertraging in de uitvoering op. Voor de Zorggroep en de GGD zal het CJG een grotere investering vereisen, zowel in uren voor zorgcoördinatie als in scholing en ontwikkeling van het personeel. Bovendien is het mogelijk dat door de gewijzigde aanpak van risicokinderen de vraag (tijdelijk) toeneemt. Afspraken over extra middelen voor de uitvoering van de zorgcoördinatie zijn nog niet gemaakt.

¹ Dit is ook de reden dat met de GGD geen interview in het kader van dit onderzoek kon plaatsvinden.

² Interview met Zorggroep ONL, 13 juni 2008.

³ Interviews met coördinator integraal jeugdbeleid, leerplichtambtenaar en met de Zorggroep ONL.

⁴ Interview met coördinator integraal jeugdbeleid en leerplichtambtenaar, 4 juni 2008.

3.1.3 Verwachtingen ten aanzien van resultaten en effecten

De kern van het CJG ligt in:

- de realisatie van een fysiek punt waar ketenpartners gemakkelijk met elkaar in contact komen, en
- een achterliggend netwerk dat signalen bundelt, ervoor zorgt dat de overdracht van kinderen tussen ketenpartners goed verloopt en waarin een van de partners een sterke coördinerende rol heeft, met doorzettingsmacht.

De rekenkamercommissie is van mening dat het realiseren van een goed functionerend achterliggend netwerk waarschijnlijk het meeste werk vergt. Noordoostpolder is op dit punt goed op weg: de ketenpartners kennen elkaar goed en de lijntjes zijn al kort. De ZATs, die een centrale rol zullen krijgen in het netwerk, zijn in ontwikkeling (zie paragraaf 6.3). Dat betekent dat het aspect dat het college en betrokken ambtenaren zelf aanmerken als belangrijk onderdeel van het beleidsprobleem, de versnippering van beleid en uitvoering, op dit moment al wordt aangepakt en tot resultaten heeft geleid. De uitdaging voor de gemeente in het realiseren van het CJG ligt naar de mening van de rekenkamercommissie op de volgende punten:

- Het informeren over en enthousiasmeren voor de nieuwe werkwijze van de professionals op de werkvloer. Zij zijn essentieel voor een succesvolle uitvoering.
- Het invullen van de coördinatiefunctie
- Het maken van afspraken, op verschillende terreinen, met de provincie

Het college heeft deze zaken wel in de planning staan, maar er zijn nog geen resultaten geboekt. De effectiviteit van het CJG is afhankelijk van de mate waarin Noordoostpolder erin slaagt aan deze voorwaarden goed invulling te geven.

3.2 Voor- en Vroegschoolse Educatie (VVE)

VVE is een voorziening die de gemeente Noordoostpolder al sinds 1999 aanbiedt. De opname ervan in het integraal jeugdbeleid en het benoemen ervan tot speerpunt komt voort uit de wens van de gemeente VVE breder te maken. De gemeente biedt het nu aan op peuterspeelzalen in Emmeloord. In de toekomst wil de gemeente het ook aanbieden in de dorpen en de kinderdagverblijven erbij betrekken.¹

Voor VVE geldt als operationeel doel:

“Kinderen met achterstanden volgen zo vroeg mogelijk in hun ontwikkeling de voor hen ontwikkelde VVE-programma’s. In 2010 is tenminste 70% van de doelgroepkinderen met VVE-programma’s bereikt.”

¹ Omdat het beleid en projectplan ten aanzien van VVE door de raad is vastgesteld, spreekt deze paragraaf over “de gemeente” als het gaat over voornemens ten aanzien van dit speerpunt.

De achterliggende gedachte bij dit doel is dat door het zo vroeg mogelijk signaleren van een achterstand bij kinderen en snel daarop handelen deze achterstand verholpen wordt en niet kan uitgroeien tot andere, grotere problematiek. Ook ondersteunt VVE ouders bij het nemen van de verantwoordelijkheid voor de opvoeding van hun kinderen en vergroot het ouderbetrokkenheid bij school en peuterspeelzaal.¹ VVE sluit aan bij de doelstelling van het peuterspeelzaalwerk.²

Er zijn drie VVE-programma's:

- Opstapje: verplichte deelname aan de peuterspeelzaal en een wekelijks huisbezoek; erop gericht ouders te leren spelen met hun kinderen. Uitgevoerd door Paspartoe.
- Startblokken: modules binnen het peuterspeelzaalwerk waarbij taal centraal staat.
- Boekenpret: peuters krijgen elke week een boekje mee om thuis met hun ouders te lezen. Daarnaast zijn er theatervoorstellingen. Uitgevoerd door bibliotheek en peuterspeelzaalwerk.

Bereik van de doelgroep

De doelgroep "kinderen met achterstanden" bestaat uit ongeveer 120 kinderen. Ongeveer 60% van deze doelgroep wordt op dit moment bereikt. De doelstelling streeft dus naar een verhoging van het bereik met 10%. Die extra 10% wil de gemeente behalen door redenen voor niet-gebruik van VVE weg te nemen. Dat zijn de eigen bijdrage die van ouders gevraagd wordt en die een drempel kan vormen voor gezinnen met een minimuminkomen, en de centrale locatie in Emmeloord, die een drempel opwerpt voor ouders die in de dorpen wonen.³

3.2.1 Inrichting van de uitvoering

In het *Projectplan Integraal Jeugdbeleid* is opgenomen welke activiteiten de gemeente in het kader van de verbreding van VVE beoogt uit te voeren. In de tabel hieronder zijn deze activiteiten opgenomen. De planning was dat deze activiteiten eind 2007 gereed zouden zijn. De uitwerking van de maatregelen is overgelaten aan de werkgroep VVE. De overlegverslagen van deze werkgroep bieden inzicht in de verantwoordelijken voor de verschillende maatregelen.

¹ Interviews met coördinator integraal jeugdbeleid, leerplichtambtenaar, peuterspeelzaalwerk en Paspartoe.

² Die doelstelling luidt: 1) het d.m.v. spelen en ontmoeten zowel actief als passief ontwikkelen van sociale, cognitieve en motorische vaardigheden en taalgebruik en 2) het signaleren van positieve en minder positieve elementen betreffende de ontwikkelingen van kinderen tussen de 2,5 en 4 jaar en het bieden van de nodige ondersteuning.

³ Interview met coördinator integraal jeugdbeleid en leerplichtambtenaar, 4 juni 2008.

Tabel 3.3 Maatregelen voor verbreding VVE

Maatregel	Betrokkenen (naast de gemeente)
Ontwikkeling systematiek doelgroepbepaling	Peuterspeelzaalwerk, Zorggroep ONL, kinderdagverblijven
Kennisoverdracht naar kinderdagverblijven	Kinderdagverblijven en peuterspeelzaalwerk
Optimalisatie Opstapje	Peuterspeelzaalwerk, Zorggroep ONL, Paspartoe, bibliotheek
Ontwikkelen professionaliseringslijn peuterspeelzalen en kinderdagverblijven	Peuterspeelzaalwerk, kinderdagverblijven, Zorggroep ONL
Professionalisering volg- en overdrachtssysteem; screeningslijst in overeenstemming brengen met screeningslijst ZATs	Peuterspeelzaalwerk, Kinderopvang, Zorggroep ONL, IJsselgroep
Optimaliseren aansluiting tussen peuterspeelzalen en primair onderwijs	Onderwijs, peuterspeelzaalwerk
Toegankelijkheid peuterspeelzalen en VVE-programma's vergroten	Zorggroep ONL, IJsselgroep, kinderdagverblijven, peuterspeelzaalwerk
Inventarisatie effectieve varianten VVE	IJsselgroep, Zorggroep ONL

De maatregelen die in de tabel zijn opgenomen vloeien logisch voort uit de doelstelling voor VVE. Voor een groter bereik van de doelgroep is het van belang over een methodiek te beschikken die signalering van doelgroepkinderen ondersteunt. Voor een groter bereik is ook verbreding zinvol: richting kinderdagverblijven, richting moeilijk bereikbare gezinnen en richting gezinnen met een minimuminkomen. Ook professionalisering en het zoeken naar effectieve varianten liggen in deze lijn. De rekenkamercommissie acht het aannemelijk dat realisatie van deze maatregelen zal leiden tot een groter bereik van de VVE-programma's.

Het realiseren van een goede overdracht aan het primair onderwijs, van een professioneel volgsysteem en het hanteren van een screeningslijst die overeenkomt met de screeningslijst van het ZAT heeft een minder duidelijk verband met de doelstelling van het deelproject VVE. Dit lijkt eerder voort te komen uit een doel dat enigszins verborgen is in de doelenboom voor integraal jeugdbeleid: de wens een integrale aanpak op het gebied van jeugd te realiseren die voorkomt dat kinderen tussen wal en schip belanden of bij overgang van – in dit geval – peuterspeelzaal naar primair onderwijs uit het zicht raken.

3.2.2 Stand van zaken uitvoering

In maart 2007 is de werkgroep VVE begonnen met de realisatie van deze maatregelen. Tussen juni en december 2007 heeft dit werk tijdelijk stil gelegen wegens afwezigheid van de gemeentelijke regievoerder en het niet direct beschikbaar zijn van een vervangende projectleider. Daarna zijn de werkzaamheden voortgezet. De initiële planning om de maatregelen eind 2007 gereed te hebben is echter niet gehaald.

Onderstaande tabel maakt per voorgenomen maatregel inzichtelijk hoe het met de uitvoering staat.¹

Tabel 3.4 Uitvoering maatregelen voor verbreding VVE

Maatregel	Stand van zaken
Ontwikkeling systematiek doelgroepbepaling	Gereed. Zorggroep ONL (consultatiebureau) werkt sinds 1 januari 2008 met deze systematiek en geeft peuterspeelzalen advies over de plaatsing van doelgroepkinderen in programma's.
Kennisoverdracht naar kinderdagverblijven	Kinderdagverblijven en peuterspeelzalen werken aan afspraken over samenwerking en professionalisering. Op managementniveau is meer steun voor samenwerking dan op de werkvloer.
Optimalisatie Opstapje	Hiermee wordt bedoeld de realisatie van Opstapje in de dorpen en een efficiëntere uitvoering om deze verbreding financieel mogelijk te maken. Dit is in ontwikkeling.
Ontwikkelen professionaliseringslijn peuterspeelzalen en kinderdagverblijven	Medewerkers van peuterspeelzalen en kinderdagverblijven hebben een gezamenlijke studiedag gevolgd. Het peuterspeelzaalwerk leidt alle leidsters op voor Startblokken, zodat dit op alle locaties gebruikt kan gaan worden. Tevens wordt een eigen IBER opgeleid. Peuterspeelzaalwerk groeit daarnaast toe naar een professionelere organisatie.
Professionalisering volg- en overdrachtsysteem; screeningslijst in overeenstemming brengen met screeningslijst ZATs	Dit is in ontwikkeling.
Optimaliseren aansluiting tussen peuterspeelzalen en primair onderwijs	"Peuterplaatje", dat peuterspeelzaalwerk voor overdracht aan basisschool gebruikt, wordt op een aantal punten verbeterd.
Toegankelijkheid peuterspeelzalen en VVE-programma's vergroten	De gemeente heeft een regeling getroffen voor gezinnen met een minimuminkomen.
Inventarisatie effectieve varianten VVE	Hiermee is de werkgroep aan de slag gegaan. Het raakt aan de optimalisatie van Opstapje: bekijken op welke wijze VVE effectief en efficiënt kan worden ingericht.

Uit de tabel blijkt dat veel maatregelen in ontwikkeling zijn. De doelgroepbepaling is gereed en de professionalisering van het peuterspeelzaalwerk is in gang gezet. Betrokken organisaties geven aan dat de onderlinge samenwerking over het algemeen goed verloopt. De onderlinge contacten zijn door het integraal jeugdbeleid verstevigd.²

De doelstelling van VVE, realisatie van een bereik van 70% in 2010, is door het rijk aan gemeenten opgelegd en daarmee "harder" dan de eigen, gemeentelijke doelstellingen. Betrokkenen geven aan ervan uit te gaan dat met bovengenoemde maatregelen het realiseren van dit doel in 2010 haalbaar zal zijn.³

¹ Deze tabel is gebaseerd op de interviews met de coördinator integraal jeugdbeleid, de leerplichtambtenaar, het peuterspeelzaalwerk en Paspertoe en op de verslagen van de werkgroep VVE.

² Interviews met Paspertoe en peuterspeelzaalwerk.

³ Interviews met de coördinator integraal jeugdbeleid, de leerplichtambtenaar, peuterspeelzaalwerk en Paspertoe.

Centraal of decentraal?

De gemeente streeft naar het decentraal aanbieden van de VVE-programma's. Daartoe dient de professionalisering van het peuterspeelzaalwerk onder andere, zodat meer peuterspeelzaalleidsters zijn opgeleid voor het begeleiden van deze programma's. Ook de optimalisatie van Opstapje en het inventariseren van effectieve VVE-varianten zijn bedoeld om de programma's decentraal aan te kunnen bieden. De gemeente streeft naar verhoging van de efficiëntie zodat het mogelijk is om met dezelfde middelen meer plaatsen aan te kunnen bieden.

Middelen

VVE wordt deels gefinancierd uit middelen van het rijk, deels uit de eigen gemeentelijke middelen. Dat laatste betreft de financiering van Opstapje, die door het rijk is stop gezet maar waarvan de gemeenteraad besloten heeft deze uit eigen middelen voort te zetten. Uit de alinea hierboven blijkt al dat de gemeente probeert de verbreding van VVE te realiseren binnen de bestaande financiële kaders, door het verhogen van de efficiëntie. Het peuterspeelzaalwerk onderzoekt op dit moment of de bestaande financiële en personele capaciteit voldoende is voor het uitvoeren van VVE in deze verbrede vorm. Paspartoe geeft aan dat verbreding van Opstapje naar de dorpen, zonder extra middelen, betekent dat minder gezinnen uit Emmeloord aan het programma deel kunnen nemen.¹

3.2.3 Verwachtingen ten aanzien van resultaten en effecten

De gemeente beschikt over een belangrijk instrument voor het vergroten van het bereik van VVE: doelgroepbepaling. Het consultatiebureau werkt hier inmiddels mee. Aangezien dat verreweg het grootste deel van de doelgroepkinderen te zien krijgt en deze kinderen nu systematischer screent, verwacht de rekenkamercommissie dat dit zal leiden tot een toename van het aantal signaleringen. Op dit moment is het echter nog te vroeg om dat effect al te kunnen zien.

Ook peuterspeelzalen en kinderdagverblijven werken aan een betere signalering. Nu al is merkbaar dat ze meer met elkaar overleggen en meer kinderen doorverwijzen. Ook hier is dus waarneembaar dat de geconstateerde versnippering van de uitvoering vermindert. Peuterspeelzalen zijn een serieuze partner in het jeugdbeleid geworden. Dat komt doordat het integraal jeugdbeleid ook de zorg voor kinderen van 0-4 jaar bij de netwerken betreft, maar ook door de professionaliseringslag die het peuterspeelzaalwerk heeft gemaakt.²

De rekenkamercommissie merkt op dat een toenemend aantal signaleringen niet per definitie betekent dat een toenemend aantal kinderen een VVE-programma volgt. Daarvoor is de verbreding richting de dorpskernen van belang. Over de hele gemeente geldt dat, centraal of decentraal, er meer plaatsen voor deelname aan de VVE-programma's zullen moeten komen. Een risicofactor hierin vormen de beperkte financiële middelen: alleen als de ketenpartners een manier vinden om VVE efficiënter uit te voeren dan nu het geval is, zal het lukken voor hetzelfde geld meer kinderen een traject aan te bieden.

¹ Interviews met Paspartoe en peuterspeelzaalwerk.

² Interview met peuterspeelzaalwerk.

Wanneer de gemeente de maatregelen uitvoert zoals voorgenomen, dan verwacht de rekenkamercommissie dat het zal lukken om een groter bereik van VVE te realiseren, en in het verlengde daarvan om bij meer kinderen met een risico op achterstand dat risico weg te nemen en te voorkomen dat de achterstand toeneemt.

3.3 Zorg Advies Teams in het basisonderwijs

Zorg Advies Teams 12- (verder: ZATs) zijn "interdisciplinaire teams, waarin leerlingen worden besproken die problemen hebben op meerdere leefgebieden zoals onderwijs, gezin, persoonlijke aspecten, wonen, vrije tijd, justitie."¹ De ZATs voor kinderen van 0-12 jaar zijn nieuw in Noordoostpolder. De ontwikkeling ervan valt onder deelproject 12- van het integraal jeugdbeleid: "de Lokale Educatieve Agenda", dat valt onder het Domein School. Het voortgezet onderwijs werkt sinds het schooljaar 2006-2007 met ZATs.

Voor de ZATs is de volgende doelstelling geformuleerd:

"Het snel signaleren van problemen bij kinderen van 0-12 jaar en naar aanleiding daarvan het geven van advies en/of het bieden van vroegtijdige effectieve begeleiding c.q. hulp. Hierbij worden (leerling) begeleiding en hulpverlening op elkaar afgestemd."²

Dit kan gezien worden als een subdoelstelling van het doel voor deelproject 12-:

"Iedere leerling krijgt passend onderwijs en passende zorg in het primair onderwijs. De lokale educatieve agenda bevat de volgende thema's:

- zorgstructuur in en om het onderwijs
- schakelfunctie
- onderwijsachterstanden
- bevorderen van integratie en tegengaan van segregatie."³

Van deze aspecten betreft het ZAT 12- de zorgstructuur in en om het primair onderwijs.

De ZATs moeten de spil van het netwerk achter het CJG vormen: in dit team overleggen betrokken organisaties over kinderen met problemen en over de mogelijke aanpak van die problemen. Ook wordt per kind dat in het ZAT besproken wordt een deelnemer aan het overleg als casemanager aangewezen. Daarmee hebben de ZATs een belangrijke functie in het signaleren en toeleiden naar hulp en in de coördinatie van de zorg.

Samenwerkingsvorm

De ZATs 12- zijn geen nieuwe zorgstructuur, maar betreffen een wijziging van de bestaande zorgstructuur. In de bestaande situatie is de zorg in het primair onderwijs per school georganiseerd volgens een systeem dat "Preventie en Vroeghulp" (P&V) heet. De GGD, schoolbegeleidingsdienst en het schoolmaatschappelijk werk voeren dit uit. Het is een vorm van overleg die elke school zelf inhoud en vorm kan geven. Niet elke school maakt echter van deze mogelijkheid gebruik. Dat kan ertoe leiden dat signalen niet worden doorgegeven en scholen proberen problemen zelf op te lossen.

¹ Programma's Integraal Jeugdbeleid 2007-2010, p. 7.

² Wijkgericht Zorgadviesteam 12- Noordoostpolder, schooljaar 2007-2008, concept procedure, april 2008, p. 2.

³ Projectplan Integraal Jeugdbeleid 2007-2010.

Daarnaast zijn met betrekking tot P&V de volgende knelpunten gesignaleerd:

- de samenstelling van de overleggen wisselt te vaak
- de overleggen worden door de deelnemers nogal eens als stroperig ervaren
- 0-4-jarigen hebben geen plaats in deze structuur. Daardoor wordt de kans gemist om problemen in een vroeg stadium te signaleren en aan te pakken. Ook leidt dit ertoe dat de overdracht van zorgpeuters naar het basisonderwijs onvoldoende is.¹

Het college beoogt deze knelpunten met de ZATs op te lossen. Het ZAT is minder vrijblijvend dan P&V, er is een vaste overlegstructuur, scholen hebben in dit team minder taken, 0-4-jarigen zijn erbij betrokken en er komt een voorzitter met doorzettingsmacht.²

Doelgroep

De doelgroep van de ZATs 12- bestaat uit kinderen van 0-12 jaar met meervoudige problematiek. Betrokken ambtenaren hebben twee keer een inventarisatie van risicjongeren uitgevoerd, op basis van landelijke kennis over percentages. Die inventarisatie leidt tot de constatering dat 4% van de kinderen, ongeveer 334 kinderen, tot de doelgroep behoort. Er bestaat binnen de gemeente geen absoluut zicht op de geografische spreiding van de problematiek over de gemeente. Wel is bekend op welke scholen veel probleemkinderen zitten. De ZATs bieden de mogelijkheid om via monitoring meer zicht te krijgen op de doelgroep en de geografische spreiding daarvan.³

3.3.1 Inrichting van de uitvoering

Het projectplan Integraal Jeugdbeleid 2007-2010 is ook voor de uitvoering van het ZAT 12- leidend. Dit plan noemt verschillende op te leveren producten die raken aan het ZAT 12-:

- een protocol ZAT dat aansluit op het ZAT 12+
- een stappenplan voor de ombouw van Preventie & Vroeghulp naar een wijkgerichte ZAT
- een protocol voor multiprobleemgevallen, en de relatie tot het jeugdloket
- een harmonisatiemodel voor indicatiestellingen.

De realisatie van deze producten was gepland voor eind 2007. Bij de uitvoering zijn naast de gemeente betrokken het onderwijs, peuterspeelzalen, kinderdagverblijven, Zorggroep ONL, de GGD, de IJsselgroep en Bureau Jeugdzorg.

3.3.2 Stand van zaken uitvoering

Het is het college niet gelukt volgens planning alle voorgenomen maatregelen voor eind 2007 te realiseren. Het duurde langer dan voorzien om de besturen van de scholen in het primair onderwijs op één lijn te krijgen. In december 2007 gingen zij akkoord met de samenwerking in wijkgerichte ZATs 12-. Daarbij werd besloten eerst een aantal pilots uit te voeren. Die pilots zijn in juni gestart en lopen tot december van dit jaar.

¹ Voortgangsrapportage Ieder Kind Wint en interview met de leerplichtambtenaar, 4 juni 2008.

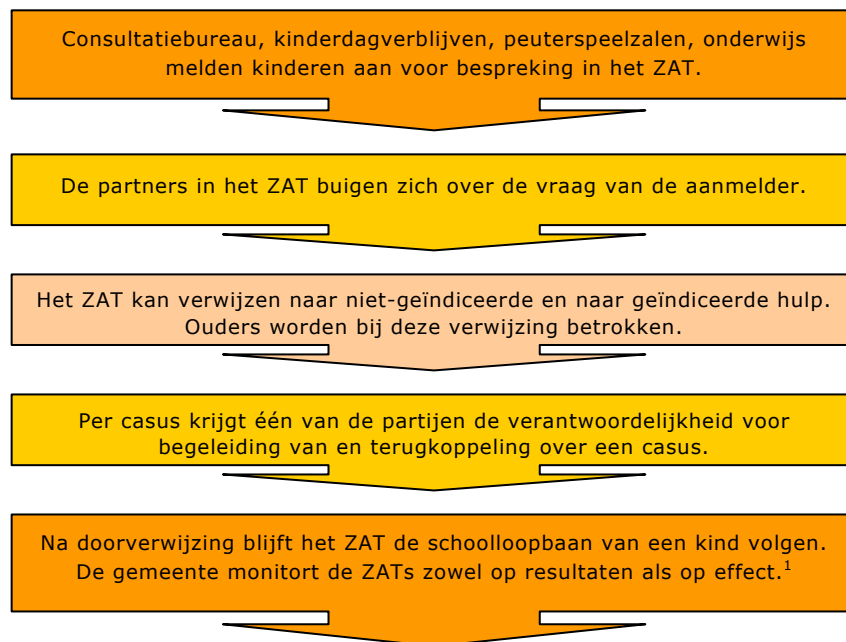
² Interview met de leerplichtambtenaar, 4 juni 2008.

³ Interview met de leerplichtambtenaar, 4 juni 2008.

De ontwikkeling van het ZAT 12- wijkt hiermee af van de maatregelen die in het projectplan beoogd werden. Op dit moment zijn de volgende producten ontwikkeld:

- Een concept procedure voor het aanmelden en behandelen van casussen in het ZAT. Dit is het hierboven bedoelde "protocol ZAT".
- Diverse formulieren voor dossieropbouw over een casus: aanmeldingsformulier, registratieformulier vervolgbesprekingen, logboek tussentijdse actiepunten, taakverdeling tussen voorzitter en inbrenger.
- Een evaluatieformulier voor de pilots.

De aanpak zoals die op dit moment voor de ZATs 12- is beschreven is als volgt:¹



Deze aanpak sluit goed aan bij de doelstelling voor de ZATs. Voor een goede realisatie ervan geldt een aantal voorwaarden. Onderstaande tabel geeft hier een overzicht van en geeft tevens aan in hoeverre het college deze voorwaarden geborgd heeft.²

¹ Naar aanleiding van de ervaringen in de pilots kan deze aanpak nog wijzigen.

² De informatie in de rechterkolom van deze tabel is gebaseerd op de interviews met de leerplichtambtenaar, Bureau Jeugdzorg, openbaar en christelijk onderwijs.

Tabel 3.5 Benodigde elementen voor een goede uitvoering ZATs

Element	Mate van borging
Bekendheid van medewerkers consultatiebureau, peuterspeelzalen, kinderdagverblijven en scholen met werkwijze en wijze van aanmelding ZAT.	Deze bekendheid is een punt van aandacht. De IBers die betrokken zijn bij de pilots kunnen een rol spelen bij het vergroten van de bekendheid binnen het onderwijs.
Bereidheid van deze medewerkers om casussen bij het ZAT aan te melden.	Betrokkenen constateren dat sommige leerkrachten moeite hebben kinderen "los te laten" en een casus over te dragen aan het ZAT. De IBers die bij de pilots betrokken zijn kunnen echter bijdragen aan verbetering hiervan door het uitdragen van de werkwijze van het ZAT. Een versterkende factor voor draagvlak is de verbetering van terugkoppeling door hulpverlenende organisaties in het ZAT over de gekozen aanpak.
Bij de bespreking in het ZAT zitten de juiste partners om tafel; zij beschikken over de benodigde kennis voor een goede doorverwijzing en indicatiestelling door verschillende partners is geharmoniseerd.	Betrokken organisaties beschikken over de juiste bevoegdheden en vaardigheden. De inzet van capaciteit door deze organisaties is echter nog niet geborgd (zie onder).
Het ZAT beschikt over doorzettingsmacht, zodat een verwijzing ook tot de juiste hulp voor het kind leidt.	Dit is nog niet geborgd.
Partijen in het ZAT beschikken over de capaciteit die het begeleiden van en terugkoppelen over een casus vergt.	Voor de pilots is de benodigde capaciteit geborgd. Voor de implementatie is de benodigde capaciteit afhankelijk van de gekozen inrichting van de structuur (zie onder) en dient capaciteit dienovereenkomstig geborgd te worden, rekening houdend met een mogelijke toename van de vraag door betere signalering.
Er is een methode voor monitoring van een kind na doorverwijzing.	Hiervoor is nog niets ontwikkeld.
Er is een methode voor monitoring van de resultaten en effecten van het ZAT.	De ontwikkelde formulieren bieden de basis voor monitoring van resultaten. Voor monitoring van effecten is voor zover bekend nog niets ontwikkeld.

Uit deze tabel blijkt dat het college aan een groot aantal van de noodzakelijke voorwaarden voor een goede uitvoering van het ZAT werkt, maar dat deze nog niet gerealiseerd zijn. De pilots zijn onder andere gericht op het leveren van input voor het verder uitwerken van deze voorwaarden.

Aandachtspunten

Uit het onderzoek komt naast bovengenoemde voorwaarden nog een aantal aanvullende aandachtspunten naar voren:

- Continuïteit in de invulling door de gemeente van haar trekkersrol: tot nu toe was deze onvoldoende. Over de samenwerking in de projectgroep zijn betrokkenen redelijk tevreden.¹
- Kwaliteitsborging: de ontwikkelde formulieren bieden hier een aanknopingspunt voor. De pilots moeten duidelijk maken of, en waar, op dit gebied knelpunten een rol spelen. Daar kunnen dan gericht maatregelen op genomen worden. Gedacht wordt aan een privacyprotocol, een klachtenreglement, terugkoppeling en transparantie in de werkwijze voor ouders, melders en het kernteam.²

¹ Interviews met de leerplichtambtenaar, Bureau Jeugdzorg, openbaar en christelijk primair onderwijs.

² Interview met de leerplichtambtenaar, 4 juni 2008.

Planning

Realisatie in 2010 is volgens betrokkenen haalbaar. De pilots zijn nodig om de structuur en taakverdeling definitief vast te stellen. Daarna kan de gemeente met ketenpartners afspraken over de uitvoering maken. Tot zover verloopt de samenwerking tussen betrokken partijen goed.¹

Pilots

In de pilots proberen de bij het ZAT betrokken organisaties en de gemeente vier vormen van samenwerking uit. Het belangrijkste verschil betreft het voorzitterschap. Dit is per pilot bij een verschillende partij belegd: schoolmaatschappelijk werk, de gemeente (leerplichtambtenaar), GGD (jeugdgezondheidszorg) en IJsselgroep (leerlingbegeleider). De overige variatie tussen de pilots betreft de mate waarin de samenstelling van het ZAT vastligt of flexibel is. In dat laatste geval nemen scholen (intern begeleiders), peuterspeelzalen, kinderdagverblijven en consultatiebureau per toerbeurt of op afroep deel aan het overleg.² Na afloop van de pilots zullen de ervaringen met deze vormen het mogelijk maken keuzes te maken, de structuur duidelijk vorm te geven, taken te benoemen en verantwoordelijkheden te beleggen.

Betrokkenen uit het veld verschillen van mening over wat de beste vorm voor het ZAT is. Een van de betrokkenen hecht er belang aan dat het voorzitterschap bij een onafhankelijke partij (de gemeente) is belegd, voorzien van doorzettingmacht. Een andere betrokkene noemt de IBer, orthopedagoog (bij voorkeur de leerlingbegeleider van de IJsselgroep), leerplichtambtenaar en schoolmaatschappelijk werk als noodzakelijke basis, met overige organisaties op afroep. Een derde respondent gaf aan liever te zien dat elke school over een goed uitgerust team van IBer, schoolverpleegkundige en schoolbegeleidingsdienst kan beschikken, eventueel met schoolmaatschappelijk werk erbij, en dat er één team op gemeentelijk niveau is waaraan casussen overgedragen kunnen worden als ook dit team er niet uit komt. De Zorggroep geeft aan dat het belangrijk is dat verantwoordelijkheden duidelijk belegd worden en dat een scherp onderscheid tussen onderwijs en zorg gehandhaafd wordt. Het onderwijs benadrukt dat er niet teveel werk bij de IBer neergelegd moet worden. Dit sluit op elkaar aan: wanneer de rol van de IBer beperkt blijft tot het inbrengen van casussen en het terugkoppelen naar ouders en leerkrachten van het advies van het ZAT, blijven zorg en onderwijs zorgvuldig gescheiden.

Alle betrokkenen zien echter ook voordelen van het ZAT, met name het duidelijk beleggen van verantwoordelijkheden, goede terugkoppeling naar scholen en ouders en de gezamenlijke aanpak.³

Betrokkenheid van de werkvloer en een goede signalering zijn naar de mening van de rekenkamercommissie twee cruciale aspecten voor het slagen van de ZATs. De pilots dienen antwoord te geven op de volgende vragen:

- Heeft de werkvloer voldoende kennis van het ZAT en zijn professionals bereid het ZAT in te schakelen?
- Verloopt signalering goed? In hoeverre is verbetering nodig, en wat moeten de partners doen om dit te realiseren? In hoeverre leidt verbetering van signalering tot meer benodigde capaciteit? Op dit moment is niet bekend of en hoe de ongeveer 334 risicokinderen geholpen worden.

¹ Interviews met de leerplichtambtenaar, Bureau Jeugdzorg, openbaar en christelijk primair onderwijs.

² *Voortgangsrapportage Ieder Kind Wint*, april 2008, p. 3.

³ Interviews met Bureau Jeugdzorg, openbaar en christelijk onderwijs.

Centraal of decentraal?

In het verlengde van het Integraal Gebiedsgericht Werken worden ook de ZATs 12- op wijk-/dorpsniveau georganiseerd. Het college acht dit efficiënter dan organisatie per school omdat het minder overleggen en daarmee minder personele inzet vergt. Daarnaast acht de gemeente organisatie op wijk-/dorpsniveau ook effectiever omdat leerlingen zo niet uit zicht raken wanneer ze binnen de wijk of het dorp van school wisselen. Ook kunnen scholen van elkaars problemen en oplossingen leren en kunnen leerlingen in voorkomende gevallen in goed overleg overstappen naar een andere school in het dorp of de wijk.¹ Eerder is al aangegeven dat de wijk- en dorpsgerichte ZATs het CJG in zekere zin decentraliseren.

Middelen

In bovenstaande tabel is aangegeven dat voor de pilot de benodigde middelen beschikbaar zijn gesteld. Voor de daadwerkelijke implementatie van de ZATs is hierover nog niets vastgelegd. Dat kan ook pas wanneer duidelijk is welke organisatie welke rol in het ZAT op zich zal nemen, en hoeveel werk met die rol gepaard gaat. De pilots zullen hier inzicht in bieden.

3.3.3 (Verwachtingen ten aanzien van) resultaten en effecten

Oplossing knelpunten bestaande zorgstructuur

Zoals in de inleiding van deze paragraaf genoemd bestonden met de bestaande zorgstructuur (P&V) enkele problemen. De rekenkamercommissie constateert dat de resultaten van de ZATs onder andere afhankelijk zijn van de mate waarin zij deze knelpunten oplossen. Een aantal knelpunten is met de inrichting van de ZATs opgelost:

- Bij de ZATs zijn alle basisscholen betrokken
 - De groep 0-4-jarigen is nu ook bij de zorgstructuur bestrooken.
- Het betrekken van alle relevante partijen is uiteraard van groot belang voor het realiseren van een sluitende leer- en zorglijn en het voorkomen van uitval. De 0-4-jarigenzorg ontbrak eerder in de zorgstructuur, scholen waren niet geheel betrokken. Deze twee punten zijn dan ook positieve bevindingen: ze zullen bijdragen aan het bereiken van de doelen en aan vermindering van het beleidsprobleem dat de versnippering van de uitvoering vormt. Voor de onder knelpunten genoemde stroperigheid en samenstelling van de ZATs geldt dat pas na afloop van de pilots er meer zicht zal zijn op de mate waarin de ZATs dit oplossen.

Overige (verwachte) resultaten

De beschrijving van de werkwijze van de ZATs en de toepassing daarvan in de pilots vormen een eerste concreet resultaat van het beleid. De rekenkamercommissie stelt vast dat betrokken partijen duidelijk bereid zijn samen te werken, in ieder geval op het niveau van het management. De werkwijze van het ZAT is zo opgesteld dat, indien goed en door alle partijen toegepast, de rekenkamercommissie het aannemelijk acht dat het geven van advies en het bieden van hulp goed zullen verlopen. Het signaleren van casussen die zich lenen voor opschaling naar het ZAT is een punt van aandacht voor de pilots. Ten tijde van het onderzoek was de werkvloer nog niet intensief betrokken bij de pilots, met uitzondering van een aantal IBers.

¹ Interview met de coördinator integraal jeugdbeleid en de leerplichtambtenaar, 4 juni 2008.

Indien signalering, het bieden van advies en hulp goed verlopen en het ZAT ook de doorzettingsmacht heeft die nodig is om snel op signalen te kunnen handelen, verwacht de Rekenkamercommissie dat het ZAT zal bijdragen aan de operationele doelstelling die naar passend onderwijs en zorg voor elke leerling streeft. In het verlengde daarvan zal het ZAT ook bijdragen aan het strategisch doel in de zin van verminderen van achterstanden en uitval. Wachtlijsten bij geïndiceerde zorg zullen echter een beperking blijven vormen voor wat het ZAT kan doen: als een kind dit soort zorg nodig heeft, draagt het ZAT er niet toe bij dat deze zorg sneller geleverd wordt. Dit is een factor waar de gemeente geen invloed op heeft. Wel kan het ZAT bijdragen aan het sneller signaleren van de noodzaak van deze zorg.

Begin juni vond het eerste ZAT plaats. Daarbij werden zes casussen ingebracht en besproken. Een positief punt was dat het consultatiebureau, dat nieuw is in de structuur, meteen al casussen inbracht. Het is echter nog te vroeg om op basis van de zeer beperkte ervaringen met de ZATs conclusies te trekken over resultaten en effecten. Respondenten zijn optimistisch ten aanzien van de kans dat het ZAT zal leiden tot een snellere en meer passende aanpak van multiproblematiek.¹

3.4 Terugkoppeling over resultaten aan de raad

Sinds de start van het integraal jeugdbeleid op 1 januari 2007 is de raad niet middels afzonderlijke rapportages over de voortgang geïnformeerd. Conform bestaande afspraken met de raad biedt het college twee jaar na aanvang van een projectperiode een tussentijdse evaluatie aan. In het geval van het integraal jeugdbeleid is dat eind 2008. Aan het begin van dit hoofdstuk is al opgemerkt dat de raad niet vooraf geïnformeerd is over de wijziging in de opzet van de uitvoering om prioriteit te geven aan drie speerpunten. De raad is hier wel middels de voorjaarsrapportage over geïnformeerd. De stukken uit de planning- en controlcyclus bevatten zeer beperkte informatie over de stand van zaken in de uitvoering en/of behaalde resultaten. Overigens heeft de raad zelf ook niet actief naar verdere informatie gevraagd.

Tijdens het onderzoek gaven leden van de raadscommissie Samenleving aan graag te willen worden geïnformeerd over de voortgang, waarbij aandacht besteed wordt aan:

- De resultaten in relatie tot de doelstellingen en de problematiek
- de verschillende projecten in samenhang
- oorzaken voor het behalen of achterblijven van resultaten
- de manier waarop de gemeente haar regiefunctie op dit gebied invult.

De raadsleden willen graag dat resultaten meetbaar worden gemaakt. Daartoe is het nodig de strategische doelstelling in meetbare indicatoren uit te werken en niet alleen aandacht aan de risicogroep te besteden, maar ook aan de rest van de jeugd.²

¹ Interviews met het onderwijs en Bureau Jeugdzorg.

² Groepsgesprek met raadsleden, 11 juni 2008.

3.5 Conclusie

Dit hoofdstuk bevat de informatie die nodig is voor de beantwoording van de onderzoeksvragen over de uitvoeringspraktijk, resultaten en effecten. De uitvoering van het integraal jeugdbeleid blijkt eigenlijk pas net op gang te komen. Het college is hard bezig om op een aantal thema's nieuwe structuren in te richten en bestaande structuren te verbeteren, maar tot daadwerkelijke wijzigingen in de uitvoering van het jeugdbeleid, zoals het integraal jeugdbeleid die beoogt, heeft dat tot op heden alleen in het geval van VVE geleid.

Onderstaande tabel bevat de beoordeling van de normen voor dit hoofdstuk.

Tabel 3.6 Beoordeling normen hoofdstuk 3

Beleidsfase & onderwerp	Normen	Oordeel
Input: inzet mensen en middelen	Er is voldoende capaciteit voor de uitvoering van het beleid	Onbekend
Input: maatregelen	Instrumenten sluiten aan op de gestelde doelen en probleemanalyse	+/-
Uitvoeringspraktijk	Aanwezigheid uitvoeringsprogramma	+
	Aanwezigheid uitvoeringsprotocollen	+/-
	Wijze van kwaliteitsborging	-
	Aanwezigheid voldoende capaciteit	Onbekend
	Afstemming en samenwerking relevante partijen	+
Resultaten, beleidsprestaties	Controle op efficiënte uitvoering	+/-
	Bijdrage aan beleidsdoelstellingen	Voorbarig
Effectiviteit	Bijdrage aan beleidsdoelstellingen en aan oplossen beleidsprobleem	Voorbarig
	Via evaluatie teruggekoppeld aan raad	
	Benut voor bijsturing beleid	

Legenda

+ gemeente voldoet aan norm

- gemeente voldoet niet aan norm

+/- gemeente voldoet gedeeltelijk aan norm

Onbekend: nog niet bekend, omdat het beleid nog niet geheel vorm heeft gekregen

Voorbarig: op dit moment is uitvoering nog onvoldoende gevorderd om dit te kunnen vaststellen

De uitvoeringspraktijk

De gemeente beschikt over een duidelijk projectplan voor het integraal jeugdbeleid. De benoeming van het CJG, VVE en het ZAT tot speerpunten is niet helemaal in lijn met dit programma, maar de uitvoering van deze speerpunten is dat wel. Voor het CJG en VVE zijn plannen van aanpak geschreven die duidelijk aangeven wie wat wanneer moet doen. Voor het ZAT is een werkbeschrijving ontwikkeld. De pilots maken duidelijk wat de planning voor het ZAT is en welke aspecten (verder) ontwikkeld moeten worden. De gemeente heeft de initiële planning voor deze activiteiten niet gehaald. Voor alle speerpunten geldt dat de maatregelen die genomen worden de operationele doelstelling dekken. Voor het CJG en VVE werd dit ook in het vorige hoofdstuk geconstateerd. Voor het ZAT is in het kader van de benoeming tot speerpunt een aparte operationele doelstelling geformuleerd die niet in het projectplan is opgenomen maar die goed aansluit bij de afgeleide doelen van het beleid.

Voor het CJG is het op dit moment te vroeg om te verwachten dat een uitvoeringsprogramma, uitvoeringsprotocollen, kwaliteitsbewaking en controle op een efficiënte uitvoering aanwezig zijn, zoals het normenkader stelt. De verbreding van VVE is echter wel verder gevorderd.

Een efficiënte uitvoering krijgt hier expliciet aandacht omdat deze nodig is voor de verbreding. Kwaliteitsbewaking krijgt in deze fase van verbreding vorm in de professionalisering van het peuterspeelzaalwerk en de training van personeel van peuterspeelzalen en kinderdagverblijven. Het projectplan en de uitwerking daarvan door de werkgroep vormt een soort uitvoeringsprogramma. Uitvoeringsprotocollen zijn in deze fase niet nodig. De ontwikkeling van het ZAT ten slotte maakt op dit moment een sprong door de uitvoering van de pilots. Een uitvoeringsprogramma is er in de vorm van de plannen voor de pilots en het formulier voor de evaluatie daarvan. De werkbeschrijving die voor het ZAT is gemaakt vormt een uitvoeringsprotocol. Kwaliteitsbewaking en controle op een efficiënte uitvoering zijn punten die worden meegenomen in de evaluatie van de pilots.

Afstemming en samenwerking tussen relevante partijen is een aspect dat bij alle speerpunten aan de orde komt en met name bij VVE ook al goed is uitgewerkt. Voor het CJG en het ZAT moeten afspraken over afstemming en samenwerking veelal nog vorm krijgen. De te maken afspraken hangen samen met de vrij te maken capaciteit voor de uitvoering van het integraal jeugdbeleid. De verwachting is dat het CJG en het ZAT voor bepaalde partijen kunnen leiden tot meer werk dan in de huidige situatie.

Uit het bovenstaande blijkt dat er belangrijke stappen genomen zijn in het tot stand brengen van het CJG, VVE en het ZAT. Er is echter ook een aantal knelpunten in de uitvoering gesignaleerd:

- De realisatie van CJG, VVE en ZATs heeft vertraging opgelopen. Een belangrijke oorzaak voor de vertraging is het feit dat de regiefunctie bij de gemeente bij één persoon is belegd. Dat maakt de aansturing kwetsbaar.
- Specifiek voor het CJG geldt dat het veld onbekend is met de visie van de gemeente. Voor een snelle voortgang van de invulling en uitvoering van die visie is bekendheid en draagvlak bij het veld belangrijk.
- Een ander mogelijk knelpunt bij de realisatie van het CJG is het feit dat met de centrale ketenpartners, Zorggroep ONL en de GGD, nog geen afspraken zijn gemaakt.
- Over de financiering van verschillende functies bestaat nog onduidelijkheid. Het rond krijgen van deze financiering is een belangrijke stap in het uitvoeringsproces.
- Een punt van aandacht is het borgen van draagvlak voor en bekendheid over het ZAT bij leerkrachten, peuterleidsters en medewerkers van kinderdagverblijven. Zij zijn immers degenen die signalen moeten herkennen en doorgeven.

Resultaten en effecten

De inrichting van nieuwe structuren voor het jeugdbeleid heeft tot nu toe tot een paar concrete resultaten geleid. Een tastbaar resultaat bij de verbreding van VVE is de doelgroepbepaling, waar de Zorggroep inmiddels mee werkt. Bij de ontwikkeling van het ZAT vormt de start van de pilots een belangrijke mijlpaal. Een effect dat vrijwel alle respondenten reeds van het nieuwe beleid merken is een hechter worden van de onderlinge samenwerking. Dat is een duidelijk effect in relatie tot het gesignaleerde beleidsprobleem van versnippering van de uitvoering. Verder is het nog te vroeg om effecten van de veranderingen te verwachten omdat het college nog bezig is om de structuren voor de uitvoering van het nieuwe beleid in te richten. Raadsleden geven echter aan toch graag op de hoogte gehouden te worden van de voortgang. Overigens valt op dat het belang dat zowel raad als college aan dit beleidsterrein hechten, niet weerspiegeld wordt in de informatie die de raad erover ontvangt en evenmin in de aandacht die de raad het onderwerp op eigen initiatief geeft.

4 Conclusies en aanbevelingen

Het doel van dit onderzoek was het verkrijgen van inzicht in de kwaliteit en doeltreffendheid van het jeugdbeleid en daar waar mogelijk verbetervoorstellen te doen. Dit laatste hoofdstuk geeft antwoord op de onderzoeksvragen, onder andere door middel van het toetsen van de bevindingen aan het normenkader (zie ook bijlage 1). Vervolgens formuleren we een aantal aanbevelingen op het gebied van de verbetering van de kwaliteit van het jeugdbeleid. Die aanbevelingen raken tevens aan de sturing op het beleid door de gemeenteraad.

A. Kwaliteit van het jeugdbeleid

Beleidsprobleem

De gemeente Noordoostpolder heeft het beleidsprobleem waar zij zich met het jeugdbeleid op richt niet helder gedefinieerd. De jeugd in de gemeente doet het relatief goed, maar in de beleving van betrokken is er wel een aantal problemen dat aandacht vraagt. Deze problemen zijn echter niet als zodanig in de beleidsstukken opgenomen. De versnippering van het beleid en van de uitvoering is het meest expliciet genoemde beleidsprobleem. Daarnaast spelen abstracte risico- en beschermende factoren een belangrijke rol. De belangrijkste impuls voor het nieuwe, integrale jeugdbeleid, is daarmee theoretisch en organisatorisch. De wens naar een meer integrale aanpak van het jeugdbeleid werd versterkt door landelijke ontwikkelingen.

Beleidsdoelen

Het strategisch doel (hoofddoel) van het integraal jeugdbeleid is:

"Jeugdigen zijn toegerust en hebben de bereidheid en het vermogen om als verantwoordelijke burgers volwaardig te kunnen deelnemen aan de democratische gemeenschap."

De gemeente werkt dit doel nader uit in afgeleide en operationele doelen. De afgeleide doelen dekken echter niet de gehele doelstelling af, en worden op hun beurt niet volledig afgedekt door de operationele doelstellingen¹. Dat maakt het moeilijk te beoordelen of met het beleid het beoogde (strategisch) doel bereikt wordt, omdat het behalen van operationele en afgeleide doelen niet per definitie betekent dat het strategisch doel behaald wordt.

Relatie tussen de doelstellingen en het beleidsprobleem

De koppeling tussen de doelen en het beleidsprobleem is nauwelijks gemaakt. De doelen zijn niet toegespitst op het aanpakken van cijfermatig onderbouwde lokale problematiek. Wel is het streven naar een preventieve aanpak, dat naar voren komt uit de analyse van risico- en beschermende factoren, in de doelen herkenbaar en leggen de doelen op punten een relatie met versnippering van het beleid en de uitvoering. Overigens komt dit laatste niet tot uiting in de strategische doelstelling.

¹ Zie hiervoor de doelenboom op pagina 15.

Kwaliteit van de doelen

De mate waarin de doelstellingen van voldoende kwaliteit zijn om op te kunnen sturen verschilt is op sommige punten voldoende, maar op andere onvoldoende:

- Kwantitatieve en kwalitatieve streefwaarden/indicatoren voor effectiviteit: het strategisch doel en de afgeleide doelstellingen bevatten begrippen die dusdanig globaal zijn geformuleerd dat ze een nadere invulling vergen alvorens als streefwaarde te kunnen gelden. De operationele doelen bevatten deels wel duidelijke streefwaarden maar vullen genoemde globale begrippen niet volledig in. Een dekkende uitwerking van het strategisch doel in streefwaarden waarmee realisatie van dat doel gemeten kan worden ontbreekt.
- Verantwoordelijke partijen: het projectplan en de uitwerking van de activiteiten die in het kader van de speerpunten ondernomen worden maken duidelijk welke partijen waarvoor verantwoordelijk zijn.
- Wijze van meting van de voortgang: de benodigde informatie voor het meten van de effecten van het jeugdbeleid ontbreekt doordat de koppeling tussen beleidsprobleem en doelstellingen grotendeels ontbreekt en doordat streefwaarden, voor zover ze er zijn, evenmin aan het beleidsprobleem gekoppeld zijn.
- Tijdpad: de doelstellingen zijn tijdgebonden. De beoogde termijn voor realisatie van het integraal jeugdbeleid is 2010.
- Haalbaarheid/draagvlak: de samenwerkingspartners van de gemeente ondersteunen de doelen van het integraal jeugdbeleid en draagvlak is daarmee geborgd. Deze instemming is vastgelegd in een convenant. Wel hebben twee betrokkenen tijdens het onderzoek kanttekeningen bij de doelstelling geplaatst: de één omdat de doelstelling te beperkt is, de ander omdat de doelstelling zich niet op het belangrijkste aspect van jeugdbeleid zou richten: het scheppen van de voorwaarden voor kinderen om veilig op te groeien en zich te ontwikkelen.

Uit de uitvoering tot nu toe blijkt dat, ondanks het grote draagvlak, de doelen niet geheel haalbaar zijn, aangezien het Centrum voor Jeugd en Gezin waarschijnlijk niet in 2010 gereed zal zijn.

Het gebrek aan koppeling tussen beleidsprobleem en beleidsdoelen is de belangrijkste belemmering voor een goede sturing op het beleid door de gemeenteraad en door het college: het is niet duidelijk waarop gestuurd moet worden en wanneer het doel bereikt is. De afwezigheid van streefwaarden en onduidelijkheid over de doelgroep dragen hier verder aan bij.

Maatregelen

In het *Projectplan Integraal Jeugdbeleid 2007-2010* zijn de doelstellingen uitgewerkt in projecten en maatregelen (activiteiten genoemd). In het projectplan valt op dat de meeste inzet gepleegd wordt op de domeinen gezin en school. Het deelproject Jeugdloket richt zich op het domein gezin. De deelprojecten VVE, 12- en 12+ richten zich op het domein school. Voor de andere twee domeinen, leeftijdgenoten en wijk, is het deelproject Wijkgericht opgezet dat aparte doelstellingen voor de domeinen bevat.

De kern van het jeugdbeleid wordt gevormd door drie speerpunten: het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG), het Zorg Advies Team 12- (ZAT) en de VVE. Tussen de operationele doelstellingen en de maatregelen voor de speerpunten is in vier van de vijf gevallen een logisch verband: wanneer de gemeente deze maatregelen realiseert is het aannemelijk dat het operationele doel gerealiseerd wordt. Opvallend is dat het beleid op het lagere niveau van operationele doelen en maatregelen dus een redelijke samenhang vertoont. Dit in tegenstelling tot het gebrek aan samenhang tussen beleidsprobleem en doelen en tussen strategische en

afgeleide, en tussen afgeleide en operationele doelen. Omdat die samenhang op het hogere niveau van het beleid ontbreekt loopt de gemeente echter het risico dat de resultaten van de uitvoering niet leiden tot realisatie van het hoofddoel van het beleid en tot oplossing van het beleidsprobleem.

B. De uitvoeringspraktijk

In de uitvoering wijkt de gemeente deels af van de aanvankelijke plannen doordat drie speerpunten benoemd zijn die zich bevinden op het gebied van de domeinen gezin en school. De doelen en activiteiten op de domeinen leeftijdgenoten en wijk krijgen tijdelijk minder aandacht. Dat betekent dat bij de uitvoering van de maatregelen minder ingezet wordt op de doelstellingen op deze twee domeinen.

Met de drie speerpunten is de gemeente wel goed aan de slag gegaan. De verbreding van VVE en de ontwikkeling van ZATs staan goed op de rails. Alleen het CJG blijft nog wat achter. Voor alle drie de speerpunten is duidelijk beschreven wat de gemeente ermee beoogt en met welke maatregelen de gemeente dat wil bereiken. Deze maatregelen zijn voor het CJG en VVE in lijn met het projectplan Integraal Jeugdbeleid 2007-2010. Het ZAT kreeg in het projectplan nog niet zoveel aandacht en is in de uitvoering nader uitgewerkt. Het is aannemelijk dat wanneer de gemeente al deze maatregelen uitvoert de operationele doelstellingen gerealiseerd zullen worden.

De betrokken partijen bij de uitvoering van het beleid zijn bekend. Voor alle speerpunten geldt dat aan alle relevante partijen gedacht is. Bij het CJG zijn deze partijen echter nog niet allemaal zo intensief betrokken als nodig is.

Een succesfactor in de uitvoering is de aandacht voor afstemming en samenwerking. Samenwerkingspartijen realiseren zich de meerwaarde van integraal handelen en zijn bereid hierin te investeren. Voor het CJG en de ZATs dienen over afstemming en samenwerking wel nog duidelijke, bindende afspraken gemaakt te worden.

Het bovenstaande beschrijft successen in de uitvoering. Er is echter ook een aantal knelpunten gesignaleerd:

- De realisatie van CJG, VVE en ZATs heeft vertraging opgelopen. Een belangrijke oorzaak voor de vertraging is het feit dat de regiefunctie bij de gemeente bij één persoon is belegd. Dat maakt de aansturing kwetsbaar.
- Specifiek voor het CJG geldt dat het veld onbekend is met de visie van de gemeente.
- Met de centrale ketenpartners in het CJG, Zorggroep ONL en de GGD, zijn nog geen afspraken gemaakt.
- Over de financiering van verschillende functies bestaat nog onduidelijkheid.
- Een punt van aandacht is het borgen van draagvlak voor en bekendheid over het ZAT bij leerkrachten, peuterleidsters en medewerkers van kinderdagverblijven.

Deze knelpunten betreffen aspecten die cruciaal zijn voor een succesvolle uitvoering van het integraal jeugdbeleid.

C. Resultaten en effecten

Eigenlijk is het nog te vroeg om te spreken over resultaten en effecten. De gemeente is gestart met de inrichting van structuren die nodig zijn voor de uitvoering van het integraal jeugdbeleid. Effecten van de nieuwe aanpak zijn pas zichtbaar nadat de structuren staan en enkele jaren worden gebruikt. Met het op poten zetten van VVE is de gemeente het verst gevorderd, maar voor alle speerpunten geldt dat realisatie niet voor 2010 voorzien is. Dat sluit overigens aan bij de doelstelling van het beleid.

De eerste tastbare resultaten zijn:

- De doelgroepbepaling van VVE, waar de Zorggroep sinds januari 2008 mee werkt
- De pilots met de ZATs, waarin de samenstelling en werkwijze getest wordt.

(Maatschappelijke) effecten van de uitvoering van het integraal jeugdbeleid kunnen op dit moment nog niet verwacht worden. Daarvoor is het nodig dat eerst volgens de nieuwe werkwijze wordt gewerkt, en dat kan pas wanneer de daarvoor benodigde structuren, zoals CJG en ZATs, zijn ingericht. Toch heeft de uitvoering van het projectplan al geleid tot een eerste effect: betrokken instellingen kennen elkaar beter en werken al meer samen. Daarnaast zit de gemeente met de uitvoering van de maatregelen op het gebied van VVE en ZATs op de goede weg: het is aannemelijk dat een volledige uitvoering van de voorgenomen maatregelen een positieve invloed zal hebben op de gestelde doelen. Het CJG bevindt zich nog zozeer in een beginstadium dat daarover nog geen uitspraken mogelijk zijn.

Wat betreft de vraag of de effecten van het beleid leiden tot een reductie van het beleidsprobleem: eerder is aangegeven dat de versnippering van beleid en uitvoering eigenlijk het enige door de gemeente geformuleerde beleidsprobleem zijn. Het integraal jeugdbeleid draagt bij aan het beëindigen van de versnippering van het beleid. Ook ten aanzien van de versnippering in de uitvoering zijn op dit moment al positieve bevindingen gedaan: het beleid richt zich op een meer integrale benadering, dit wordt ondersteund door betrokken partijen en deels handelen zij daar ook al naar.

In hoeverre het beleid de lokale problematiek rondom jeugd adequaat aanpakt is in de huidige situatie niet vast te stellen. Niet alleen omdat dit in dit stadium voorbarig is, maar ook omdat de problematiek rondom jeugd niet als beleidsprobleem is gedefinieerd en, in het verlengde daarvan, het beleid niet primair is ontworpen om deze problematiek aan te pakken.

D. Aanbevelingen

De laatste onderzoeksvraag betreft mogelijkheden voor verbetering van de kwaliteit van het jeugdbeleid. Onderstaande aanbevelingen hebben tot doel de kwaliteit van het jeugdbeleid te verbeteren om zo meer mogelijkheden voor sturing te creëren en de doeltreffendheid te doen toenemen. De aanbevelingen zijn gebaseerd op de in dit rapport geconstateerde knelpunten omtrent de relatie tussen beleidsproblemen, doelstellingen en uitvoering, de kwaliteit van de doelstellingen en de uitvoeringspraktijk.

Aanbeveling 1 Breng aard en omvang van het beleidsprobleem in kaart

Deze aanbeveling is gericht aan het college. De raad dient het college hiertoe opdracht te geven.

Toelichting:

Op dit moment ligt er geen helder gedefinieerd, op cijfers gebaseerd beleidsprobleem ten grondslag aan het beleid. Dit maakt het minder waarschijnlijk dat het beleid zich daadwerkelijk toespitst op lokale problematiek en deze adequaat aanpakt. Ook maakt dit het lastig de effectiviteit van het beleid te bepalen: de mate waarin het beleid tot een vermindering van de lokale problematiek leidt. Het college zou er daarom goed aan doen te trachten scherper zicht te krijgen op de voornaamste problematiek op het gebied van jeugd in de gemeente, bij voorkeur uitgesplitst naar wijkniveau. Het college dient hierbij rekening te houden met de opvattingen van de raad ten aanzien van relevante problemen.

Zowel op het gebied van standaardgegevens over jeugd als op het gebied van specifiek in Noordoostpolder ervaren problemen dient het college vervolgens een nulmeting uit te voeren. Die nulmeting dient problemen cijfermatig in kaart te brengen. Een eerste stap kan zijn het bevorderen van een adequate registratie van schooluitval. Vervolgens is het belangrijk te onderzoeken wat de oorzaken van de problematiek zijn en welke factoren de ontwikkeling van de problematiek kunnen beïnvloeden. Wanneer dat duidelijk is beschikt het college over de juiste informatie om de raad heldere beleidskeuzes voor te leggen en ook inzicht te bieden in de verhouding tussen kosten en baten bij de verschillende opties. Het beleid dient zich te richten op factoren die binnen het invloedsgebied van de gemeente liggen.

Aanbeveling 2 Formuleer SMART doelen die op het beleidsprobleem zijn toegespitst

Ook deze aanbeveling is in eerste instantie gericht aan het college. De raad dient bij het vaststellen van de doelen er echter voor te waken dat deze ook aan de gestelde eisen voldoen.

Toelichting:

Nadat duidelijk is op welke problematiek het beleid zich richt, dient het college doelen te formuleren die gericht zijn op het verminderen van deze problematiek. Aan die doelen dienen streefwaarden gekoppeld te zijn, zodat ook meetbaar is of doelen bereikt worden. Belangrijke aandachtspunten hierbij zijn dat de streefwaarden als meetbare indicatoren zijn geformuleerd, dat ze toegespitst zijn op vermindering van het beleidsprobleem, dat ze realistisch en haalbaar zijn en dat de gemeente hier daadwerkelijk, eventueel met de nader te noemen partners, op kan sturen met maatregelen. Bovendien dienen de streefwaarden alle aspecten van de doelen af te dekken. Deze streefwaarden kunnen bijvoorbeeld de volgende vorm hebben:

- Momenteel is het percentage schooluitval ...%. In het jaar 2010 dient dit te zijn gereduceerd tot ...%.
- ...% van de leerlingen heeft een zekere leerachterstand. Dit percentage willen we terugbrengen door middel van preventieprogramma's tot ...% in 2010. (Een vergelijkbare streefwaarde maakt overigens al deel uit van het beleid omtrent VVE)
- De gemeentelijke preventieve jeugdzorg en opvoedingsondersteuning dient effectiever te worden. Dit zou zichtbaar moeten worden in een afname van indicaties voor provinciale jeugdzorg van ... naar ... in 2010.
- Streefwaarden kunnen ook kwalitatief zijn en meer op de korte termijn gericht, bijvoorbeeld: er is sprake van een gebrek aan samenwerking tussen de bij jeugd betrokken partijen. Deze samenwerking dient te verbeteren. Daarom dient het aantal contacten tussen deze partijen toe te nemen. Of: de tevredenheid van de betrokken partijen over de samenwerking dient

toe te nemen. Of: er moeten x vaste samenwerkingsverbanden of overlegstructuren worden gerealiseerd in het jaar x.

- Wanneer de doelgroep van het jeugdbeleid alle kinderen en jongeren omvat, kan ook gedacht worden aan streefwaarden als: ...% van alle kinderen/jongeren tussen 6 en 18 jaar dient aangesloten te zijn bij ten minste 1 lokale vereniging.

Bij het formuleren van streefwaarden dienen het beleidsprobleem en de beleidsdoelen uitgangspunt te vormen, niet bestaande registraties of informatie.

Aanbeveling 3 Bewaak dat maatregelen aansluiten bij de gestelde doelen

Dit is een aanbeveling voor het college. De raad kan het college vragen in verantwoordingsinformatie de koppeling tussen maatregelen en doelen duidelijk te maken.

Toelichting:

In dit onderzoek is geconstateerd dat de maatregelen die in het kader van de gekozen speerpunten genomen worden goed aansluiten bij de doelen. Op het domein wijk is echter sprake van een doelstelling die niet dekkend is uitgewerkt in maatregelen. Bewaak bij het bijstellen van beleid dat de lijn problematiek - strategisch doel - afgeleide doelen - operationele doelen ook wordt doorgetrokken naar de maatregelen. De maatregelen dienen als cluster aannemelijk te maken dat realisatie ervan leidt tot realisatie van het beoogde doel.

Aanbeveling 4 Besteed in de uitvoering aandacht aan de geconstateerde knelpunten

Dit is een aanbeveling voor het college.

Toelichting:

Ten aanzien van de uitvoering is in het onderzoek een aantal knelpunten geconstateerd. Dit leidt tot de volgende aanbevelingen:

- Borg de uitvoering van het integraal jeugdbeleid door de regiefunctie te spreiden over minimaal twee personen.
- Geef prioriteit aan het maken van afspraken met Zorggroep ONL en de GGD over de uitvoering van de coördinerende rol in het CJG.
- Schenk aandacht aan het borgen van draagvlak voor en bekendheid over het ZAT (en later ook het CJG) bij professionals die ernaar door moeten verwijzen.
- Creëer duidelijkheid over de financiering van de verschillende functies.

In het algemeen geldt dat het maken van duidelijke afspraken met betrokken instanties, het borgen van financiering en draagvlak en het borgen van continuïteit in de uitvoering cruciale aspecten in het bereiken van de gewenste resultaten zijn.

Aanbeveling 5 Monitor resultaten en effecten en informeer de raad over resultaten en effecten van beleid

Dit is een aanbeveling voor het college. De raad dient, vanuit het belang van zijn controlerende rol, erop toe te zien dat het college deze aanbeveling ook uitvoert.

Toelichting:

Indien er daadwerkelijk op beleidsproblemen gebaseerde doelstellingen en streefwaarden zijn ontwikkeld, is het ook mogelijk de resultaten en effecten van het beleid te monitoren om zo de effectiviteit van het beleid vast te stellen en sturingsformatie te verkrijgen. Kwalitatieve, korte termijn doelstellingen (zoals te maken afspraken, op te stellen protocollen) kunnen relatief eenvoudig door de beleidsmakers zelf worden gemonitord. Voor het monitoren van de gewenste maatschappelijke effecten kan bij voorkeur worden aangesloten bij be-

staande monitorinstrumenten. Aandachtspunt is hierbij dat wordt bewaakt dat deze instrumenten daadwerkelijk meten wat men met het beleid beoogt te bereiken. Daarnaast is voor het meten van effectiviteit essentieel dat voorafgaand aan de ingebruikname van de nieuwe structuren van het integraal jeugdbeleid een nulmeting met betrekking tot de beoogde effecten plaatsvindt.

De raad heeft tijdens het onderzoek aangegeven behoefte te hebben aan informatie uit monitoring die aangeeft wat de stand van zaken in relatie tot problematiek en doelen is. De raad ontvangt deze informatie graag in samenhang. Dat betekent dat wanneer bestaande bronnen, als het leerplichtverslag of informatie van de politie, gebruikt worden bij monitoring, deze geïntegreerd dienen te worden in een informatiesysteem dat het beleidsprobleem, de beleidsdoelen en de daarbij behorende streefwaarden als uitgangspunt hanteert.

Bestuurlijke reactie

Rekenkamercommissie Noordoostpolder
De heer G. Hagelstein, voorzitter
Postbus 155
8300 AD EMMELOORD

Uw brief van 6 oktober 2008	Uw kenmerk -	Ons kenmerk 17694-SML-u	Datum 21 oktober 2008
Onderwerp bestuurlijke reactie rapport jeugdbeleid	Bijlagen geen	Inlichtingen M. Meijs, (0527) 63 32 37	

Geachte heer Hagelstein,

Enige tijd geleden heeft u ons het resultaat van uw onderzoek naar het jeugdbeleid in onze gemeente Noordoostpolder gezonden. U verzocht ons op uw conclusies en aanbevelingen een bestuurlijke reactie te geven. In deze brief treft u onze bestuurlijke reactie aan.

Reactie op conclusies en aanbevelingen

De conclusies en aanbevelingen worden grotendeels onderschreven. Dit blijkt uit het aantal reeds benoemde verbeteringen die zijn aangebracht, alvorens het onderzoek werd geïnitieerd.

Aanbevelingen uit het rapport zullen zoveel mogelijk worden overgenomen. Met name de aanbevelingen die betrekking hebben op het SMART formuleren van doelstellingen en het monitoren van resultaten en effecten zullen nadere invulling krijgen ter verbetering van de sturingsmogelijkheden. De concrete stappen die hiertoe genomen worden, zullen in de tussentijdse evaluatie jeugdbeleid worden aangestipt en nader worden uitgewerkt.

Het verzoek van de raad om geïnformeerd te worden over de voortgang van het jeugdbeleid in relatie tot problematiek en doelen zal vormgegeven worden in een samenhangend monitorsysteem. De 0-meting van de registratie van schooluitval was een eerste stap in die richting. Daarnaast is er door Axion een monitor ontwikkeld, die in 2007 voor het eerst is gehanteerd. De respons vanuit het veld, de voortdurende beleidsmatige veranderingen en de vraag of de monitor wel meet wat we willen weten, hebben tot dusver niet geleid tot inzichtelijkheid in de samenwerkingsverbanden en aansluiting in de jeugdketen, zoals ik had gehoopt. Er wordt nu gekeken hoe deze monitor aangepast kan worden. Andere monitorgegevens zullen hieraan gekoppeld worden.

Hoewel wij een aantal kanttekeningen hebben ten aanzien van de relatie tussen beleidsprobleem en doelstellingen die in de ambtelijk technische reactie uitgebreid aan de orde is gesteld, besteden wij daaraan in onze reactie geen aandacht. Wij menen dat deze kanttekeningen niets afdoen aan uw conclusies en aanbevelingen en kijken liever vooruit naar de gewenste verbetering van ons jeugdbeleid.

- 1 -

Geadresseerde: Ons kenmerk: Datum: No. vervolgblad:
Rekenkamercommissie 17694-SML-u 21 oktober 2008 1
Noordoostpolder
De heer G. Hagelstein,
voorzitter
Postbus 155
8300 AD EMMELOORD

Reeds ingezette verbetering

Voor de gemeenteraad zal het bij het lezen van uw rapport van belang zijn om te weten dat wij reeds gestart zijn met het inzetten van verbeteringen rond het jeugdbeleid.

De volgende acties zijn reeds ter verbetering ondernomen:

- begin 2008 is ervoor gekozen een aantal speerpunten te benoemen die nu eerste prioriteit hebben gekregen;
- borging van de uitvoering van het jeugdbeleid wordt gerealiseerd door meer uren-toedeling voor dit beleid, waardoor de regie niet door één persoon ter hand hoeft te worden genomen;
- in de projectstructuur zijn een aantal aanpassingen gedaan waardoor er minder wordt vergaderd. (Knelpunt was dat dezelfde mensen telkens bij elkaar zaten rondom een ander thema.);
- het uitvoeren van een 0-meting bij de registratie van schooluitval om de betrouwbaarheid van gegevens te vergroten;
- het aanpassen van de monitor (aansluiting in de jeugdketen) die uitgevoerd wordt door Axion.

De tussentijdse evaluatie van het jeugdbeleid is in januari beschikbaar.

In de hoop u adequaat van een reactie te hebben voorzien.

Met vriendelijke groet,
het college van burgemeester en wethouders,
de secretaris, de burgemeester,

Nawoord rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie dankt het college voor de reactie op de conclusies en aanbevelingen uit het rapport. Het college geeft aan dat een aantal aanbevelingen aansluiten bij de reeds ingeslagen richting op het terrein van Jeugdbeleid. Voor de aanbevelingen voor het meer SMART maken van de doelstellingen en het meten van resultaten en effecten, wil het college een plan van aanpak presenteren bij de tussentijdse evaluatie van het Jeugdbeleid. De positieve houding van het college biedt een goede uitgangspositie voor verdere verbetering van het jeugdbeleid in de toekomst. Het is nu aan de raad om zich uit te spreken over de aanbevelingen uit het rapport en toe te zien op de uitvoering ervan door het college.

Bijlage 1 Normenkader

Onderstaand normenkader dat gebruikt is voor de evaluatie van het jeugdbeleid bevat grotendeels zogenaamde "externe normen", normen die onafhankelijk van de gemeentelijk context gelden voor de inrichting van beleid. Daarnaast is de gemeentelijke hoofddoelstelling voor het jeugdbeleid opgenomen als 'interne norm', in een gewijzigde, meer meetbaar geformuleerde vorm.

<i>Beleidsfase & onderwerp</i>	<i>Normen</i>	<i>Oordeel</i>
Beleidsprobleem	Bevat informatie over de aard, omvang en oorzaken van de problematiek	-
Input: beleidsdoelen	Sluiten aan op de probleemanalyse SMART geformuleerd	- +/-
<i>Gemeentelijke hoofddoelstelling</i>	<i>Jeugdigen hebben de bereidheid en het vermogen om als verantwoordelijke burgers volwaardig deel te nemen aan de maatschappij. Daartoe is het van belang dat (onderwijs)achterstanden bij de jeugd voorkomen worden, dat de kinderen die dat nodig hebben specifieke zorg krijgen en dat de leer- en zorglijnen sluitend zijn. De gemeente verricht de volgende inspanningen om dit te realiseren:</i> <i>1. er komt een Centrum voor Jeugd en Gezin dat signalering van problematiek en zorgverlening door professionals coördineert en informatie geeft aan ouders en kinderen.</i> <i>2. In 2010 is tenminste 70% van de doelgroepkinderen met VVE-programma's bereikt</i> <i>3. In het onderwijs coördineren Zorg Advies Teams de aanpak van gesignaleerde problematiek onder kinderen. Het registreren, melden en aanpakken van schoolverzuim maakt hier onderdeel van uit. Er bestaat een personele koppeling tussen de Zorg Advies Teams en het Centrum voor Jeugd en Gezin die ervoor zorgt dat jongeren met complexe problematiek worden geïndiceerd en overgedragen aan Bureau Jeugdzorg.</i> <i>4. Bij overgang van zorgleerlingen van primair naar voortgezet en van voortgezet naar beroepsonderwijs vindt overdracht tussen de Zorg Advies Teams plaats.</i> <i>5. Op wijk- en dorpsniveau ontwikkelt de gemeente samen met relevante partners preventieprogramma's die erop gericht zijn vandalisme, jeugdcriminaliteit, een overmatig drank- en drugsgebruik en tienerzwangerschappen te voorkomen en integratie tussen bevolkingsgroepen en sociale cohesie te bevorderen.</i>	
Input: inzet mensen en middelen	Er is voldoende capaciteit voor de uitvoering van het beleid	Onbekend
Input: maatregelen	Instrumenten sluiten aan op de gestelde doelen en probleemanalyse	+/-
Uitvoeringspraktijk	Aanwezigheid uitvoeringsprogramma	+
	Aanwezigheid uitvoeringsprotocollen	+/-
	Wijze van kwaliteitsborging	-
	Aanwezigheid voldoende capaciteit	Onbekend
	Afstemming en samenwerking relevante partijen	+
Resultaten, beleidsprestaties	Controle op efficiënte uitvoering	+/-
	Bijdrage aan beleidsdoelstellingen	Voorbarig
Effectiviteit	Bijdrage aan beleidsdoelstellingen en aan oplossen beleidsprobleem	Voorbarig
	Via evaluatie teruggekoppeld aan raad	
	Benut voor bijsturing beleid	

Bijlage 2 Problematiek jeugd

Onderstaande tabel is gebaseerd op twee bronnen. De kolom links bevat cijfers uit *Databoek 2006 Kinderen in Tel*, zoals weergegeven in de gemeentelijke *Notitie Integraal Jeugd-beleid 2006-2010*. De rechterkolom bevat cijfers uit een GGD-enquête 2006-2007 onder jongeren van 12 tot en met 18 jaar in Flevoland en uit een belevingsonderzoek onder jongeren van 14 tot 23 jaar in Noordoostpolder.¹ De cijfers vullen elkaar aan, maar in het achterhoofd dient gehouden te worden dat de cijfers in de linkerkolom andere, variërende, leeftijdsgroepen betreffen dan de cijfers in de rechterkolom.

Thema	<i>Kinderen in Tel</i>	<i>*Jongerenenquête/#belevingsonderzoek</i>
Gezondheid	* Sterfte 1-14-jarigen:	* Ooit gerookt:
	Noordoostpolder 0,012%	Noordoostpolder 30%
	Landelijk 0,017%	Flevoland 32.2% ²
	* Zuigelingensterfte:	* Alcoholgebruik:
Noordoostpolder 0,025%	Noordoostpolder 73%	
Landelijk 0,039%	Flevoland 76%	
		* Softdruggebruik:
		Noordoostpolder 11%
		Flevoland 17%
Criminaliteit	* Delictplegers 12 t/m 21-jarigen:	* Winkeldiefstal:
	Noordoostpolder 2,99%	Noordoostpolder 2%
	Landelijk 3,25%	Flevoland 7%
		* Opzettelijke vernieling:
	Noordoostpolder 8%	
	Flevoland 13%	
Werkloosheid	* Werkzoekende werkloze 16 t/m 24-jarigen:	
	Noordoostpolder 2,61	
	Landelijk 2,64	
Gezinssituatie	* 0-17-jarigen die niet in gezin opgroeien:	* Eenoudergezinnen:
	Noordoostpolder 0,03%	Noordoostpolder 7%
	Landelijk 0,31%	Flevoland 13%
Armoede	* 0-17-jarigen in achterstandswijken:	
	Noordoostpolder 1,92%	
	Landelijk 15,94%	
	*0-17-jarigen in armoede:	
	Noordoostpolder 4,5%	
	Landelijk 6,71%	

¹ GGD Flevoland, *Jongerenenquête 2006/2007* en Gewoon Doen, *Meten is weten. Belevingsonderzoek jongeren Noordoostpolder 2007-2008*.

² In dit cijfer is Almere niet meegenomen, omdat de enquête daar geen informatie over geeft.

Thema	<i>Kinderen in Tel</i>	<i>*Jongerenenquête/#belevingsonderzoek</i>
Kindermishandeling	* Mishandelde 0-19-jarigen: Noordoostpolder 0,17% Landelijk 0,26%	* Mishandeling door een volwassene: Noordoostpolder 2% Flevoland 6%
Onderwijs	* Relatief verzuim 4 t/m 17-jarigen: Noordoostpolder 0,004% ¹ Landelijk 1,52% * Leerlinggewicht > 0 van 4 t/m 12-jarigen: Noordoostpolder 24,05% Landelijk 24,82%	* Spijbelen in afgelopen 4 weken: Noordoostpolder 20% Flevoland 20%
Openbare speelruimte	* aantal 0-17-jarigen per hectare speelruimte: Noordoostpolder 53,66 Landelijk 55	* Voldoende activiteiten in de buurt: Noordoostpolder 54% mee eens Flevoland 46% mee eens * Onvoldoende vrijetijdsvoorzieningen Noordoostpolder 66%
Seksualiteit	* Tiernermoeders Noordoostpolder 1,33% Landelijk 1,04%	* Zwanger geweest: Noordoostpolder 0% ² Flevoland 3% * geslachtsgemeenschap gehad: Noordoostpolder 14% Flevoland 22,8% ³

¹ Volgens de *Notitie Integraal Jeugdbeleid 2006-2010* is de registratie in Noordoostpolder niet geheel betrouwbaar.

² Een mogelijke verklaring voor het verschil tussen Kinderen in Tel en de GGD-enquête op dit onderwerp is dat Kinderen in Tel het percentage 15-19-jarigen meet, en de GGD-enquête is afgenomen onder 12 tot en met 18-jarigen. Daarnaast was het peiljaar van Kinderen in Tel 2004, en van de GGD-enquête 2006-2007. Bovendien kan de omvang van de genomen steekproef bij dergelijke kleine getallen tot relatief grote verschillen leiden.

³ Urk is niet in dit gemiddelde opgenomen, daar zijn geen cijfers van beschikbaar.

Bijlage 3 Lijst van respondenten

Gemeente

Wethouder Jeugd	dhr. Van der Est
Coördinator Integraal Jeugdbeleid	mw. M. Meijs
Leerplichtambtenaar	mw. A. Pubben
Raadscommissie Samenleving	dhr. H.R. Kalk
	dhr. J. Simonse
	mw. H. van Keulen-Nentjes
	mw. H. Binksma-Martens,
	mw. J. Sparreboom
	dhr. L.H.M. Lammers
	mw. E. van Elk
	dhr. E. van der Belt

Ketenpartners

Bureau Jeugdzorg	dhr. C. Scheurwater (coördinator, werkbegeleider, leidinggevende en projectleider)
Openbaar basisonderwijs	mw. J. Jansen (projectleider ZAT)
Christelijk primair onderwijs	dhr. P. Reijenga (directeur)
Zorggroep ONL	mw. I. Schoonenboom
Peuterspeelzaalwerk	mw. R. Spies
Paspartoe	mw. G. Schoemaker

Bijlage 4 Geraadpleegde bronnen

Beleidsdocumenten

- Kadernota Jeugd(zorg) en Onderwijsbeleid 2006-2010
- Notitie Integraal Jeugdbeleid 2006-2010
- Programma's Integraal Jeugdbeleid 2007-2010
- Projectplan Integraal Jeugdbeleid 2007-2010
- Jaarverslag Leerplicht en RMC 2006/2007
- Jaarverslag 2006, programma 5 en programma 7
- Programmabegroting 2006, programma 5 en programma 7
- Programmabegroting 2007, programma 5 en programma 7
- Programmabegroting 2008, programma 5 en programma 7
- Voorjaarsnota 2006
- Voorjaarsnota 2007

Notulen raads- en commissievergaderingen

- Commissie Samenleving 7 februari, 5 juli, 20 september en 29 november 2006
- Raadsvergadering 28 september en 14 december 2006

Centrum voor Jeugd en Gezin

- Verslagen werkgroep jeugdloket
- Startvisie CJG
- Scenario ZorgcoördinatiePlus gemeente Noordoostpolder
- Kernprocessen jeugdgezondheidszorg
- Interventie Stevig Ouderschap
- Jaarverslag 2007 jeugdgezondheidszorg 0-4 jaar (Zorggroep ONL)

Voor- en Vroegschoolse Educatie

- Beleidsregel peuterspeelzaalwerk
- Verslagen werkgroep VVE
- Aannamebeleid Opstapje
- Model inschrijfformulier peuterspeelzalen
- Doelgroepbepaling VVE
- *Optimalisatie Opstapje en Boekenpret en afstemming Peuterspeelzalen*

Zorg Advies Teams

- Stukken ten aanzien van de pilots
- *Wijkgericht Zorgadviesteam (ZAT) 12- Noordoostpolder, schooljaar 21007/2008*
- Voortgangsrapportage Ieder Kind Wint april 2008

Overige documenten

- Gewoon Doen!, *Meten is weten. Belevingsonderzoek jongeren Noordoostpolder 2007-2008*
- Vragenlijsten GAAF-monitor
- GGD-jongerenenquête 2006/2007
- Cijfers Noordoostpolder december 2007 indeling volgens zorgpiramide

Bijlage 5 Gebruikte afkortingen

CJG	Centrum voor Jeugd en Gezin
EKD	Elektronisch Kind Dossier
ESAR	Elektronisch Signaleringsysteem Almeerse Risicojeugd
GAAF	Gemeenschappelijk Actieplan Aansluiting Flevoland
GGD	Gemeentelijke Gezondheidsdienst
IBer	Intern begeleider (leerlingbegeleider op basisschool)
P&V	Preventie en Vroeghulp
SMART	Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdgebonden
VVE	Voor- en Vroegschoolse Educatie
Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning
ZAT	Zorg Advies Team