



Integraal Toezicht Jeugdzaken
Jeugd en Gezin

Werkende Ketens?

Metarapportage Integraal Toezicht Jeugdzaken 2009
over zes onderzoeken naar ketensamenwerking



Werkende Ketens?

**Metarapportage Integraal Toezicht Jeugdzaken 2009
over zes onderzoeken naar ketensamenwerking**

Onderzoek Integraal Toezicht Jeugdzaken

Voorwoord

De problemen van jongeren worden steeds complexer. Meer en meer wordt duidelijk dat bij complexe problematiek verantwoorde hulpverlening aan jongeren niet langer door afzonderlijke organisaties kan worden gegeven en dat voorzieningen moeten samenwerken. Alleen op die manier kunnen ze effectief op problemen van kinderen en ouders reageren en problemen zo veel mogelijk voorkomen.

Integraal Toezicht Jeugdzaken heeft tussen 2006 en 2008 in zes gemeenten onderzoek gedaan naar de kwaliteit van de ketensamenwerking van de voorzieningen en organisaties die bij een maatschappelijk probleem van en door jongeren betrokken zijn. In geen van de onderzochte gemeenten is effectieve ketensamenwerking aangetroffen. Deze uitkomst is zorgelijk want zonder een effectieve ketensamenwerking kunnen maatschappelijke problemen niet blijvend worden opgelost. In de zes gemeenten en bij de betrokken voorzieningen is men zich wel steeds meer van de noodzaak tot meer samenwerking, maar men heeft de stap naar effectieve samenwerking in de keten nog niet gezet.

Dit wil niet zeggen dat er niets goed gaat. Er zijn wel samenwerkingsverbanden die zich richten op individuele jongeren. Dat betreft echter voornamelijk oplossingen die afhangen van de persoonlijke inzet en contacten van de verschillende professionals. De professionals zijn doorgaans zeer gemotiveerd in de hulpverlening aan jongeren. Zij werken echter meer vanuit het aanbod van hun eigen organisatie dan vanuit de vraag en behoeften van de jongeren. Voor een effectieve aanpak van een maatschappelijk probleem moeten jongeren en hun ouders actief worden betrokken. Zij zijn immers de 'ervaringsdeskundigen' bij uitstek en willen en kunnen aangeven wat in de praktijk nodig is om het probleem in kwestie te voorkomen en wat de meest effectieve aanpak zou kunnen zijn. Integraal Toezicht Jeugdzaken is van mening dat, wil er sprake zijn van een effectieve ketensamenwerking, niet alleen voorzieningen moeten samenwerken maar ook jongeren en ouders als ketenpartner betrokken moeten worden.

Vaak ligt aan een probleem van en door jongeren dieper liggende problematiek ten grondslag. Om het probleem in kwestie ook voor de lange termijn op te lossen moeten organisaties en voorzieningen ook de onderliggende oorzaken aanpakken. Dat kan alleen in samenwerking; samenwerking niet alleen met andere voorzieningen uit dezelfde keten, maar ook met partijen uit andere ketens. Zo kan het noodzakelijk zijn dat voorzieningen die zich richten op de aanpak van dak- of thuisloosheid samenwerken met voorzieningen uit de keten die zich bezighoudt met de aanpak van verslaving.

De gemeente heeft de taak ervoor zorg te dragen dat deze samenwerking wordt geëffectueerd.

De samenwerking van de voorzieningen moet niet alleen gericht zijn op de oplossing van problemen maar vooral ook op het voorkomen ervan. Het vroegtijdig onderkennen van risico's en risico-omstandigheden voor jongeren is daarbij cruciaal. Zo kan worden voorkomen dat jongeren in probleemsituaties terecht komen of blijven verkeren. Door vroegsignalering is het mogelijk tijdig en adequaat te interveniëren. Als verantwoordelijke voor het lokale jeugdbeleid zou de gemeente daarom nog meer moeten inzetten op vroegsignalering en preventie. De Centra voor Jeugd en Gezin kunnen hieraan een belangrijke bijdrage leveren. Ook zou preventief jeugdbeleid structureel deel uit moeten maken van de lokale agenda. Effectief jeugdbeleid vraagt dat er zowel op ambtelijk als bestuurlijk niveau afstemming wordt gezocht tussen verschillende beleidsterreinen om de problemen met jeugd te voorkomen en op te lossen.

In deze metarapportage geeft Integraal Toezicht Jeugdzaken een aantal aanbevelingen en adviezen voor de verbetering van de ketensamenwerking. Deels zijn de adviezen gericht aan de minister voor Jeugd en Gezin en deels aan de gemeenten. De aanbevelingen aan de minister betreffen het wegnemen van belemmeringen die gemeenten ondervinden bij de samenwerking in de hulpverlening aan jongeren. De gemeenten (en de voorzieningen en organisaties daarbinnen) kunnen de adviezen gebruiken om de lokale aanpak en ketensamenwerking te versterken.

De zes gemeenten hebben vrijwillig maar niet vrijblijvend meegewerkt aan de onderzoeken van Integraal Toezicht Jeugdzaken. Met hen is afgesproken dat, op basis van de uitkomsten van het onderzoek, verbeteracties in gang zullen worden gezet. Voor alle gemeenten geldt dat zij momenteel hard bezig zijn verbeteringen door te voeren.

De samenwerkende inspecties jeugdzaken:
Inspectie voor de Gezondheidszorg
Inspectie van het Onderwijs
Inspectie jeugdzorg
Inspectie Openbare Orde en Veiligheid
Inspectie Werk en Inkomen

Namens deze,

mevrouw drs. J.F. de Vries
hoofdinspecteur Inspectie jeugdzorg
voorzitter Stuurgroep Integraal Toezicht Jeugdzaken

Utrecht: juli 2009

Inhoudsopgave

Samenvatting	6
1 Inleiding	8
2 Overeenkomsten	12
3 Verklaringen	16
4 De jongere centraal	18
5 Aanbevelingen en adviezen	22
Bijlage A	
Onderzoeken ITJ 2006-2008	26
A.1 Dak- of thuisloosheid van jongeren in Parkstad Limburg	26
A.2 Jeugdprostitutie in Rotterdam	28
A.3 Kindermishandeling in Haarlem-Schalkwijk	29
A.4 Overgewicht in Culemborg	30
A.5 Voortijdig schoolverlaten in Emmen	31
A.6 Voortijdig schoolverlaten in Dordrecht	32

Samenvatting

In de metarapportage *Werkende Ketens?* rapporteert Integraal Toezicht Jeugdzaken (ITJ) aan de minister voor Jeugd en Gezin over de onderzoeken die ITJ tussen 2006 en 2008 in zes gemeenten heeft uitgevoerd. ITJ gaat in deze rapportage in op de bevindingen en conclusies van de verschillende onderzoeken. Ook benoemt ITJ knelpunten die tijdens de onderzoeken naar voren zijn gekomen. Het gaat vooral om belemmeringen die gemeenten en voorzieningen ondervinden bij de hulpverlening aan jongeren. De rapportage bevat een aantal aanbevelingen en adviezen aan het Rijk en de gemeenten voor de oplossing van deze knelpunten.

De metarapportage betreft de onderzoeken in Parkstad Limburg (dak- of thuisloze jongeren), Rotterdam (jeugdprostitutie), Haarlem-Schalkwijk (kindermis-handeling), Culemborg (overgewicht) en Emmen en Dordrecht (beide voortijdig schoolverlaten).

In haar onderzoeken richt ITJ zich op de kwaliteit van de ketensamenwerking van de verschillende voorzieningen en organisaties die bij een maatschappelijk probleem van en door jongeren betrokken zijn. Uitgangspunt is dat, om een probleem aan te pakken, op te lossen en in de toekomst te voorkomen, voorzieningen die daarbij een rol kunnen spelen in een keten moeten samenwerken. ITJ heeft geconstateerd dat er in geen van de onderzochte gemeenten sprake is van effectieve ketensamenwerking bij het voorkomen en aanpakken van maatschappelijke problemen. Wel zijn in sommige gemeenten alle partners aanwezig om een goede keten te vormen, maar ook daar is geen sprake van effectieve ketensamenwerking.

Hoewel het onderzochte maatschappelijk probleem per gemeente verschillend is, komen de bevindingen en conclusies van de onderzoeken op cruciale punten die de ketensamenwerking betreffen grotendeels overeen. Zo schiet de informatie-uitwisseling tekort, is de doelgroep lang niet altijd volledig in beeld, sluiten de verschillende trajecten in de hulpverlening vaak niet op elkaar aan, werkt men veelal uitsluitend vanuit de doelstellingen en het aanbod van de eigen organisatie, en vindt er geen integrale evaluatie plaats. Daarnaast hebben de ketenpartners geen gezamenlijke doelstelling voor de preventie en aanpak van het betreffende probleem en ontbreekt vaak een gezamenlijke analyse van het probleem. Ook is er bijna nergens een formele ketenregisseur aangewezen die ervoor zorgt dat de samenwerkingsactiviteiten zo op elkaar zijn afgestemd dat het doel van de keten wordt gerealiseerd. Uit de onderzoeken komt nog een aantal overeenkomstige bevindingen naar voren die niet direct aan ketensamenwerking zijn gerelateerd.

Er is in veel gevallen geen sprake van vroegsignalering en de onderliggende oorzaken van de problemen waarmee jongeren kampen zijn vaak gelijk, evenals de redenen waarom jongeren bij professionals uit beeld raken.

Er zijn verschillende verklaringen voor het niet voldoen aan de criteria voor ketensamenwerking. Jongeren en ouders worden onvoldoende betrokken, professionals werken vaak vanuit de kaders van de eigen organisaties en partijen kennen elkaar niet. Er is onvoldoende zicht op de aard en omvang van het probleem op lokaal niveau en wachtlijsten bemoeilijken de continuïteit van de hulpverlening. Een andere verklaring heeft betrekking op wettelijke kaders. Enerzijds belemmeren deze de samenwerking, anderzijds maken gemeenten en voorzieningen te weinig gebruik van de ruimte die deze kaders bieden.

In de metarapportage is een levensloopbeschrijving opgenomen. Deze maakt voor de hele levensloop van een jongere duidelijk wat er is gedaan, waarom, door wie en met welk resultaat. ITJ gebruikt dit instrument om voorzieningen inzicht te geven in de risico's en valkuilen in de samenwerking. Doel daarvan is hen ertoe aan te zetten de samenwerking te verbeteren.

Het rapport wordt afgesloten met een aantal aanbevelingen en adviezen. Deze zijn deels gericht aan het Rijk en deels aan de gemeenten.

Lokaal worden acties ondernomen om problemen rondom jongeren aan te pakken en/of te voorkomen. Er zijn echter factoren die het gemeenten moeilijk maken deze problemen op te lossen.

Het Rijk kan een belangrijke rol spelen bij het wegnemen van deze belemmeringen. Het betreft de volgende punten.

- Leeftijdsgrenzen: het behalen van het gewenste resultaat voor de jongere zou het eindpunt van de hulpverlening moeten bepalen; niet leeftijdsgrenzen of het einde van de leerplicht.
- Privacyregelingen: deze zijn al wel verbeterd en verruimd maar moeten ketenbreed gelden en beter bekend gemaakt worden bij professionals om effectief te kunnen zijn.
- Volledige en juiste informatie: voor een integrale aanpak van een maatschappelijk probleem moet een gemeente kunnen beschikken over de volledige en juiste informatie over dat probleem. Alleen het Rijk kan partijen de noodzakelijke bevoegdheden geven om die informatie te verkrijgen.

De aanbevelingen en adviezen aan de gemeenten zijn voor het merendeel praktisch toepasbaar en op korte termijn te realiseren.

- Investeer in vroegtijdig signaleren: het vroegtijdig onderkennen van risico's en risico-omstandigheden voor jongeren is cruciaal om te voorkomen dat jongeren in probleemsituaties terechtkomen of blijven verkeren. Vroegsignalering moet een wezenlijk onderdeel uitmaken van de samenwerking.
- Zet in op de onderliggende oorzaken van zich manifesterende problemen: vaak ligt aan problemen van en door jongeren dieper liggende problematiek ten grondslag.
- Optimaliseer het bereik van de (keten)partners: weet wie je nodig hebt.
- Gebruik levensloopbeschrijvingen voor snel zicht op de resultaten van de ketensamenwerking.
- Committeer ouders en jongeren aan de hulpverlening.
- Geef de ketenaanpak voldoende tijd om effectief te worden.

In de bijlage worden van elk onderzoek de belangrijkste bevindingen en conclusies vermeld, evenals de hoofdpunten van de door de gemeenten en voorzieningen opgestelde actieplannen.

Voorliggende metarapportage is gebaseerd op de onderzoeken die Integraal Toezicht Jeugdzaken (ITJ)¹ heeft uitgevoerd in de jaren 2006-2008. Uit deze onderzoeken blijkt dat in alle onderzochte gemeenten de samenwerking van de verschillende voorzieningen en organisaties die bij een maatschappelijk probleem betrokken zijn, in meerdere of mindere mate verbetering behoeft. Het doel van deze metarapportage is de minister voor Jeugd en Gezin en de gemeenten te informeren over de belangrijkste bevindingen en conclusies uit onderzoeken die ITJ in de loop van een aantal jaren heeft uitgevoerd.

Jeugd in Nederland

Kinderen en jongeren² kunnen zich in Nederland onder relatief gunstige omstandigheden ontwikkelen en met het grootste deel van de jeugd in Nederland gaat het goed. Er zijn voldoende voorzieningen om hen in hun ontwikkeling te ondersteunen, en voor jongeren die problemen ondervinden zijn er voorzieningen die hulp bieden. Maar vaak zijn de problemen complex. Bij de aanpak ervan zijn veel verschillende personen en voorzieningen betrokken, en deze voorzieningen zijn meestal (relatief) autonoom. Om een effectief antwoord te kunnen vinden op het maatschappelijk probleem dat ze aanpakken, is resultaatgerichte samenwerking nodig. De afgelopen jaren is meer en meer, ook vanuit de praktijk, de overtuiging gegroeid dat op lokaal niveau deze samenwerking het beste in ketenverband (gezamenlijk en opvolgend) kan plaatsvinden. Dit houdt in dat de organisaties en voorzieningen die betrokken zijn bij de aanpak van een bepaald probleem hun werkzaamheden zodanig afstemmen dat het gezamenlijk doel (oplossen van het probleem van de jongeren) wordt bereikt.

Sinds de instelling van het programmaministerie voor Jeugd en Gezin in 2007 zijn tal van initiatieven ontplooid om alle kinderen alle kansen te geven waar zij recht op hebben. Veel aandacht wordt besteed aan het vroegtijdig signaleren van problemen bij kinderen en verbetering van de samenwerking tussen de verschillende voorzieningen en instanties in het jeugddomein. De oprichting van Centra voor Jeugd en Gezin (CJG's) is hier bij uitstek een voorbeeld van. Het programmaministerie voor Jeugd en Gezin ondersteunt samen met de gemeenten die zijn aangesloten bij de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) bij het realiseren van de CJG's. De komende jaren zal deze ondersteuning meer in samenhang worden gebracht met andere ondersteuningsactiviteiten die op gemeenten zijn gericht. Het gaat daarbij onder meer om de aanpak van kindermishandeling, de verwijzindex risicjongeren (VIR), het elektronisch kinddossier (EKD), veiligheidshuizen en de zorg- en adviesteams (ZAT's). Een belangrijk doel hiervan is dat gemeenten deze ontwikkelingen zoveel mogelijk in samenhang aanpakken. Dit vergroot de mogelijkheid te komen tot betere samenwerking, informatie-uitwisseling en coördinatie van hulp en zorg. Het is de bedoeling dat, wanneer verschillende organisaties zijn betrokken bij een gezin, er één plan komt. Onder het motto 'één gezin, één plan' wordt in dat plan vastgelegd wie er verantwoordelijk is voor de coördinatie van de zorg.

De hiervoor genoemde beleidsinitiatieven van het programmaministerie voor Jeugd en Gezin zijn onder meer gericht op verbetering van de samenwerking. Dat is een grote stap voorwaarts. Toch constateert ITJ dat er ondanks deze initiatieven, problemen en knelpunten zijn die de samenwerking belemmeren en die door de beleidsmaatregelen niet of niet geheel worden weggenomen. Dit is deels een gevolg van het feit dat de initiatieven en maatregelen nog niet volledig zijn geïmplementeerd of nog niet voldoende bekend zijn, maar er zijn ook knelpunten die door de ingevoerde maatregelen niet worden opgelost. In deze metarapportage wordt aandacht besteed aan de overeenkomstige factoren die een rol spelen bij deze knelpunten.

¹ Integraal Toezicht Jeugdzaken (ITJ) is een programmatisch samenwerkingsverband van vijf rijksinspecties die taken hebben op het gebied van jeugd. Deze inspecties zijn: de Inspectie voor de Gezondheidszorg, de Inspectie van het Onderwijs, de Inspectie jeugdzorg, de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid en de Inspectie Werk en Inkomen. De Inspectie voor de Sanctietoepassing is sinds 2007 incidenteel betrokken bij het programma van ITJ. In de samenwerking tussen deze inspecties staan niet de beleidsterreinen centraal maar de levensloop van kinderen en jongeren van -9 maanden tot 23 jaar.

² Wanneer in deze rapportage gesproken wordt van jongeren, worden kinderen en jongeren tot 23 jaar bedoeld.

Integraal Toezicht Jeugdzaken

De vijf inspecties die in ITJ participeren hebben gezamenlijk toezicht over de volle breedte van voorzieningen voor jeugd. In het toezicht richt ITJ zich op de kwaliteit van de samenwerking tussen organisaties en voorzieningen voor jeugd binnen gemeenten. Dit doet ze vanuit de vooronderstelling dat een verbetering van de (keten)samenwerking leidt tot betere en concrete resultaten voor de kinderen en jongeren. ITJ wil daarmee een bijdrage leveren aan het realiseren van een verbetering van de situatie voor de jongeren in die gemeenten.

Werkwijze

Een maatschappelijk probleem van of door jongeren (op lokaal of regionaal niveau) vormt het vertrekpunt voor een onderzoek door ITJ. In de werkwijze van ITJ staat een risico- en resultaatgerichte aanpak centraal. Dat betekent dat ITJ onderzoek doet in die gemeenten waar het betreffende probleem groot is en waar de risico's voor jongeren om met dit probleem in aanraking te komen hoog zijn. Tot aan 2008 werd per probleem in één gemeente onderzoek gedaan; sinds 2008 onderzoekt ITJ een bepaald probleem in meerdere gemeenten. In de geselecteerde gemeenten onderzoekt ITJ wat de kwaliteit is van de gezamenlijke aanpak van voorzieningen en organisaties en wat de resultaten daarvan zijn voor jongeren. Bij de beoordeling van de kwaliteit van de samenwerking maakt ITJ gebruik van een eigen toezichtkader met acht kwaliteitsaspecten.

Na het onderzoek legt ITJ haar bevindingen vast in een nota van bevindingen; daarin zijn ook de conclusies, aanbevelingen en een bestuurlijke boodschap aan de gemeente opgenomen. Op basis van deze nota stelt de gemeente in samenwerking met de betrokken voorzieningen een actieplan op. De gemeente beschrijft in het actieplan welke acties moeten worden ondernomen en welke doelen moeten worden gesteld om het gewenste resultaat te behalen.

Na oplevering van het actieplan volgt een ITJ-inspecteur gedurende een met de gemeente afgesproken periode (doorgaans twee jaar) de voortgang, uitvoering en tussentijdse resultaten van het actieplan. De gemeente is de regievoerder bij de uitvoering van het actieplan. Zo nodig spreken de in ITJ participerende sectorale inspecties vanuit hun eigen (wettelijke) bevoegdheden de instellingen en voorzieningen die onder hun toezicht ressorteren, aan op hun verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het actieplan.

Nadat de doorlooptijd van het actieplan is verlopen, stelt de gemeente een overall evaluatie op. Deze zelfevaluatie omvat de evaluatie van alle in het actieplan opgenomen activiteiten, zoveel mogelijk in samenhang.

Ook bevat de evaluatie een waardering van de behaalde resultaten en effecten betreffende het maatschappelijke probleem. Uit de evaluatie zal duidelijk moeten worden welke ontwikkelingen hebben plaatsgevonden en welke resultaten zijn bereikt voor de jongeren in betreffende gemeente(n). ITJ toetst vervolgens de zelfevaluatie van de gemeente en geeft een eindoordeel. Het totale onderzoekstraject is daarmee beëindigd.

Rapportage

ITJ rapporteert op drie manieren. ITJ rapporteert over haar bevindingen in een nota van bevindingen, waarin ook een bestuurlijke boodschap staat en aanbevelingen aan de gemeente worden gedaan ter verbetering van de ketensamenwerking. De gemeente gebruikt deze nota bij het opstellen van haar actieplan. De tweede manier van rapporteren betreft de eindpublicatie van een onderzoek. Deze bestaat uit de hoofdpunten van de nota van bevindingen, het actieplan dat de gemeente samen met de betrokken voorzieningen heeft opgesteld, en een reactie daarop van ITJ. De eindpublicatie is bedoeld voor de gemeente(n) en voorzieningen die bij een bepaald onderzoek waren betrokken. Tot slot stelt ITJ periodiek een metarapportage op. Daarbij wordt met name aandacht besteed aan de overeenkomsten in de bevindingen en conclusies van de verschillende onderzoeken. Ook gaat ITJ in de metarapportage in op knelpunten die tijdens de onderzoeken naar voren zijn gekomen. Het betreft vooral belemmeringen die gemeenten en voorzieningen ondervinden bij de hulpverlening aan jongeren.

Onderzoeken 2006-2008

Tussen 2006 en 2008 heeft ITJ de kwaliteit van de ketensamenwerking beoordeeld in zes gemeenten. In Parkstad Limburg onderzocht ITJ hoe voorzieningen samenwerken in het voorkomen dat jongeren tot 23 jaar dak- of thuisloos worden. De samenwerking tussen (ketens van) organisaties die meewerken aan het voorkomen en aanpakken van jeugdprostitutie was onderwerp van onderzoek in Rotterdam. In Haarlem-Schalkwijk keek ITJ naar de samenwerking bij de preventie en aanpak van kindermishandeling. Het ITJ-onderzoek in Culemborg betrof de kwaliteit van de (keten)samenwerking bij de preventie en aanpak van overgewicht bij jongeren. In Emmen en Dordrecht, tenslotte, onderzocht ITJ de samenwerking tussen voorzieningen en organisaties bij de preventie en aanpak van voortijdig schoolverlaten (vsv). In de bijlage bij deze metarapportage staan de belangrijkste bevindingen uit deze onderzoeken en de belangrijkste acties die gemeenten en betrokken voorzieningen in hun actieplannen hebben opgenomen.

Leeswijzer

Deze metarapportage is als volgt opgebouwd.

In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de overeenkomsten in de bevindingen en conclusies over het functioneren van de ketens in de gemeenten waar ITJ in de periode 2006-2008 onderzoek heeft gedaan. In hoofdstuk 3 worden verklaringen gegeven voor deze overeenkomsten. Daarnaast komt in dit hoofdstuk een aantal overeenkomsten aan de orde die ITJ in alle onderzochte gemeenten heeft waargenomen maar die niet aan ketensamenwerking zijn gerelateerd. In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de levensloopbeschrijving, een instrument dat ITJ gebruikt om inzicht te verschaffen in de manier waarop voorzieningen samenwerken bij de hulpverlening aan een jongere. Het laatste hoofdstuk bevat een aantal aanbevelingen en adviezen voor de oplossing van knelpunten waarmee gemeenten en voorzieningen worden geconfronteerd bij de aanpak van problemen van en door jongeren. Deze aanbevelingen en adviezen zijn voor een deel aan het Rijk en voor een deel aan de gemeenten gericht. In de bijlage worden van elk onderzoek de belangrijkste bevindingen en conclusies vermeld evenals de hoofdpunten van de door de gemeenten en voorzieningen opgestelde actieplannen. Tevens wordt per gemeente de stand van zaken aangegeven van de opstelling van het actieplan, de uitvoering ervan, de zelfevaluatie en de verwachte einddatum van het traject.

In de periode 2006-2008 heeft ITJ in zes gemeenten onderzoek gedaan naar de kwaliteit van de ketensamenwerking. De onderzochte problemen en de onderzochte gemeenten verschillen. Toch constateert ITJ dat er veel overeenkomsten bestaan in de bevindingen en conclusies van de onderzoeken. Zo is in geen van de onderzochte gemeenten sprake van echte ketensamenwerking. Wel zijn er altijd diverse, vaak kleine, samenwerkingsverbanden werkzaam rondom individuele jongeren (op casusniveau). Deze samenwerkingsverbanden ontstaan echter veelal op ad hoc basis en zijn meestal van korte duur. Ook is gebleken dat in sommige gemeenten wel alle bestanddelen en partijen aanwezig zijn om een goede preventieve en curatieve keten op te bouwen, maar dit garandeert niet dat de keten goed functioneert en/of een integraal karakter heeft.

In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de overeenkomsten in de kwaliteit van het functioneren – zowel op casus- als op ketenniveau - van de (samenwerkings) ketens in de verschillende gemeenten, beoordeeld aan de hand van de acht kwaliteitsaspecten.

Er blijkt ook sprake te zijn van overeenkomsten die niet gerelateerd zijn aan ketensamenwerking. Deze worden in het laatste deel van het hoofdstuk besproken.

Overeenkomsten op kwaliteitsaspecten

ITJ bepaalt de kwaliteit van de ketensamenwerking aan de hand van een toetsingskader met acht criteria, ook wel kwaliteitsaspecten genoemd. Deze kwaliteitsaspecten zijn: doelconvergentie, gedeelde probleemanalyse, ketenregie, informatiecoördinatie, bereik van de keten, continuïteit in de keten, oplossingsgerichtheid, en systematische evaluatie en verbetering. ITJ gaat ervan uit dat een keten goed functioneert als alle aspecten waarop de kwaliteit van de samenwerking is onderzocht in orde zijn bevonden én de keten aantoonbaar bijdraagt aan het oplossen of voorkomen van het (maatschappelijke) probleem voor of door jongeren.

Casusniveau

Voor een effectieve en doorlopende hulpverlening aan jongeren is het belangrijk dat de verschillende ketenpartners elkaars signalen, aanpak en resultaten kennen. Uit de ITJ-onderzoeken is gebleken dat deze *informatiecoördinatie* in geen van de gemeenten toereikend is. In sommige gevallen wordt er op casusniveau wel informatie uitgewisseld, maar over het algemeen is er tussen de voorzieningen nog te weinig overdracht en afstemming van informatie over jongeren, gezinnen en de hulpverlening.

Dit is ook te zien aan de dossiers: die zijn niet volledig of worden niet volledig overgedragen.

Bij het *bereik van de keten* gaat het erom of de voorzieningen de volledige doelgroep met betrekking tot een bepaald probleem in beeld hebben en bereiken, en of alle noodzakelijke partijen in de keten aanwezig zijn. ITJ heeft geconstateerd dat de doelgroep lang niet altijd volledig in beeld is en dat het vaak moeilijk is de doelgroep die wél in beeld is te bereiken. Ook komt het voor dat jongeren uit beeld raken, bijvoorbeeld omdat voorzieningen jongeren maar tot een bepaalde leeftijd kunnen helpen. Met betrekking tot de aanwezigheid van alle noodzakelijke ketenpartners, is gebleken dat in verschillende gevallen een of meer partijen in de keten ontbreken. Daardoor kan de keten als geheel niet een passend aanbod voor de jongeren realiseren.

Het is in het belang van de jongere dat tijdens de hulpverlening de verschillende stappen en trajecten zonder onderbrekingen op elkaar aansluiten en leiden tot de oplossing van zijn of haar probleem. In de onderzochte gemeenten is van deze *continuïteit* in de keten lang niet altijd sprake. Niet alleen het ontbreken van aansluiting tussen de ketenpartners en de verschillende doelstellingen van organisaties vormen een risico voor de continuïteit in de keten, maar ook de geringe mate van samenwerking tussen ketenpartners en de manier waarop dat gebeurt belemmeren nogal eens de continuïteit.

ITJ heeft gezien dat hulpverleners op casusniveau over het algemeen oplossingsgericht werken. Maar deze *oplossingsgerichtheid* is op het niveau van de keten aanmerkelijk minder aangetroffen. Meestal wordt naar een oplossing toegewerkt vanuit de doelstellingen en het aanbod van de eigen organisatie of van een (klein) samenwerkingsverband. Van ketenbrede activiteiten gericht op het oplossen van het probleem is minder vaak sprake.

Systematische evaluatie en verbetering ten slotte, vindt in sommige gevallen op casusniveau plaats. Dan wordt de hulpverlening tussentijds en na afloop met betrokkenen geëvalueerd. Ook worden soms afzonderlijke overstructuren en samenwerkingsverbanden geëvalueerd. Maar in geen van de onderzochte gemeenten heeft ITJ integrale evaluatie aangetroffen: nergens worden de effecten die de verschillende initiatieven hebben voor de jongere systematisch geëvalueerd.

Ketenniveau

Bij *doelconvergentie* gaat het erom of ketenpartners een gezamenlijke doelstelling hebben voor de preventie en aanpak van een (maatschappelijk) probleem voor of door jongeren. De onderzoeken van ITJ wijzen uit dat dit in de onderzochte gemeenten in de praktijk nooit het geval is. Ook al onderschrijven organisaties en voorzieningen een gezamenlijk doel soms wel in theorie, of delen ze eenzelfde definitie van het probleem, toch redeneren ze in de praktijk meer vanuit hun eigen aanbod dan vanuit de behoeften van jongeren. Daardoor zijn de acties die door de verschillende voorzieningen worden genomen vaak meer gericht op de eigen organisatiedoelen dan op het gemeenschappelijk doel dat de eigen organisatiedoelen overstijgt en gericht is op de jongere.

Ook heeft ITJ nergens een *gedeelde probleemanalyse* aangetroffen. Een gedeelde analyse van het probleem is nodig voor een gerichte aanpak, waarbij alle noodzakelijke ketenpartners zijn betrokken. Inzicht in de omvang en ernst van het probleem op lokaal niveau ontbreekt nogal eens, terwijl dit juist een belangrijke voorwaarde is voor een correcte analyse van het probleem.

Dat in geen van de onderzochte gemeenten sprake is van ketensamenwerking, verklaart dat ITJ ook bijna nooit constateert dat voldaan wordt aan het kwaliteitsaspect *ketenregie*. Bijna nergens is een formele ketenregisseur (een persoon of een organisatie) aangewezen die ervoor zorgt dat de verschillende organisaties en voorzieningen die bij een bepaald probleem zijn betrokken, zodanig samenwerken en hun activiteiten zo op elkaar afstemmen dat het doel van de keten wordt gerealiseerd. Het ontbreken van ketenregie heeft tot gevolg dat er te weinig samenhang en afstemming is tussen de activiteiten van de verschillende partijen.

Er is duidelijk een scheiding waar te nemen tussen samenwerking op ketenniveau en samenwerking op casusniveau. Op ketenniveau schort het vooral aan de kwaliteitsaspecten *doelconvergentie*, *gedeelde probleemanalyse* en *ketenregie*. Als aan die aspecten niet wordt voldaan, kan er geen sprake zijn van ketensamenwerking. Aan de andere kwaliteitsaspecten wordt deels voldaan, maar dan betreft het vrijwel uitsluitend samenwerking op het niveau van de individuele jongere (*casusniveau*) en gaat het om samenwerking tussen een beperkt aantal partijen. Om uiteindelijk het gewenste resultaat voor jongeren te bereiken, zal ervoor gezorgd moeten worden dat samenwerking op ketenniveau gestalte krijgt.

Overige overeenkomsten

Hierboven is ingegaan op de vraag wat er de oorzaak van is dat niet wordt voldaan aan de criteria voor ketensamenwerking. ITJ heeft in alle onderzochte gemeenten ook nog een aantal overeenkomsten waargenomen die niet aan de criteria voor ketensamenwerking zijn gerelateerd.

(Vroeg)tijdig signaleren

De manier van werken van de verschillende organisaties leidt ertoe dat het risico aanwezig is dat jongeren niet in beeld komen of op bepaalde momenten uit beeld raken. De professionals raken het zicht op deze jongeren kwijt en de kans dat jongeren opnieuw in beeld komen is klein. Er wordt nog te weinig vroegtijdig gesignaleerd³. In het kader van preventieve acties wordt voornamelijk gezocht naar manieren om voorlichting te geven, maar jongeren die dreigen in een probleemsituatie terecht te komen worden niet actief genoeg benaderd en/of bijgestaan. Deze jongeren worden niet geregistreerd en vaak ontbreekt het de professional aan tijd om ook uitgebreid aandacht te besteden aan de risicogeveallen. Vroegtijdige signalering is dus ook van belang om de keten sluitend te maken (vanuit een preventief oogpunt).

De problemen achter het probleem

Analyse van de onderzoeken heeft geleid tot nog een andere 'rode draad' met betrekking tot de problemen rondom jongeren: de onderliggende oorzaken van de problemen waarmee jongeren kampen zijn vaak gelijk. Problemen als jeugdprostitutie, voortijdig schoolverlaten, kindermishandeling en overgewicht blijken voor een groot deel dezelfde oorzaken te hebben. Het gaat bijvoorbeeld om oorzaken die zich bevinden binnen het gezin (armoede) of de directe omgeving van de jongere (lage sociaal economische status). Voor een effectieve preventieve aanpak betekent dit dat niet alleen ingezet moet worden op het voorkomen van de problemen *sec*, maar dat ook ingezet zou moeten worden op de aanpak van de onderliggende oorzaken van die problemen.

Wanneer men inzet op de aanpak van deze onderliggende oorzaken, wordt duidelijk dat het betreffende probleem niet door één partij kan worden opgelost, maar dat het nodig is dat partijen die werkzaam zijn binnen verschillende ketens elkaar opzoeken. Het belang van goede ketensamenwerking wordt hiermee groter. Partijen kunnen nu immers niet meer vanuit alleen hun eigen werkveld aan de slag, ze moeten de partners opzoeken.

³ Onder vroegtijdige signalering wordt verstaan verwijzing, melding en detecteren van risico's en van risico-omstandigheden. Doel ervan is jongeren die in een probleemsituatie zijn beland of dreigen te belanden zo spoedig mogelijk in beeld te krijgen en te voorkomen dat de jongeren in deze probleemsituatie blijven verkeren en/of terecht komen.

**Leeftijd en overgangsmomenten:
jongeren raken uit beeld**

Het komt regelmatig voor dat jongeren die in beeld zijn bij professionals, uit het zicht verdwijnen wanneer ze achttien jaar oud worden. Een deel van de jongeren wordt na hun achttiende jaar niet meer bereikt, aangezien de hulp alleen nog kan worden voortgezet op vrijwillige basis. Ook gebeurt het dat jongeren geen hulp geboden krijgen omdat de leeftijdsgrens bijna in zicht is, of omdat ze nog te jong zijn (zie ook hoofdstuk 4). Ze komen hierdoor niet in aanmerking voor voorzieningen die voor hen gewenst zijn, en moeten dan ‘wachten’. Dit brengt een risico met zich mee: in de periode dat ze moeten wachten vallen de jongeren vaak uit.

Ook wanneer jongeren van de ene voorziening naar een andere overgaan, bestaat het risico dat ze uit beeld raken. Vaak is er vertraging in de overdracht, zijn de dossiers onduidelijk of bestaan er wachtlijsten bij de vervolgpartij. Hierdoor kan de hulpverlening niet ononderbroken plaatsvinden en vallen er als het ware ‘gaten’ in het traject. Jongeren kunnen daardoor zo gedemotiveerd raken dat zij afzien van verdere hulpverlening en uit het zicht verdwijnen.

In hoofdstuk 2 zijn de belangrijkste overeenkomsten in bevindingen en conclusies van de uitgevoerde onderzoeken besproken en is aangegeven dat in geen van de onderzochte gemeenten sprake is van effectieve ketensamenwerking. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de vraag wat de verklaringen zijn voor het niet voldoen aan de criteria voor ketensamenwerking.

Jongeren en ouders onvoldoende betrokken

Jongeren en hun ouders worden vaak onvoldoende betrokken bij de hulpverlening. Ze worden meestal niet als partners gezien en daarom ook niet in de keten als zodanig betrokken. Niet alleen is het bereik van de keten daardoor onvoldoende, maar ook de oplossingsgerichtheid schiet te kort. Jongeren en hun ouders zijn vrijwel altijd het object van hulpverlening, terwijl ze een waardevolle bijdrage zouden kunnen leveren aan de oplossing van het betreffende probleem. Het is daarom van belang dat organisaties een meer vraaggerichte benadering hanteren om te komen tot een passend aanbod voor de jongeren. In de huidige situatie is echter het bestaande aanbod van organisaties veelal leidend. Jongeren en ouders zijn als het ware 'ervaringsdeskundigen', en kunnen inzichten aandragen omtrent de situaties waarin een probleem zich voordoet, en aangeven wat nodig is om een probleem te voorkomen en hoe het meest effectief ingegrepen kan worden. Een effectieve aanpak van een probleem rond jongeren vereist dat jongeren en hun ouders actief worden betrokken en onderdeel uitmaken van de keten.

Professionals werken vanuit de kaders van de eigen organisatie

Professionals werken vaak vanuit de kaders van hun eigen organisatie. Zij stellen veelal hun eigen doelen en kennen alleen professionals van organisaties en voorzieningen waarmee ze een directe relatie hebben. Dit is een van de redenen waarom er in geen van de onderzochte gemeenten sprake is van doelconvergentie. Er is geen overkoepelend ketendoel overeengekomen tussen alle partijen die in een keten rondom preventie en aanpak van een probleem voor of door jongeren moeten samenwerken. Dit staat uiteindelijk het behalen van een optimaal resultaat voor jongeren in de weg.

Partijen kennen elkaar niet

Vaak zijn de professionals niet bekend met de taken, bevoegdheden en doelen van andere partijen en gaan ze uit van oordelen van derden daarover. Dit leidt er in sommige gevallen toe dat partijen elkaar niet vertrouwen. Gebrek aan vertrouwen is soms ook het gevolg van persoonlijke ervaringen met andere professionals. Ook komt het voor dat, als gevolg van onbekendheid en gebrek aan vertrouwen, bepaalde partijen als schakel in de keten worden overgeslagen. Dit is niet in het belang

van de jongere, aangezien deze dan niet direct krijgt wat hij/zij nodig heeft. De jongere moet het dan doen met het aanbod van de voorziening waarmee de vorige partij toevallig een goede relatie of goede ervaring heeft.

Dat professionals van de verschillende voorzieningen elkaar vaak niet kennen, leidt er ook toe dat de informatiecoördinatie in veel gevallen tekort schiet. Een voorbeeld hiervan is dat men vaak geneigd is een onvolledig dossier over te dragen, omdat men bang is dat een jongere geweigerd wordt bij een andere voorziening of een school, bijvoorbeeld vanwege een crimineel verleden. Ook komt het voor dat hulpverleners een onvolledig dossier overdragen om jongeren de kans te geven 'met een schone lei te beginnen'. Hoewel dit voortkomt uit goede bedoelingen en betrokkenheid van de professionals, staat het een goede samenwerking in de weg, en vergroot het de kans dat deze jongeren niet tijdig de juiste hulp krijgen en hun probleem niet wordt opgelost.

Ook het ontbreken van een gedeelde probleemanalyse is deels het gevolg van onbekendheid met andere partijen. Wanneer partijen elkaar niet kennen en dus niet of nauwelijks met elkaar communiceren kan er geen sprake zijn van een gemeentebreed zicht op de omvang en aard van een bepaald (maatschappelijk) probleem. Daarnaast speelt een vaak gebrekkige registratie een rol. Iedere partij registreert op zijn eigen manier, waardoor cijfers niet eenduidig en onbetrouwbaar zijn.

Onvoldoende zicht op aard en omvang probleem

De meeste professionals hebben wel zicht op de aard van het probleem rondom jongeren. De oorzaken, gevolgen en risico's die met de verschillende problemen zijn gemoeid, zijn bekend bij de professionals. Dit maakt het des te opmerkelijker dat in de onderzochte gemeenten bijna altijd het zicht op de omvang van het probleem ontbreekt. Professionals weten wat hun eigen 'caseload' is, en kunnen vaak wel een schatting geven van het aantal jongeren met een bepaald probleem dat in hun organisatie in behandeling is, maar ze hebben geen totaaloverzicht van het aantal jongeren binnen hun gemeente dat met een specifieke problematiek kampt, of het risico loopt in aanraking te komen met deze problematiek. Zicht op de aard én omvang van het probleem is essentieel, enerzijds om te kunnen bepalen welke jongeren direct hulp nodig hebben en welke jongeren het risico lopen in de problemen te geraken, en anderzijds is het belangrijk om op termijn de effectiviteit van de door de gemeente gekozen aanpak te kunnen vaststellen.

4 De jongere centraal

Voor een resultaatgerichte aanpak is zicht op de omvang van het probleem belangrijk. Zicht op aard en omvang van het probleem biedt de mogelijkheid om te voorspellen hoe effectief mogelijke preventieve acties zullen zijn. Indien bekend is hoeveel jongeren de afgelopen jaren met een specifiek probleem in aanraking zijn gekomen, kan een voorspelling gemaakt worden van het aantal jongeren dat de komende jaren met dit probleem te maken zal krijgen wanneer de situatie gelijk blijft. Preventieve acties hebben als doel het probleem te verminderen. Zicht op de omvang van het probleem maakt het mogelijk om de grootte van het probleem nadat dergelijke acties zijn ingezet af te zetten tegen de voorspelde omvang van het probleem in een situatie zonder deze ingezette acties. Indien de nieuwe situatie een afname laat zien van de omvang van het probleem, kan gesteld worden dat de acties mogelijk effectief geweest zijn.

Wachlijsten

Er zijn verschillende factoren die eraan bijdragen dat de continuïteit van de hulpverlening in het gedrang komt. Een van die factoren betreft de wachtlijsten. Wanneer jongeren op een wachtlijst terecht komen, kan de benodigde zorg niet op tijd worden verleend en kunnen trajecten niet ononderbroken verlopen.

Wettelijke kaders

Wettelijke kaders kunnen een belemmering zijn voor samenwerking tussen de verschillende ketenpartners. Gemeenten en voorzieningen maken echter te weinig gebruik van de ruimte die deze wettelijke kaders bieden: er is vaak meer ruimte dan men denkt. Zo leiden gebrek aan kennis van wat mogelijk is op het gebied van gegevensuitwisseling en het verwijzen naar verouderde regelgeving (bijvoorbeeld op het gebied van privacy) er vaak toe dat er onvoldoende informatie wordt uitgewisseld, terwijl die informatie doorgaans van groot belang is voor een passende verdere hulpverlening aan de jongere.

In geen van de onderzochte gemeenten is sprake van echte ketensamenwerking. Een gebrekkige samenwerking kan ertoe leiden dat de jongere niet meer centraal staat, dat de jongere uit het oog wordt verloren en dat er geen (passende) oplossing wordt gevonden. Het is van belang dat professionals inzien welke consequenties een gebrekkige samenwerking heeft voor de jongere. Inzicht in de risico's en valkuilen in de samenwerking kan professionals ertoe aanzetten de samenwerking te verbeteren. Een van de manieren om inzichtelijk te maken of en hoe voorzieningen samenwerken is het instrument 'levensloopbeschrijving'. De levensloopbeschrijving toont ook het belang aan van vroegsignalering en preventie.

Levensloopbeschrijving

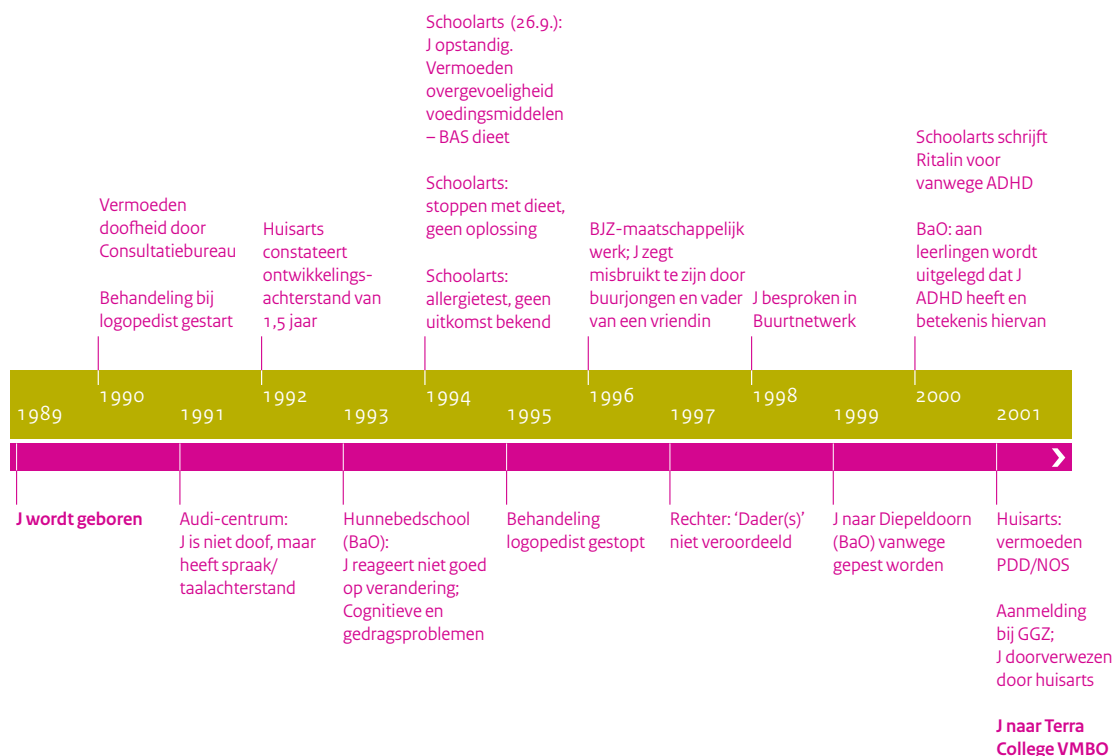
Van (meestal) één van de jongeren die kampen met een probleem dat centraal staat in een onderzoek, construeert ITJ een levensloopbeschrijving. Deze beschrijving wordt in de nota van bevindingen benut ter illustratie van zaken die uit het onderzoek naar voren zijn gekomen. Ook wordt de levensloopbeschrijving met betrokken professionals besproken. ITJ zoekt bij de selectie van een jongere voor de levensloopbeschrijving naar een jongere die contact heeft gehad met verschillende instellingen en die tot de risicogroep behoort of al met het probleem

in aanraking is gekomen. Vervolgens wordt bij alle instellingen waarmee deze jongere contact heeft gehad, zijn of haar dossier gelicht. Op deze manier wordt voor de hele levensloop van de jongere duidelijk wat er gedaan is, waarom, door wie en met welk resultaat. Hoewel deze jongere niet representatief is voor de gehele groep ten aanzien van een bepaald probleem, geeft de levensloopbeschrijving wel informatie over of en hoe voorzieningen samenwerken en welke resultaten behaald worden.

Omdat een jongere niet los gezien kan worden van het gezin waarin het opgroeit, wil ITJ de komende tijd bezien in hoeverre het mogelijk is om bij een levensloopbeschrijving ook beknopt informatie van de ouders en andere gezinsleden op te nemen.

Een voorbeeld van een levensloopbeschrijving is in deze metarapportage opgenomen. De figuren 1 tot en met 3 laten de levensloop van Jorien zien. Deze levensloop toont de contacten met instellingen vanaf haar geboorte (1989) tot aan het moment dat ITJ het onderzoek heeft uitgevoerd (2007). Het eerste deel van haar levensloop laat zien dat er al verschillende signalen zijn dat er iets aan de hand is met Jorien. Pas als ze twaalf jaar is wordt de juiste diagnose (PDD/NOS; een ontwikkelingsstoornis) gesteld. Inmiddels is Jorien al een paar keer veranderd van school en wordt ze vaak gepest.

Figuur 1: Periode 1989–2001: van geboorte tot voortgezet onderwijs



Het tweede deel van de levensloop toont de contacten met instellingen in een periode van vier jaar. Jorien heeft psychosociale problemen, die ook invloed hebben op haar schoolloopbaan. Uit de analyse van de dossiers wordt duidelijk dat al deze instellingen hun best doen voor Jorien, maar dat ze werken vanuit hun eigen kader. Er is nauwelijks sprake van samenwerking. Daar waar wel samengewerkt wordt, hebben de ouders vaak het initiatief genomen. De geestelijke gezondheidszorg

(GGZ) kijkt naar de psychosociale kant maar niet naar wat mogelijk zou kunnen zijn in het onderwijs. De scholen kunnen haar niet de begeleiding geven die noodzakelijk is, maar partners worden er niet bij betrokken. In 2005 wordt Jorien aangemeld bij het Regionaal Meld- en Coördinatiepunt (RMC), maar de achterliggende problemen zijn niet opgelost. Jorien is niet in staat een stageplaats te krijgen en kan hierdoor

Figuur 2: Periode 2001-2005; van voortgezet onderwijs tot RMC



niet ingeschreven worden voor een opleiding. De situatie herhaalt zich in de periode waarin Jorien de AKA-opleiding⁴ volgt. Zij kan deze opleiding niet afronden, onder andere omdat er geen stageplaats gevonden kan worden. De spanningen lopen op. Jorien wil zelfstandig gaan wonen. Hiervoor heeft zij een indicatie nodig via de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ). Deze indicatie gaat niet samen met de extra zorg die ingekocht kan worden, via Persoonsgebonden Budget (PGB), voor het werkbegeleidingstraject dat ze wil gaan volgen. De aanvraag voor de uitkering op basis van de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong) laat lang op zich wachten en er is geen plaats in het begeleid wonen, omdat ze nog te jong is om voor deze voorzieningen in aanmerking te komen. Het gevolg is dat Jorien thuis moet blijven wonen en geen opleiding of werk heeft. Ook de situatie thuis verslechtert.

Leerpunten levensloop

De levensloopbeschrijving laat niet alleen zien wat er gebeurt ten aanzien van de samenwerking rondom één jongere. Het instrument wordt ook gebruikt opdat alle organisaties en voorzieningen kunnen leren van de manier waarop met deze jongere is omgegaan. De levensloop van Jorien laat zien hoe belangrijk het is te zoeken naar de oorzaken van een probleem in de geschiedenis van een jongere. Als men in haar geval gebruik had gemaakt van de informatie die beschikbaar was bij partijen waarmee Jorien eerder contact had gehad, was er mogelijk eerder effectief ingegrepen. De inzichten die de ketenpartners/professionals hebben verkregen uit de bespreking van de levensloop van een jongere, kunnen hun weerslag krijgen in de ketenaanpak die de gemeente hanteert rondom een specifieke problematiek.

Figuur 3: Periode 2005-2007; stagnatie in opleiding en hulpaanbod



⁴ AKA staat voor Arbeidsmarktgekwalificeerd assistent. Het profiel is van toepassing op leerlingen van 15 tot en met 17 jaar die geen of een zeer beperkte onderwijsachtergrond hebben.

5 Aanbevelingen en adviezen

In deze rapportage is aandacht besteed aan de overeenkomstige elementen in de samenwerking binnen gemeenten. Deze overeenkomstige elementen kwamen naar voren uit een analyse van de bevindingen en conclusies van de onderzoeken die ITJ in de periode 2006-2008 heeft uitgevoerd. In dit hoofdstuk geeft ITJ een aantal aanbevelingen en adviezen. Enerzijds vraagt ITJ aandacht voor de rol van het Rijk. Het Rijk kan immers een belangrijke rol spelen in het voorkomen en aanpakken van bepaalde belemmeringen die gemeenten ondervinden bij de hulpverlening aan jongeren. Anderzijds kunnen gemeenten (en de organisaties en voorzieningen binnen deze gemeenten) de adviezen gebruiken om de lokale aanpak en (keten) samenwerking te versterken.

De rol van het Rijk

Binnen gemeenten worden verschillende acties ondernomen om problemen rondom jongeren aan te pakken en/of te voorkomen. Er zijn echter factoren die het oplossen van dergelijke problemen bemoeilijken. Voor een aantal van deze factoren kan het Rijk een oplossing bieden. Voor een deel hiervan heeft ITJ al eerder aandacht gevraagd. Op verschillende punten zijn al verbeteringen in gang gezet (zoals aanpassing van de privacywetgeving en aanpassing van de leerplichtwet). Resultaten of ontwikkelingen op deze gebieden zijn echter nog onvoldoende zichtbaar. Daarom komt ITJ hier nogmaals op terug.

Leeftijdsgrenzen zouden geen grenzen moeten zijn

Zoals al eerder in deze metarapportage is aangegeven, spelen leeftijdsgrenzen een belangrijke rol bij het aanbod van voorzieningen. Wanneer een jongere achttien jaar wordt, is hij of zij in principe aangewezen op volwassenenhulpverlening die niet in zorg- en adviesteams (ZAT's) of multidisciplinaire teams (MDT's) vertegenwoordigd is. Dit heeft tot gevolg dat de jongere vanaf zijn achttiende jaar geen aanspraak meer kan maken op jeugdzorg. Er bestaat wel de mogelijkheid van vrijwillige jeugdzorg, maar dit is voor een groot deel van de jongeren geen effectief instrument. Ook moet de jongere al in de jeugdzorg zitten voordat hij/zij in aanmerking kan komen voor vrijwillige jeugdzorg. Een bijkomend gevolg van deze leeftijdsgrens is dat jongeren die worden aangemeld op hun zeventiende, vaak geen (passend) aanbod meer krijgen. Voor de jongeren die meer dan kortstondige hulpverlening nodig hebben, is het einde van hun 'recht op begeleiding' immers al in zicht. (Maatwerk in de) hulpverlening aan de jongere zou leidend moeten zijn. Het behalen van het gewenste resultaat voor de jongere zou het eindpunt van de hulpverlening moeten bepalen, niet leeftijdsgrenzen, het einde van leerplicht of andere 'grenzen'.

Op het moment dat een jongere hulp nodig heeft of in een hulpverleningstraject zit, zou de hulpverlening niet beëindigd mogen worden omdat een dergelijke - vaak wettelijk bepaalde - grens is bereikt.

Privacy: regeling wel al verbeterd maar communicatie schiet nog tekort.

Bescherming van de privacy van de jongere is een argument dat veel wordt gebruikt om bepaalde informatie niet te verschaffen. Dit argument leidt in de praktijk vaak tot stagnatie in het hulpverleningstraject van een jongere. Veel professionals ondervinden hinder bij het uitwisselen en/of opvragen van informatie over een jongere die ze in behandeling hebben of krijgen. Privacywetgeving dient natuurlijk zijn doel, en de bescherming van persoonsgegevens is iets waar niet licht mee omgegaan moet worden. Maar het is juist het 'privacy' argument dat ertoe kan leiden dat een jongere niet op het juiste moment de hulpverlening krijgt die hij/zij nodig heeft.

De afgelopen jaren is de privacywetgeving ruimer geworden, zodat deze meer mogelijkheden biedt voor de informatieoverdracht tussen professionals, terwijl de persoonsgegevens van de jongere toch beschermd blijven. Toch wordt nog steeds het oude 'privacy' argument gebruikt om informatie niet te delen. In sommige gevallen wordt privacy als argument gebruikt wanneer professionals informatie niet willen verstrekken. Ook komt het voor dat professionals niet goed weten wat de mogelijkheden zijn binnen de privacywetgeving. Onbekendheid met de mogelijkheden en ruimte binnen de privacyregelingen staat een effectieve ketensamenwerking nog steeds in de weg. Het is daarom van belang dat professionals beter geïnformeerd worden over de mogelijkheden die binnen de wetgeving bestaan. Dit zou centraal, vanuit het Rijk, kunnen gebeuren, maar ook brancheorganisaties kunnen hierin een belangrijke rol spelen.

Volledige en juiste informatie van partners is een vereiste voor een integraal beeld

Voor goede signalering en preventie is zicht op de aard en omvang van het probleem nodig. Gemeenten moeten beschikken over volledige en juiste informatie over het probleem in kwestie. De informatie moet inzicht geven in de factoren die een rol spelen bij het ontstaan, oplossen en voorkomen van een probleem. Ook moet duidelijk zijn, tot op wijkniveau, wat de omvang van het probleem is. Gemeenten beschikken echter veelal niet over alle benodigde informatie. Ze zijn hiervoor afhankelijk van de bereidheid van enkele andere partijen (bijvoorbeeld scholen). Gemeenten kunnen de medewerking van deze partijen voor het leveren van informatie niet afdwingen; ze missen hiervoor de bevoegdheden.

Deels kunnen ze hiervoor zelf een oplossing vinden, bijvoorbeeld door vooraf met ketenpartners afspraken te maken over de informatie die ontleend kan worden aan bronnen die bij deze ketenpartners beschikbaar zijn. Toch bieden dergelijke afspraken geen garantie voor het verkrijgen van een integraal beeld. Partijen die geen ketenpartner zijn, voelen vaak niet de noodzaak om informatie te leveren aan een partij die hiervoor strikt genomen geen bevoegdheden heeft. Het Rijk kan hier een bijdrage leveren door partijen de noodzakelijke bevoegdheden te geven. De Verwijsindex Risicjongeren is al een stap in de goede richting, maar voor een goede ketenaanpak is meer nodig. Gemeenten hebben een 'overall beeld' nodig, en dat kan alleen worden verkregen vanuit verschillende bronnen.

De rol van de gemeente

Hierboven is een aantal algemene aanbevelingen en adviezen gegeven die vooral aan het Rijk gericht zijn. Andere aanbevelingen en adviezen betreffen met name de rol van de gemeenten. Het zijn grotendeels praktisch toepasbare adviezen die veelal op korte termijn zijn te realiseren.

Investeer in vroegtijdig signaleren

Het vroegtijdig onderkennen van risico's en risico-omstandigheden voor jongeren is cruciaal om te voorkomen dat jongeren in probleemsituaties terecht komen of blijven verkeren. Door vroegsignalering is het mogelijk tijdig en adequaat te interveniëren. Niet één voorziening kan dat alleen, zeker niet als het om een cumulatie van problemen gaat. De CJG's, de VIR, het EKD, de RAAK-werkwijze bij de aanpak van kindermishandeling en de ZAT's zijn mede geïnitieerd om de vroegsignalering te bevorderen. Het effect voor de jongeren is het grootst als gemeenten deze initiatieven in samenhang oppakken.

Zet in op de onderliggende oorzaken van zich manifesterende problemen

Vaak ligt aan problemen van en door jongeren dieper liggende problematiek ten grondslag. Dit vraagt van organisaties en voorzieningen een bredere kijk op de problematiek van kinderen. Wil een aanpak van een zich manifesterend probleem ook voor de lange termijn effectief zijn dan moeten organisaties en voorzieningen ook inzetten op de aanpak van de onderliggende oorzaken van dat probleem. Het spreekt voor zich dat één partij dergelijke problematiek niet alleen kan oplossen maar dat partijen uit verschillende ketens elkaar nodig hebben.

Optimaliseer het bereik van de (keten)partners – weet wie je nodig hebt

Professionals werken vanuit de kaders van de eigen organisatie en zijn onvoldoende bekend met andere voorzieningen en ketenpartners. Dit is één van de factoren die ten grondslag liggen aan het feit dat in de onderzochte gemeenten niet wordt voldaan aan de kwaliteitsaspecten binnen het toetsingskader van ITJ. Ook het feit dat jongeren en hun ouders niet als partner worden gezien beperkt het bereik van de keten en staat een effectieve aanpak van het betreffende probleem in de weg. De onbekendheid met ketenpartners wegnemen, elkaar meer informatie verschaffen over taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de verschillende partijen, en jongeren en ouders betrekken in het zoeken naar oplossingen, kan een stap in de richting van betere en effectievere ketensamenwerking betekenen.

Gebruik levensloopbeschrijvingen voor snel zicht op resultaten

Een levensloopbeschrijving van een jongere (zoals besproken in hoofdstuk 4) laat in één oogopslag zien wat het resultaat van de ketensamenwerking is voor jongeren. Het is daarom aan te raden dat gemeenten jaarlijks een aantal van deze levensloopbeschrijvingen samenstellen. Voor gemeenten kan de levensloopbeschrijving als toetssteen worden gebruikt. Tijdens een bespreking met alle betrokken partijen kan nagegaan worden waar de aanpak, de samenwerking en het resultaat voor de jongere beter hadden kunnen zijn. De resultaten hiervan kunnen vervolgens als input dienen voor een evaluatie en aanscherping van de (keten)aanpak.

Committeer ouders en jongeren aan de hulpverlening

Laat de jongere en/of ouders een (keten)contract tekenen op het moment dat de hulpverlening start. In een dergelijk contract wordt – in samenspraak met jongeren en ouders - opgenomen wat de doelen van de hulpverlening zijn, hoe de hulpverlening opgezet wordt, en welke partners betrokken zijn/worden bij de hulpverlening. Ook committeren de hulpverleners, jongere en ouders zich eraan om het gewenste resultaat te behalen. Het bereiken van de achttienjarige leeftijd, het aflopen van leerplicht en andere (huidige) belemmeringen spelen dan geen rol meer.

Geef de ketenaanpak voldoende tijd om 'effectief te worden'

Het is niet aan te raden om een vastgesteld – rigide – tijdspad te stellen aan de ketenaanpak. Wanneer de gewenste resultaten niet binnen één of twee jaar zichtbaar zijn, is dit nog geen reden om de aanpak volledig te herzien of te stoppen. Evalueer de (keten) aanpak en de onderdelen daarbinnen, en laat hierbij ruimte om bij te stellen of aan te scherpen. Het op korte termijn niet-slagen van een traject zou niet direct moeten leiden tot het beëindigen van een aanpak. Eerst moet gekeken worden naar de oorzaken van het niet-slagen van het traject. Hiervoor dient de tussentijdse evaluatie. Op basis van deze evaluatie, waarbij tussentijdse resultaten en effecten worden gemeten, kan dan besloten worden om het traject een langere doorlooptijd te geven, te stoppen, of de aanpak aan te passen.

Bijlage A

Onderzoeken ITJ 2006-2008

Hieronder wordt per deelnemende gemeente gerapporteerd over de kwaliteit van de samenwerking van organisaties en voorzieningen bij de preventie en aanpak van een maatschappelijk probleem voor of door jongeren. De belangrijkste bevindingen uit de onderzoeken die ITJ heeft uitgevoerd in de periode 2006-2008 zijn hier weergegeven. Ook worden de belangrijkste acties vermeld die de gemeenten en de betrokken voorzieningen op basis van de onderzoeksrapporten in hun actieplan hebben opgenomen met het doel verbeteringen in de ketensamenwerking te bewerkstelligen. Tevens wordt per onderzoek vermeld hoever de gemeenten en de voorzieningen zijn gevorderd met de opstelling van het actieplan en welke afspraken zijn gemaakt over de uitvoering daarvan.

A.1 Dak- of thuisloosheid van jongeren in Parkstad Limburg

Parkstad Limburg is een samenwerkingsverband tussen zeven gemeenten: Heerlen, Kerkrade, Landgraaf, Brunssum, Simpelveld, Voerendaal en Onderbanken. Een van deze gemeenten, Heerlen, had ITJ gevraagd onderzoek te doen naar het voorkomen dat jongeren in Parkstad Limburg dak- of thuisloos worden. Het onderzoek richtte zich op jongeren van 12 tot 23 jaar die in een meervoudige achterstand-situatie verkeren en geen vaste woon- of verblijfplaats hebben, en op jongeren die in deze situatie terecht dreigen te komen. In de optiek van ITJ is zorg dragen voor een adequate opvang van dak- en thuisloze jongeren niet de weg om het maatschappelijk probleem aan te pakken. Uiteraard is een goede opvang belangrijk als blijkt dat er dak- en thuisloze jongeren zijn, maar het is belangrijker om het probleem in zijn oorzaken aan te pakken. Dat houdt in dat voorzieningen vroegtijdig signaleren en effectief ingrijpen in de levensloop van jongeren als die zich zo dreigt te ontwikkelen dat zij uiteindelijk van het aanbod van opvangvoorzieningen gebruik moeten maken omdat zij dak- of thuisloos zijn geworden.

Het onderzoek had de volgende centrale vraag: *“Hoe werken voorzieningen samen in het voorkomen dat jongeren in de leeftijd tot 23 jaar uit Parkstad Limburg dak- of thuisloos worden?”*

Belangrijkste bevindingen uit het onderzoek

Parkstad Limburg beschikte ten tijde van het onderzoek over een in opzet toereikend aanbod van zorg en hulp, dat wil zeggen dat een aantal zaken op papier goed was geregeld. Zo had in 2003 een groot aantal voorzieningen een convenant afgesloten voor de acute zorg voor jongeren. Toch was van een samenwerkende keten van voorzieningen in Parkstad Limburg nog geen sprake. De afzonderlijke voorzieningen vervulden hun taken in de verschillende probleemgebieden waarmee de jeugd in Parkstad Limburg te maken heeft, maar ze werkten nog niet goed genoeg samen om van een sluitende keten te kunnen spreken. Men kende elkaar niet of onvoldoende, men deelde te weinig de informatie met elkaar, de voorzieningen waren nog te veel en te vaak op zichzelf betrokken en hoewel bijna iedereen de problemen van de jongeren herkende, was er niemand die doorzette in het organiseren van de keten of het aanbrengen van de juiste verbindingen waardoor samenwerking in de aanpak van het probleem echt van de grond zou kunnen komen.

Ook was er bij de afzonderlijke voorzieningen en in hun samenwerking nog te weinig aandacht voor en kennis van de preventie en de preventieve hulpverlening aan jongeren die een verhoogd risico lopen op dak- of thuisloosheid. Er was verhoudingsgewijs meer aandacht voor de curatieve dan de preventieve zorg en hulp. Men had de (potentiële) risicogroep niet in beeld. Toch zou dit mogelijk geweest moeten zijn op basis van gegevens van de GGD en de consultatiebureaus.

Verbeteracties

Naar aanleiding van het onderzoek door ITJ heeft Parkstad Limburg in juli 2007 het Actieplan ketenregie dak- en thuisloze jongeren 'Verscherpen en Verbinden' opgesteld. Dit plan is door de Regiegroep Jeugd van de samenwerkende gemeenten en ketenpartners verder uitgewerkt in het implementatieplan *Samen werken voor jeugd, zo doen we dat in Parkstad* (april 2008). Hierin worden de maatregelen vermeld die na het onderzoek zijn genomen om verbeteringen te realiseren en de ambities (met streefcijfers) voor de komende twee jaar. De maatregelen en de ambities betreffen drie ketens: de bestuursketen, de informatieketen en de zorgketen.

Belangrijke maatregelen en ambities voor de versterking van de bestuursketen zijn:

- het instellen van een bestuurlijke Regiegroep Jeugd, waarin tal van verbeterpunten verder met elkaar worden afgestemd;
- regionale samenwerking bij het opzetten van Centra voor Jeugd en Gezin.

Bij de versterking van de informatieketen gaat het onder meer om:

- invoering van de Verwijsindex risicjongeren in de regio volgens één systematiek;
- het organiseren van regievoering en doorzettingsmacht op uitvoerend niveau.

Ambities ten aanzien van de zorgketen zijn onder andere:

- het vroegtijdig signaleren van alle risicjongeren vanaf de geboorte;
- vermindering van achterstanden in het onderwijs;
- het realiseren van multidisciplinaire zorgstructuren voor iedere school in het voorgezet onderwijs en het mbo;
- het realiseren van één loket voor indicatiestelling in het onderwijs;
- vermindering van het aantal voortijdig schoolverlaters;
- maatwerktrajecten voor jeugdige werklozen, zwerfjongeren en veelplegers;
- het voorkomen van wachtlijsten in de geïndiceerde jeugdzorg.

Uitvoering van het implementatieplan, zelfevaluatie en afsluiting van het traject

Het implementatieplan wordt momenteel uitgevoerd. De Regiegroep Jeugd evalueert de uitvoering periodiek en gaat na of de activiteiten er daadwerkelijk voor zorgen dat jongeren er beter van worden. ITJ monitort de uitvoering van het plan gedurende twee jaar. Aan het eind van deze periode voert Parkstad Limburg een zelfevaluatie uit. Het traject zal daarmee worden afgesloten in het tweede kwartaal van 2011.

A.2 Jeugdprostitutie in Rotterdam

Het doel van dit onderzoek was inzicht verkrijgen in de manier waarop organisaties en voorzieningen in Rotterdam samenwerken om te voorkomen dat jongeren in de prostitutie terecht komen. ITJ keek naar de kwaliteit en de effectiviteit van de samenwerking tussen de organisaties die meewerken aan het voorkomen en aanpakken van jeugdprostitutie. De centrale vraag van dit onderzoek luidde: *“Hoe werken de (ketens van) organisaties samen in het voorkomen dat Rotterdamse jeugdigen tot 23 jaar gedwongen in de prostitutie terecht komen?”*.

Belangrijkste bevindingen uit het onderzoek

Uit het onderzoek bleek dat de samenwerking van de organisaties en voorzieningen in Rotterdam niet zodanig was dat voorkomen werd dat jongeren (tot 23 jaar) in de jeugdprostitutie belanden. De ernst en omvang van de jeugdprostitutie waren niet bekend in Rotterdam. Voor een adequate aanpak is het echter wel van belang dat duidelijk is hoeveel jongeren in de jeugdprostitutie terecht zijn gekomen of terecht dreigen te komen.

Daarnaast waren organisaties en voorzieningen in Rotterdam zich er nauwelijks van bewust dat ze een preventieve rol kunnen spelen in het proces dat er uiteindelijk toe kan leiden dat jongeren in de prostitutie belanden, en dat zij door vroegtijdige hulp ook kunnen bijdragen aan een afname van de jeugdprostitutie. Op papier was een aantal zaken met betrekking tot de Rotterdamse aanpak van jeugdprostitutie goed geregeld, maar nog niet alle uitvoerende partners waren van deze regelingen op de hoogte.

Ook was de keten niet sluitend; er ontbraken organisaties en de keten primaire preventie sloot niet aan op de Rotterdamse aanpak van jeugdprostitutie. Nog niet alle jongeren werden bereikt. Het aangeboden voorlichtingspakket was vrijblijvend geïntroduceerd. Daarom maakten niet alle scholen er gebruik van, terwijl zich in deze doelgroep potentiële slachtoffers en potentiële daders bevinden.

Door een ontoereikende informatie-uitwisseling bleven bepaalde jongeren uit het zicht. Er waren veel ondersteunende geautomatiseerde systemen in Rotterdam maar deze waren niet alle op elkaar afgestemd en voor alle relevante partners toegankelijk. De continuïteit in de hulpverlening was onvoldoende gewaarborgd. De leeftijdsgrens van achttien jaar vormde een barrière in de hulpverlening, en als de hulpverlening verder op vrijwillige basis zou worden voortgezet liep men het risico de jongeren kwijt te raken.

Een complicerende factor bij de aanpak van problemen rond jongeren in Rotterdam was de regio-indeling en het verschil in omvang van het verzorgingsgebied en de hulpverlening. Er was sprake van overlappende verzorgingsgebieden en verschil in wijkindeling bij ketenpartners.

Verbeteracties

Op basis van de bevindingen, oordelen en aanbevelingen van ITJ heeft de gemeente Rotterdam in maart 2007 het *Actieprogramma risicojeugd 2007-2010, Ieder kind wint in Rotterdam* gepubliceerd en heeft de GGD Rotterdam-Rijnmond in mei 2007 het *Actieprogramma Jeugdprostitutie 2007-2010* uitgebracht.

In het actieprogramma *Ieder kind wint in Rotterdam* heeft de gemeente zes uitgangspunten geformuleerd, die zijn verwerkt in een pakket van maatregelen. De uitgangspunten zijn:

- kiezen voor kinderen;
- vroegsignalering en snelle actie;
- hulp dicht in de leefomgeving;
- problemen in alle leefgebieden tegelijk aanpakken;
- zo nodig specialistische hulp direct inzetten;
- orde scheppen in het woud van instellingen.

Het *Actieprogramma Jeugdprostitutie* bevat aanbevelingen voor maatregelen op de volgende gebieden:

- preventie;
- resultaatgericht werken;
- gespecialiseerde opvang;
- hulp aan plegers en preventie;
- sluitende keten (jeugd)prostitutie en mensenhandel;
- het verbeteren van de doorzettingsmacht in de strafrechtelijke aanpak.

Uitvoering van de actieprogramma's, zelfevaluatie en afsluiting van het traject

De actieprogramma's zijn beide in uitvoering. ITJ volgt de uitvoering van de programma's. Twee jaar nadat met de uitvoering is begonnen voert Rotterdam een zelfevaluatie uit. Daarmee zal het traject in het tweede kwartaal van 2010 worden afgesloten.

A.3 Kindermishandeling in Haarlem-Schalkwijk

In overleg met de gemeente Haarlem heeft ITJ onderzoek gedaan naar de samenwerking in de keten van voorzieningen in Haarlem-Schalkwijk. De doelstelling van dit onderzoek was het verbeteren van de (keten)samenwerking ten aanzien van de preventie en aanpak van kindermishandeling in Haarlem-Schalkwijk. Uitgaande van bovenstaande doelstelling luidde de ITJ-onderzoeksvraag als volgt: “Hoe werkt de keten van voorzieningen in Haarlem-Schalkwijk samen in de preventie en aanpak van kindermishandeling?”

Belangrijkste bevindingen uit het onderzoek

Er waren in Haarlem-Schalkwijk voldoende voorwaarden aanwezig om een goede preventieve en curatieve keten op te bouwen. Voorzieningen en professionals die er werkten waren betrokken en per casus ook oplossingsgericht. Deze oplossingsgerichtheid bleef echter te lang vrijblijvend en de oplossing voor jongeren werd door voorzieningen teveel gezocht binnen het beschikbare aanbod van de eigen organisatie van professionals.

Er was een aantal samenwerkingsverbanden en convenanten, maar die hadden betrekking op de eigen terreinen van de betrokken voorzieningen. Er was echter geen zicht op aard en omvang van het probleem van kindermishandeling als geheel en niemand zorgde dat dit inzicht er kwam. De informatie die wel beschikbaar was, werd onvoldoende benut. Er was geen centraal punt waar deze informatie kon worden gebundeld en geanalyseerd. Deze aspecten zorgden ervoor dat voorzieningen onvoldoende zorg konden dragen voor de preventie van kindermishandeling.

De signalen die in de voorzieningen werden opgevangen en soms geregistreerd, werden niet systematisch overgedragen naar andere voorzieningen die betrokken waren bij een(zelfde) jongere. Er waren grote verschillen in toerusting van de professionals. Er werd weinig outreachend gewerkt, waardoor niet of te laat werd ingegrepen bij een vermoeden van kindermishandeling. De voorzieningen waren onvoldoende toegerust om signalen van kindermishandeling tijdig op te merken en adequaat actie te ondernemen.

Signalen van kindermishandeling binnen de basisvoorzieningen werden onvoldoende met collega's besproken en leidden niet altijd tot een formele melding bij het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling (AMK). Door slechte ervaringen met en gebrek aan kennis over het AMK verminderde de 'meldingsbereidheid'.

Bij goede afspraken en uitwisseling van kennis over en weer werd wel gemeld, zoals door de politie. Na een onderzoek door het AMK (en eventueel de Raad voor de Kinderbescherming) kon het nog lang duren voordat er daadwerkelijk actie werd ondernomen. Ook ondernamen de voorzieningen geen gecoördineerde acties om gemelde kindermishandeling te laten stoppen.

Verbeteracties

Naar aanleiding van het ITJ-onderzoek heeft de gemeente Haarlem, in overleg met diverse betrokken partijen, een *Lokaal actieprogramma kindermishandeling Haarlem* (mei 2008) opgesteld. Haarlem plaatst dit actieprogramma binnen het kader van de landelijke RAAK-aanpak, aangezien het doel is in 2010 een sluitende aanpak te hebben ontwikkeld voor de hele regio waarvoor Haarlem een centrumfunctie vervult. De implementatie daarvan is het overkoepelende eerste actiepunt dat onder gemeentelijke regie wordt opgepakt.

Bij de opstelling van het actieplan is gekozen voor een tweesporenindeling: activiteiten gericht op preventie en activiteiten gericht op de aanpak van kindermishandeling. De onderliggende actiepunten zijn erop gericht de problemen met betrekking tot de geconstateerde lacunes in onder andere samenwerking, informatie-uitwisseling en zorgcoördinatie op te lossen.

Uitvoering van het actieprogramma, zelfevaluatie en afsluiting van het traject

Het actieprogramma wordt momenteel uitgevoerd. De gemeente evalueert de uitvoering periodiek. Ook gaat de gemeente na of de in het actieprogramma opgenomen activiteiten ervoor zorgen dat kindermishandeling beter wordt voorkomen, gesignaleerd en aangepakt. Op basis van deze tussentijdse evaluaties monitort ITJ de uitvoering van het actieprogramma gedurende twee jaar. Daarna voert Haarlem een zelfevaluatie uit. Daarmee wordt het traject in het tweede kwartaal van 2011 afgesloten.

A.4 Overgewicht in Culemborg

De toename van overgewicht onder jongeren is één van de voornaamste volksgezondheidsproblemen van het moment. De beschikbare kennis en informatie wijzen erop dat een integrale aanpak van dit probleem het meest effectief is. Dit was voor ITJ de aanleiding om de kwaliteit van (keten) samenwerking rondom de aanpak van overgewicht bij jongeren te onderzoeken. De hoofdvraag van dit ITJ-onderzoek luidde:

“Hoe zorgen de organisaties in Culemborg er samen voor dat kinderen van nul tot negentien jaar een gezond lichaamsgewicht hebben?”

Belangrijkste bevindingen uit het onderzoek

Hoewel professionals de gevolgen van overgewicht kenden, herkenden ze het probleem in Culemborg niet en misten zij een gevoel van urgentie om overgewicht aan te pakken. Ook rekenden niet alle professionals het tot hun verantwoordelijkheid om het probleem aan te pakken. Daardoor ontbrak een gezamenlijke doelstelling, werden activiteiten niet in samenhang uitgevoerd en was het onduidelijk of de activiteiten afgestemd waren op de oorzaken van het probleem en de risicogroepen.

Het gebrek aan gevoelde urgentie en de constatering dat de ouders als hoofdverantwoordelijken werden gezien, had als gevolg dat organisaties niet actief samenwerkten om het probleem aan te pakken. Organisaties ontplooiden ieder afzonderlijk activiteiten die zich richtten op overgewicht of op de oorzaken ervan. Deze activiteiten stonden echter los van elkaar en er werd niet bewust naar samenhang en samenwerking gezocht. Ook werd de doelgroep zelf niet betrokken bij preventie en/of aanpak van het probleem. Hierdoor wisten professionals niet hoe ouders en jongeren denken over de aanpak van overgewicht.

Het signaleren van overgewicht gebeurde onvoldoende. Na het signaleren werd niet altijd direct actie ondernomen, onder meer doordat professionals van de jeugdgezondheidszorg het probleem niet aankaartten nadat ze het hadden gesignaleerd. Doordat het proces van signaleren en behandelen niet continu was, bestond het risico dat jongeren uit beeld raken. In Culemborg waren er verschillen in de verwachting van jongeren en ouders over signaleren en behandelen ten opzichte van dat wat professionals boden. Zo willen jongeren en ouders het weten wanneer er sprake is van overgewicht. Professionals kaartten dit echter niet altijd aan, omdat ouders overgewicht niet als probleem zouden zien.

In Culemborg was er op het gebied van overgewicht slechts beperkt sprake van samenwerking. De aanpak van overgewicht bestond met name uit op zichzelf staande activiteiten die los van elkaar werden uitgevoerd. Het effect van deze afzonderlijke activiteiten was niet geëvalueerd en het was dus onduidelijk in hoeverre de activiteiten bijdragen aan het voorkomen en verminderen van overgewicht.

Verbeteracties

Het actieplan van de gemeente Culemborg met maatregelen ter verbetering is nog niet gereed. In de nota van bevindingen heeft ITJ een aantal adviezen gegeven die de gemeente in haar actieplan zou kunnen verwerken. Deze worden hieronder samengevat.

Gemeente en voorzieningen moeten zorgen dat er zicht komt op de groep jongeren met (een hoog risico op) overgewicht. Overgewicht moet sneller en consequenter gesignaleerd worden, en het percentage jongeren dat daadwerkelijk hulp krijgt wanneer ze overgewicht hebben moet groter worden. Tegelijkertijd dient het risico op overgewicht bij groepen jongeren en gezinnen die daarop een hoog risico hebben verkleind te worden. Hiervoor zouden achterliggende factoren als opvoedingsvaardigheden, en ongezonde eetgewoonten aangepakt moeten worden. Het vergroten van het bereik van de preventie, signalering en behandeling bij hoogrisicogroepen is daarbij een belangrijk aandachtspunt.

Het is belangrijk dat de betrokken partijen binnen de gemeente een eenduidige aanpak creëren, gericht op de verschillende plekken waar jongeren hun tijd doorbrengen, zoals op school, thuis, in de opvang buiten schooltijd en bij besteding van vrije tijd. Ook zouden er veranderingen moeten worden aangebracht in de (fysieke en sociale) omgeving van de jongere, zodat het gemakkelijker wordt om voor gezond gedrag te kiezen. Tot slot is het van belang dat de gemeente jongeren en ouders betreft in haar aanpak van overgewicht (zowel preventief als curatief).

Actieplan, uitvoering, zelfevaluatie en afsluiting van het traject

Culemborg is nog bezig met het opstellen van een actieplan waarin maatregelen ter verbetering worden opgenomen. Wanneer het actieplan gereed is, zal ITJ de uitvoering ervan gedurende twee jaar monitoren. Daarna voert Culemborg een zelfevaluatie uit. Afsluiting van het gehele traject wordt voorzien in het laatste kwartaal van 2011.

A.5 Voortijdig schoolverlaten in Emmen

Door middel van dit onderzoek wilde ITJ de preventieve en curatieve aanpak van voortijdig schoolverlaten (VSV) voor de gemeente Emmen in beeld brengen. Het doel van dit onderzoek was inzicht verkrijgen in de manier waarop verschillende organisaties in deze gemeente samenwerken om te voorkomen dat jongeren voortijdig uitvallen uit school, en te bevorderen dat de jongeren alsnog een startkwalificatie behalen. De centrale vraag van dit onderzoek luidde: "Hoe wordt er in de gemeente Emmen samengewerkt om te zorgen dat jongeren een startkwalificatie halen?"

Belangrijkste bevindingen uit het onderzoek

Alle organisaties die van belang zijn voor een effectieve aanpak van VSV waren in Emmen aanwezig. Hulpverleners gaven aan, dat ze elkaar over het algemeen goed wisten te vinden, maar ook dat ze niet altijd wisten waar ze met een bepaald probleem naartoe moesten. Met andere woorden, persoonlijk kende men elkaar en wist men elkaar te vinden, maar de werkgebieden en expertise van verschillende organisaties waren niet altijd helder.

Alle organisaties erkenden het probleem VSV in de gemeente Emmen. Hoewel de exacte omvang en ernst op lokaal niveau niet bekend waren, voelde men zich betrokken bij het probleem. In de keten en de samenwerking tussen de verschillende organisaties viel er nog wel winst te behalen. Met name aan de preventieve kant was nog onvoldoende gerealiseerd. Emmen had zich tot dan toe meer gericht op de curatieve aanpak van VSV. Ook constateerde ITJ dat organisaties voornamelijk redeneerden vanuit hun eigen aanbod in plaats van uit de vraag, behoeften en mogelijkheden van de jongeren.

Door de samenwerkingsverbanden in Emmen kon hulpverlening integraal aangepakt worden. In zorgteams, bijvoorbeeld, werden problemen in kaart gebracht en partners bij elkaar gehaald. In deze teams kon worden besproken of VSV de oorzaak van problemen was, of juist het gevolg van andere, achterliggende problemen. Vervolgens werd besloten welke acties werden ingezet. Desondanks gaven jongeren aan dat zij het gevoel hadden onvoldoende centraal te staan. Er werd volgens hen te weinig gevraagd naar het verhaal van de jongere en de (eventuele) achterliggende problemen. Hierdoor bestond het risico dat slechts delen van het probleem werden aangepakt en opgelost.

Er waren verschillende initiatieven en activiteiten ontplooid om (een deel van) het probleem VSV aan

te pakken. Deze activiteiten stonden echter los van elkaar en waren niet in samenhang met elkaar opgezet en vormgegeven. De aanpak van VSV in Emmen bestond uit afzonderlijke activiteiten en afspraken die los van elkaar werden uitgevoerd. Het effect van deze activiteiten werd niet geëvalueerd. Daardoor kon niet worden vastgesteld in hoeverre de activiteiten hadden bijgedragen aan het voorkomen en verminderen van VSV in Emmen.

Verbeteracties

De gemeente Emmen werkt, samen met de betrokken voorzieningen, aan de afronding van de opstelling van het actieplan. Adviezen voor maatregelen ter verbetering die ITJ in haar nota van bevindingen heeft opgenomen, betreffen onder meer de volgende punten:

De gemeente en betrokken voorzieningen moeten het probleem in kaart te brengen. Dit is nodig om een gedegen probleemanalyse te kunnen maken en om ook op lange(re) termijn acties te kunnen plannen en doelen te formuleren. Hierbij is het belangrijk om zicht te hebben op de cijfers en zicht op de samenstelling van de groep VSV'ers en hun achtergronden. Ook in de demografische gegevens van de gemeente Emmen kunnen mogelijk oorzaken gevonden worden. Tot slot is het binnen dit punt ook van belang om te zorgen voor een actuele sociale kaart van de gemeente.

Voorzieningen en organisaties rondom het VSV in Emmen zouden elkaar beter moeten leren kennen en zouden beter op de hoogte moeten zijn van elkaars werkgebied en expertise. Het is belangrijk dat de partijen een gezamenlijk (keten)doel formuleren dat uitstijgt boven de organisatiebelangen van de afzonderlijke organisaties en voorzieningen die het probleem van VSV in Emmen kunnen aanpakken. Ook moet er een daadkrachtige en door betrokkenen erkende ketenregie komen, en zou er een ketenregisseur aangewezen moeten worden die voldoende doorzettingsmacht heeft.

Tot slot zou er gezocht moeten worden naar een meer outreachende manier van werken door voorzieningen en organisaties rondom VSV. Het is nodig om meer jongeren te bereiken door een beweging 'naar buiten toe' te laten zien. Voorkomen moet worden dat jongeren buiten beeld raken.

Actieplan, uitvoering, zelfevaluatie en afsluiting van het traject

Het actieplan van Emmen is bijna gereed. ITJ zal de uitvoering van het actieplan gedurende een periode van ongeveer twee jaar monitoren. Vervolgens voert de gemeente een zelfevaluatie uit. Het gehele traject zal naar verwachting eind 2011 worden afgesloten.

A.6 Voortijdig schoolverlaten in Dordrecht

In 2007 ontving ITJ een verzoek van Staatssecretaris Van Bijsterveld–Vliegenthart te onderzoeken of aanvullende maatregelen op lokaal niveau nodig zijn om te komen tot een sluitende keten voor de aanpak van spijbelen en voortijdig schoolverlaten.

Het onderzoek dat ITJ in de gemeente Emmen had uitgevoerd gaf hier informatie over. Om tot een bredere basis voor de beantwoording van de adviesvraag te komen werd ervoor gekozen een tweede onderzoek naar voortijdig schoolverlaten uit te voeren. ITJ heeft dit onderzoek uitgevoerd in de gemeente Dordrecht. De centrale vraag van dit onderzoek luidde:

“Hoe wordt er in de gemeente Dordrecht samengewerkt om te zorgen dat jongeren een startkwalificatie halen?”

Belangrijkste bevindingen uit het onderzoek

Zowel de gemeente als de organisaties en voorzieningen in Dordrecht onderkennen het belang van het voorkomen en bestrijden van voortijdig schoolverlaten (VSV). VSV werd gezien als een urgent probleem. Op verschillende manieren werd in Dordrecht de strijd aangebonden met VSV en werd ernaar gestreefd dat jongeren een startkwalificatie behalen. VSV werd in Dordrecht breed aangepakt: er werd veel gedaan om de zorgstructuur te versterken, er waren tal van initiatieven ontplooid en diverse projecten in gang gezet. Ook zag ITJ dat het onderwijzend personeel en de hulpverleners betrokken waren en oplossingsgericht wilden werken.

Alle bestanddelen om een goede preventieve en curatieve keten op het gebied van VSV op te bouwen waren in Dordrecht aanwezig. Niet alleen waren meeste van de benodigde schakels van de keten aanwezig, maar ook waren er samenwerkingsverbanden die een keten binnen de keten vormden of konden vormen.

Toch constateerde ITJ dat de aanwezigheid van het overgrote deel van de benodigde schakels niet garandeerde dat de keten goed functioneert. De samenwerking tussen de verschillende ketenpartners kon op verscheidene punten nog worden verbeterd en aangescherpt. Zo onderschreven de organisaties en voorzieningen de doelstellingen van het VSV-beleid in Dordrecht op papier, maar gaf het handelen in de praktijk een ander beeld te zien. Veel organisaties en voorzieningen redeneerden meer vanuit hun eigen aanbod dan vanuit de vraag en behoeften van de jongeren. Daardoor waren de acties die werden ondernomen vaak meer gericht op de eigen organisatiedoelen dan op het gemeenschappelijke doel dat de organisatiedoelen overstijgt.

Een complex probleem als VSV kon zo niet integraal worden aangepakt.

Een ander punt betreft het ontbreken van een gezamenlijke analyse van het probleem VSV. Voorwaarde daarvoor is dat de omvang van het probleem duidelijk is. Het was in Dordrecht echter nog niet goed gelukt de registratie van uitvallers sluitend te krijgen. Hierdoor waren de gegevens nog onvolledig en onbetrouwbaar en bestond er geen ketenbreed inzicht in de omvang van het probleem VSV in Dordrecht.

Nagenoeg alle organisaties en voorzieningen die nodig zijn om VSV aan te pakken waren in Dordrecht aanwezig. Echter, jongeren en hun ouders werden niet gezien als ketenpartner en daarom ook niet in de keten als zodanig betrokken. Ze waren het object van hulpverlening, terwijl ze een waardevolle bijdrage zouden kunnen leveren in de aanpak en preventie van VSV.

Verbeteracties

In Dordrecht zijn twee documenten opgesteld die samen het actieplan vormen. Het betreft de nota van de gemeente *Voortijdig School Verlaten in Dordrecht, beleid en aanpak in de periode 2008-2011* en het activiteitenplan *Uitvoeringsnotitie GSB/VSV-projecten in Dordrecht*, opgesteld door de samenwerkende scholen voor VO en MBO. In Dordrecht is de eerste verantwoordelijkheid voor de bestrijding van VSV bij de scholen gelegd; de gemeente heeft de taak de plannen mogelijk te maken. De uitvoering van het gemeentelijk VSV-beleid is opgedragen aan het Samenwerkingsverband-VO Dordrecht en het samenwerkende MBO in de stad. Daarvoor is een Regiegroep GSB/VSV ingesteld. Het VSV activiteitenplan bevat een overzicht van projectplannen waarover de Regiegroep positief heeft geadviseerd en waarmee de gemeenteraad heeft ingestemd. De projecten zijn ingedeeld in de volgende vier thema's.

1. regisseren, coördineren en adviseren;
2. de opvang van uitvallende leerlingen;
3. overdracht van (zorg-)leerlingen, (zorg-)dossiers en zorgaanbod;
4. ondersteuningsactiviteiten (waaronder taalondersteuning en studiebegeleiding).

Actieplan, uitvoering, zelfevaluatie en afsluiting van het traject

Het actieplan wordt momenteel uitgevoerd. ITJ monitort de uitvoering gedurende ongeveer twee jaar. Daarna voert Dordrecht een zelfevaluatie uit. Daarmee zal het traject naar verwachting in het derde kwartaal van 2011 worden afgesloten.

