

Ketens van Zorg Ontketenen van Beleid

Evaluatie van het Convenant

"Naar meer samenhang in het Jeugd (hulpverlenings-) beleid in Nijmegen"
tussende Gemeente Nijmegen en de Provincie Gelderland

Alsmede van het Project Jeugd en Hulp (preventief)

Amsterdam, juli 1999

P.H. Kwakkelstein
H. Groen

Inhoudsopgave

1	Voorwoord	3
2	Inleiding	5
Deel 1 Conclusies en aanbevelingen		
3	Conclusies	8
3.1	Met betrekking tot het convenant	8
3.2	Met betrekking tot het project Jeugd & Hulp	10
3.3	Met betrekking tot de regie van de gemeente	13
4	Aanbevelingen	16
4.1	Vooraf	16
4.2	Gemeentelijke regie	17
4.3	Provinciaal beleid	20
4.4	Kansen voor school en hulp	20
4.5	Kansen voor één toegang	22
4.6	Het Jeugdinterventie-team	23
Deel 2 Resultaten en analyse		
5	Analyse van het project 'Jeugd en Hulp' (preventief)	28
5.1	Inleiding	28
5.2	Werkgroepen algemeen	30
5.3	Werkgroepen School en Hulp 1 en 2	31
5.4	Werkgroep Opvoedingsondersteuning	38
5.5	Werkgroep Jeugd en Jongerenwerk en Hulp	40
5.6	Werkgroep Arbeid en Hulp	44
6	Gemeente als regisseur	52
6.1	Inleiding	52
6.2	Conditie regievoering	54
6.3	Regie in praktijk	57
6.4	Het convenant als instrument	61
Bijlagen		
Bijlage 1	Convenant 'Naar meer samenhang in het Jeugd(hulpverlenings)beleid in Nijmegen'	64
Bijlage 2	Contouren model School en Hulp	66
Bijlage 3	Literatuurlijst	67

1 Voorwoord

In 1996 sluiten de Gemeente Nijmegen en de Provincie Gelderland het convenant: *Naar meer samenhang in het jeugd(hulpverlenings)beleid in Nijmegen*. Deze overeenkomst is geïnspireerd door de uitkomsten van een onderzoek naar het aanbod van en de vraag naar jeugdhulpverlening in Nijmegen, uitgevoerd door de Stichting Spectrum¹ (voorjaar 1995). Vastgelegd wordt dat er gedurende twee jaar een gezamenlijke inspanning zal worden gepleegd om de lokale dienstverlening aan jeugdigen en de boven- lokale jeugdzorg beter op elkaar af te stemmen. Het convenant delegeert de beleidsregie met betrekking tot preventieve en licht ambulante hulp van de jeugdhulpverleningsinstellingen in Nijmegen aan de Gemeente Nijmegen. In het convenant worden algemene doelen geformuleerd omtrent informatie, coördinatie en afstemming tussen de overheden en de betrokken instellingen.

In de Gemeente Nijmegen wordt het tweejarig project *Jeugd en Hulp (preventief)* opgezet om de in het convenant omschreven doelen met betrekking tot samenwerking en afstemming in de preventieve en licht ambulante jeugdhulpverlening te realiseren. In de projectbeschrijving worden opdrachten geformuleerd voor werkgroepen waaraan een breed scala van lokale instellingen, de boven- lokale instellingen en de RIAGG door de Gemeente wordt uitgenodigd te participeren.

Afgesproken wordt om het project na de beëindiging ervan, eind 1998, te laten evalueren. Aan Van Dijk Van Soomeren & Partners is gevraagd deze evaluatie uit te voeren. Het voorliggende rapport is het resultaat van een onderzoek naar de werking en de opbrengst van de activiteiten die in het kader van het convenant in de voorbije twee jaar hebben plaatsgevonden.

Met de opdrachtgevers, de Gemeente Nijmegen en de Provincie Gelderland, is afgesproken dat deze evaluatie mede gericht zal zijn op ervaringen en bevindingen die aanwijzingen kunnen leveren voor de toekomstige ontwikkeling van het jeugdbeleid in Nijmegen en de aansluiting daarvan op de jeugdzorg.

De onderzoekers, P.H. Kwakkelstein en H. Groen hebben zich geconcentreerd op de handelingen die in het kader van dit project hebben plaatsgevonden. Zij spraken met talrijke personen, werkzaam bij de lokale overheid en bij maatschappelijke organisaties, die bij de uitwerking en uitvoering van dit project betrokken waren. De analyse richt zich op zaken als het draagvlak, de inzet, de randvoorwaarden, de netwerkeffecten, de regie en op belemmerende en stimulerende factoren in de vormgeving en uitvoering van het project.

Het heeft de onderzoekers voor ogen gestaan om de opbrengst van het *Project Jeugd en Hulp (preventief)* te plaatsen in het perspectief van de omstandigheden waarin het project zich heeft voltrokken. Daarbij komen zowel de benutte als de gemiste kansen aan de orde. Anderzijds hebben de onderzoekers het perspectief van de toekomstige ontwikkelingen voor ogen gehouden en hun aanbevelingen daarop gebaseerd.

Noot 1 Instituut voor maatschappelijk welzijn in Gelderland

Al diegenen die door de onderzoekers zijn benaderd, binnen en buiten de gemeentelijke organisatie, hebben grote bereidheid getoond om aan het onderzoek mee te werken.

Een kleine begeleidingsgroep, bestaande uit mevr. E. Jansen van Doorn van de Provincie Gelderland, mevr. I. Rouwenhorst van Spectrum en mevr. M. Yavuz en dhr dr. J.P.J. Schuit van de Gemeente Nijmegen, heeft de onderzoekers terzijde gestaan door met hen tussentijds en naar aanleiding van een concept rapportage van gedachten te wisselen.

Leeswijzer

Na het Voorwoord en de Inleiding is dit rapport opgedeeld in twee gedeeltes. In het eerste deel worden de conclusies en aanbevelingen van het rapport gepresenteerd. Daarna volgt een tweede deel waarin een analyse van het project Jeugd en Hulp (preventief) is opgenomen, gevolgd door een analyse van de regievoering van de Gemeente.

2 Inleiding

In november 1994 wordt door de Stichting Spectrum, op verzoek van de Provincie Gelderland en de Gemeente Nijmegen het rapport *Naar meer samenhang in het Jeugd(hulpverlenings)beleid in Nijmegen*, uitgebracht. Het aan dit rapport voorafgaande onderzoek heeft nagegaan hoe het staat met de afstemming van voorzieningen voor jeugdigen vallend onder de verantwoordelijkheid van de lokale overheid en boven-lokale voorzieningen voor jeugdhulpverlening vallend onder de verantwoordelijkheid van de provinciale overheid. Het rapport pleit voor een gezamenlijke planning door Provincie en Gemeente van de inzet van preventieve en ambulante hulp in Nijmegen. Het beveelt aan een convenant te sluiten waarin de beleidsregie aan de Gemeente wordt overgedragen, maar de verantwoordelijkheden voor het beleid en de financiering te laten bij de respectievelijke overheden. Voorts wordt de Gemeente aanbevolen zaak te maken met de ontwikkeling van een integraal gemeentelijk jeugdbeleid, en een lokaal platform jeugdbeleid/jeugdhulpverlening in te stellen waarin de Gemeente en de betrokken instellingen deelnemen. Dit platform zou de Gemeente kunnen adviseren over gewenste beleidsontwikkelingen op de terreinen *school en hulp; jongerenwerkwerk en hulp; arbeidstoeleiding en hulp*. Een projectleider met grote handelingsvrijheid zou, aangehaakt bij dit platform, de uitvoering moeten coördineren.

Dit onderzoek vormt de aanleiding tot het afsluiten van het convenant tussen de Provincie Gelderland en de Gemeente Nijmegen in 1996 en de vormgeving van het daaruit voortvloeiende project Jeugd en Hulp. Niet alle aanbevelingen van het onderzoek worden gevolgd. Zo wordt er, op nadrukkelijk verzoek van de betrokken instellingen geen lokaal platform jeugdbeleid/jeugdhulpverlening ingesteld. Men acht het de verantwoordelijkheid van de Gemeente om de regie te voeren, en dus wordt er gekozen voor een ambtelijk coördinator in plaats van een relatief zelfstandig opererende projectcoördinator.

Het afsluiten van het convenant is een opvallende gebeurtenis, er zijn geen andere voorbeelden bekend van een dergelijk convenant met betrekking tot de lokale- en boven-lokale afstemming in de zorg- en dienstverlening voor jeugdigen. Hier en daar wordt in het land met enige verbazing gereageerd op dit initiatief, dat wordt genomen in een tijd dat de stelselherziening van de Jeugdzorg voor de deur staat en provinciale besturen zich beraden over de vormgeving daarvan. Is hier sprake van een voorhoede beweging? Is het een actie die de stelselherziening in de regio zal doorkruisen of juist zal stimuleren? Is hier sprake van ad hoc beleid of juist van een weloverwogen beleid dat anticipeert op de komende ontwikkelingen? Deze vragen blijven in de twee navolgende jaren hangen boven het Nijmeegse experiment.

Het convenant en het daaruit voortvloeiende *Project Jeugd en Hulp (preventief)* is een gevolg van de constatering dat de lokale situatie met betrekking tot de hulp- en dienstverlening aan jeugdigen handelen van de verantwoordelijke overheden noodzakelijk maakt. Hierdoor is een ontwikkeling op gang gebracht met een geheel eigen dynamiek. Het afsluiten van een convenant en de voorbereidingen van het project kan zeker worden beschouwd als een voortvarend beleid van de beide overheden. In plaats van af te wachten wat de stelselherziening Jeugdzorg zal brengen hebben zij de handschoen opgenomen om te werken aan een verbetering van de lokale zorg- en dienstverlening aan jeugdigen in Nijmegen op het moment dat daarvoor aanleiding bestaat.

In de twee jaar dat het experiment zich heeft voltrokken hebben de ontwikkelingen niet stil gestaan, en in zekere zin heeft de stelselherziening in de Jeugdzorg de activiteiten van het *Project Jeugd en Hulp (preventief)* ingehaald. Dat geldt evenzeer voor ontwikkelingen op het terrein van jeugd en werk. Maar de balans opmakend kan worden geconstateerd het convenant mede richting heeft gegeven aan de aansluiting tussen lokale voorzieningen en de jeugdzorg in de regio Nijmegen en aan de vormgeving van de 'voordeur' functies van het Bureau Jeugdzorg.

Dat geldt met name voor het terrein van *onderwijs en hulp*, het meest geslaagde onderdeel van het Project. Met betrekking tot andere, minder tot ontwikkeling gekomen deelterreinen, kan in ieder geval worden geconstateerd dat het project ertoe heeft bijgedragen dat verschillende lokale en boven-lokale actoren elkaar hebben leren kennen en kennis hebben genomen van elkaars aanbod ten behoeve van jeugdigen.

Ook levert de tweejarige ervaring aanwijzingen op omtrent de voorwaarden waaraan gemeentelijke regievoering in dit veld moet voldoen. Waar thans, medio 1999, in de meeste gemeenten het vraagstuk van de aansluiting van het gemeentelijk jeugdbeleid op het herziene stelsel van de jeugdzorg (aarzeland) aan de orde is, heeft de Gemeente Nijmegen in het tweejarig experiment mogelijkheden gecreëerd om op dit gebied concreet vooruitgang te boeken. Een vooruitgang die de positie van jeugdige burgers in Nijmegen (en omgeving) ten goede kan komen. Dat dit niet zal gaan zonder voortgaande en gerichte inspanning vanuit de Gemeente en steun van de Provincie moge uit dit rapport blijken. Veel zal daarbij afhangen van het beleidskader dat de Gemeente voor haar jeugdbeleid formuleert en de wijze waarop zij zal aansturen op de effectuering daarvan.

Het tweejarig experiment heeft, ondanks vallen en opstaan, een belangrijke aanzet gegeven en daarmee alleen al heeft de Gemeente een voorsprong genomen op ontwikkelingen in veel vergelijkbare gemeenten. De ontwikkelingen in deze sector gaan echter snel en geconstateerd moet worden dat zonder verdere investeringen deze voorsprong gemakkelijk in een 'remmende voorsprong' kan verkeren.

Deel 1 Conclusies en Aanbevelingen

3 Conclusies

De evaluatie van de werking van het convenant en het verloop van het Nijmeegse project *Jeugd en Hulp (preventief)* geeft aanleiding tot de volgende conclusies.

3.1 Met betrekking tot het convenant

- Het besluit van de Gemeente Nijmegen en de Provincie Gelderland om in 1996 een convenant aan te gaan om vorm te geven aan de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de afstemming van jeugdbeleid en jeugdhulpverlening getuigt van initiatiefrijk beleid. Hier is de actuele lokale situatie als uitgangspunt genomen en is niet afgewacht wat de stelselherziening van de jeugdzorg, die onder regie van de Provincie in diezelfde periode op gang komt, zal brengen.
- Doordat de stelselherziening in de jeugdzorg in de regio Nijmegen en de activiteiten in het kader van het convenant zich min of meer parallel voltrekken is het steeds mogelijk geweest om het vraagstuk van de verbinding tussen regionale ontwikkelingen in de jeugdzorg en lokale ontwikkelingen in het jeugdbeleid aan de orde te stellen. Daarmee heeft de gang van zaken in de regio Nijmegen een voorsprong genomen op ontwikkelingen elders in het land.
- Het convenant van de Gemeente Nijmegen en de Provincie Gelderland heeft de mogelijkheid geschapen om vanuit het lokale bereik concreet in te spelen op de ontwikkelingen in de regionale jeugdzorg en heeft lokale actoren in de gelegenheid gesteld om betrokken te zijn bij, en invloed uit te oefenen op deze ontwikkelingen.
- Het ontstaan van een, door de Provincie ondersteund, regionaal pilotproject School en hulp in de regio Nijmegen, dat dit jaar (1999) van start gaat, is te beschouwen als een belangwekkende ontwikkeling waarvoor mede in het kader van het project Jeugd en Hulp (preventief) de voorbereidingen zijn getroffen en de voorwaarden zijn geschapen. Het zijn weliswaar de meest betrokken instellingen die het voortouw van deze ontwikkeling hebben genomen, maar het convenant heeft het mogelijk gemaakt voor instellingen om in het kader van het project Jeugd en Hulp (preventief) gericht en minder vrijblijvend dan voorheen aan deze ontwikkeling te werken en heeft daardoor een versnellende effect gehad.
- Het convenant heeft het mogelijk gemaakt om vertegenwoordigers van boven-lokale jeugdzorg instellingen te betrekken bij de werkgroepen die in het kader van het project Jeugd en Hulp (preventief) zijn opgezet. Hierdoor is het voor lokale actoren mogelijk geweest direct betrokken te zijn bij de ontwikkeling en de vormgeving van het Bureau Jeugdzorg in de regio Nijmegen. Dat heeft ertoe geleid dat in beginsel een functionele verbinding tussen het Bureau Jeugdzorg en het maatschappelijk werk in Nijmegen tot stand is gebracht.
Wat betreft het besluit zoals vermeldt in artikel 5 van het convenant: *"Partijen zullen in de subsidiebeschikking opnemen dat instellingen wordt verzocht medewerking te verlenen aan het project 'samenwerking en afstemming preventieve en licht- ambulante jeugdhulpverlening'"*, kan worden geconstateerd dat vertegenwoordigers van de regionale instellingen actief hebben deelgenomen aan het project.

Hoewel pogingen zijn gedaan om ook het RIAGG bij het project te betrekken is van deelname van die zijde nauwelijks sprake geweest.

- Een resultaat van de bovenbeschreven ontwikkeling is dat het maatschappelijk werk de functie van 'geprotocolleerd verwijzer' in de Gemeente Nijmegen zal vervullen. De opstelling van het protocol voor de eerste diagnose van problemen is in samenwerking tussen het maatschappelijk werk en vertegenwoordigers van jeugdzorg instellingen tot stand gekomen.

Hiermee is een aanzet gegeven voor de vormgeving van een zogenaamd 'front-office' van het Bureau Jeugdzorg in de Gemeente Nijmegen met vooral uitvoerende maar in de toekomst wellicht ook lokaal coördinerende taken op het gebied van signalering, screening, licht ambulante zorg en doorverwijzing naar het Multi Diagnostisch team (MDT) van het Bureau Jeugdzorg.

In beginsel is daarmee de mogelijkheid ontstaan om belangrijke functies in de zorgketen naar het lokale niveau te trekken, en daardoor dichterbij de leefsituatie van jeugdigen beschikbaar te stellen hetgeen correspondeert met één van de gronddoelstellingen van de operatie Regie in de Jeugdzorg.

Ook binnen het regionale pilotproject is sprake van een dergelijk 'geprotocolleerd verwijzerschap'.

- Het convenant en de daaruit voortvloeiende activiteiten heeft regionale instellingen de gelegenheid geboden om een beter zicht te krijgen op de lokale situatie, de activiteiten van lokale organisaties. Zij hebben hun contacten met lokale instellingen kunnen versterken en mogelijkheden voor een effectieve afstemming in de dienstverlening voor jeugdigen kunnen onderzoeken. In een aantal gevallen heeft dit ook geleid tot concrete afspraken. In het algemeen is de 'gevoeligheid' van de regionale instellingen voor het belang van afstemming van hun dienstverlening met lokale instellingen toegenomen.
- Het convenant heeft aan de lokale overheid de mogelijkheid geboden om dienstverlening aan jeugdigen, verzorgd door boven-lokale instellingen, naar het lokale bereik te trekken en te verbinden met lokale dienstverlening voor jeugdigen.
- Aan de resultaten die hierboven zijn genoemd hebben het convenant en het project Jeugd en Hulp (preventief) vooral in de rand-voorwaardelijke sfeer bijgedragen. Zoals in het hoofdstuk 4 'Aanbevelingen' wordt aangegeven betreft het echter aanzetten die, om ook werkelijk tot effectieve ontwikkeling te komen in het Nijmeegse, nog de nodige aandacht behoeven. Een belangrijke rol lijkt daarbij weggelegd voor de Gemeente.
- Gedurende de tweejarige projectperiode heeft vooral het tweede doel van het convenant (zie 5.2) om *'op uitvoerend niveau te komen tot afspraken tussen betrokken instellingen teneinde een betere afstemming tussen gemeentelijk jeugdbeleid en provinciaal beleid op het terrein van jeugdhulpverlening in de Gemeente gestalte te geven'* centraal gestaan. Het accent heeft daarbij gelegen op afspraken tussen instellingen over de uitvoerende dienstverlening en de organisatie daarvan. Van een 'beleidsmatige vertaling' en afstemming op beleidsniveau tussen Gemeente en Provincie is in de convenant periode niet veel terecht gekomen (convenant doel 1). Er is in die periode geen regulier overleg geweest tussen Gemeente en Provincie met het oogmerk om te werken aan een betere afstemming op beleidsniveau.

Ook aan het in het vierde doel gestelde voornemen om elkaar *'wederzijds te verzekeren van informatie over het te voeren beleid'* is in de convenant periode geen systematisch vervolg gegeven.

- Met betrekking tot de in het derde doel gestelde: *'coördinatie van geldstromen met betrekking tot de subsidiëring van instellingen die de preventieve en licht ambulante jeugdzorg tot hun gezamenlijke verantwoordelijkheid rekenen'* zijn in de convenant-periode geen beduidende initiatieven genomen.
- De Provincie heeft over het algemeen een afwachtende, maar welwillende en coöperatieve houding aangenomen ten aanzien van uit het project voortkomende betrokkenheid van lokale instellingen bij de vormgeving van het Bureau Jeugdzorg en de vormgeving van een regionaal pilotproject op het gebied van onderwijs en zorg. Het betreft hier echter voorstellen die direct door bij het project betrokken instellingen zelf aan de Provincie zijn voorgelegd. Zo is het regionale pilotproject School en Hulp - een initiatief dat mede is voortgekomen uit het Nijmeegse project - door de betrokken instellingen zelf aan de Provincie voorgelegd en door de Provincie aan hen gehonoreerd. Hierbij is de Gemeente Nijmegen niet betrokken geweest.
- Tijdens de convenant-periode heeft de Provincie de regionale instellingen wat betreft hun bijdrage aan het project Jeugd en Hulp Preventief niet gericht aangestuurd. Wel heeft de Provincie er bij de betreffende instellingen op aangedrongen om hun medewerking aan het project te verlenen en deel te nemen aan de verschillende werkgroepen. Ook in de looptijd van het convenant is de participatie van de onder provinciale verantwoordelijkheid vallende instellingen geverifieerd vanuit provinciaal-ambtelijk niveau. Over de mate waarin deze instellingen aan de realisatie van de gestelde doelen zouden moeten bijdragen zijn geen concrete afspraken gemaakt. Vanuit haar regie-functie is de Gemeente er ook niet in geslaagd om hierop invloed van betekenis uit te oefenen. De bijdrage van de boven-lokale instellingen aan het project is vooral het resultaat van hun eigen afwegingen en van onderhandelingen/afspraken tussen hen en de lokale partners waarmee zij in het kader van het project samenwerkten.
- De Gemeente heeft de mogelijkheid die het convenant biedt om bij de Provincie vraagstukken van gezamenlijk belang op het terrein van de jeugdzorg aan de orde te stellen nauwelijks benut. Intensiever contacten gedurende de convenant periode hadden bij kunnen dragen aan gerichte afspraken omtrent de voortgaande ondersteuning van kansrijke ontwikkelingen die in het kader van het project Jeugd en Hulp (preventief) in de Gemeente Nijmegen op gang zijn gebracht.

3.2 Met betrekking tot het project Jeugd & Hulp

- In de voorbereiding van het project Jeugd en Hulp (preventief) is te weinig aandacht besteed aan het gelijktijdig ontwikkelen van draagvlak voor het project op verschillende niveaus: zowel binnen het gemeentelijk apparaat als ten aanzien van maatschappelijke organisaties. Het ware bijvoorbeeld verstandig geweest om vertegenwoordigers van de belangrijkste instellingen en beleidsafdelingen intensief te betrekken bij het opstellen van het projectplan en de uitwerking van de taakopdrachten.

- Gedurende de looptijd van het project heeft er geen centraal coördinerend orgaan ten behoeve van het project bestaan. Ook binnen het gemeentelijk apparaat is geen coördinerend overleg van de bij het project betrokken ambtenaren tot stand gekomen. Het agenderen van 'het project' in de reguliere overlegvergaderingen van de verantwoordelijke beleidsafdeling heeft hoogstens ad hoc, maar geenszins structureel in deze lacune kunnen voorzien. Er was wel sprake van een coördinatie-punt in de figuur van een projectcoördinator voor een beperkt aantal uren per week. Deze coördinatie-functie, die een georganiseerde 'backing' vanuit de eigen organisatie heeft moeten ontberen, is in de loop van het project als zodanig in een min of meer geïsoleerde positie geraakt. De leiding van de afdeling en de sector heeft geen succesvolle initiatieven genomen om de interne en externe coördinatie te verbeteren en de positie van de projectcoördinator te versterken.
- In de taakopdrachten voor de werkgroepen is geen voorziening getroffen voor terugkoppeling en (tussentijdse) rapportage. Wel wordt aan elke werkgroep de opdracht gegeven informatie te verstrekken aan de Afdeling Sociaal Cultureel Werk van de Gemeente over de stand van zaken in het betreffende veld (arbeidstoeleiding; jeugd- en jongerenwerk; onderwijs). Er wordt echter niet aangegeven waartoe deze informatieverstrekking dient en wat er met de informatie zal gebeuren in relatie tot het project Jeugd en Hulp (preventief). Verondersteld kan worden dat het de Gemeente voor ogen heeft gestaan om deze informatie te gebruiken als bronmateriaal voor de formulering van haar jeugdbeleid. Het zou een kleine moeite zijn geweest om dat voornemen aan te kondigen en te vermelden ... het zou overigens aanzienlijk meer inspanning hebben gevergd om ook daadwerkelijk met de ontwikkeling van een dergelijk jeugdbeleid aan de slag te gaan.
- In het projectplan is weinig rekening gehouden met wat genoemd kan worden 'eenheid van taal'; de manier waarop de instellingen worden aangesproken betekent een 'stijlbreuk' met de gangbare wijze waarop de Gemeente instellingen aanspreekt. Een begrip als '(taak-)opdrachten' sluit niet aan bij de tot dan toe heersende cultuur in de verhouding tussen Gemeente en instellingen, en is in de praktijk niet erg serieus genomen.
- Het project heeft vooral productief gewerkt wanneer er sprake is van reeds bestaande initiatieven die door instellingen en de Gemeente in de aan het project voorafgaande jaren reeds in gang zijn gezet. Het betreft met name initiatieven in de sfeer van onderwijs en zorg.
- Een resultaat van het project is dat de behoefte aan kwaliteits- en deskundigheidsbevordering naar boven is gekomen. Naar aanleiding daarvan hebben een aantal regionale instellingen (de Waarden en de RIAGG's) uit eigen middelen cursussen georganiseerd voor maatschappelijk werkers werkzaam bij het NIM.
- Voor de sectoren Arbeidstoeleiding en Jeugd-jongerenwerk is de waarde van het project Jeugd en Hulp (preventief) beperkt gebleven. Bezien vanuit de eigen sectorale ontwikkelingen binnen de sector Arbeidstoeleiding is te begrijpen dat de betreffende actoren tot het oordeel kwamen dat deelname aan het project hen weinig zou kunnen bieden. Binnen het brede terrein van het jeugd- en jongerenwerk kan van vergelijkbare ontwikkelingen niet worden gesproken, maar ook daar heeft men de mogelijke meerwaarde van het project vooral beoordeeld vanuit de eigen functies (en belangen).

In beide gevallen is de Gemeente er niet in geslaagd de betrokken organisaties te overtuigen van het belang van hun bijdrage aan een gezamenlijke missie in werkgroepen ten behoeve van door de Gemeente geformuleerde, sector-overstijgende, doelen. Hierdoor zijn kansen gemist om verbeteringen aan te brengen in de schakeling van dienstverlening en zorg voor jeugdigen op verschillende leefgebieden.

- Het project Jeugd en Hulp (preventief) heeft enigszins amechtig de eindstreep bereikt. De reorganisatie van het gemeentelijk apparaat heeft de aandacht van de ambtelijk medewerkers die betrokken waren bij het project op andere zaken gezet. De wethouders verantwoordelijk voor het jeugdbeleid en het zorgbeleid zijn na de verkiezingen opgevolgd. Jeugd-beleid en zorgbeleid vallen thans onder één portefeuillehouder. De herziening van het provinciale jeugdzorg-stelsel is langzamerhand uitgekristalliseerd, en heeft in de vorm van het Bureau Jeugdzorg Nijmegen een nieuwe speler in het spel gebracht waarmee zaken moeten worden gedaan als het gaat om de aansluiting tussen lokaal jeugdbeleid en jeugdzorg. Voor de deelnemende organisaties aan twee werkgroepen (Arbeidstoeleiding&hulp; Jeugd-Jongerenwerk&hulp) heeft het project geen inspiratie kunnen bieden. In de werkgroepen School en hulp heeft het elan waarmee deelnemende organisaties hebben gewerkt inmiddels een eigen dynamiek gekregen die de context van het project heeft overstegen (het regionale pilotproject). De werkgroep Opvoedingsondersteuning is onder externe begeleiding van de stichting Spectrum inmiddels goed op gang gekomen en kan rekenen op steun en betrokkenheid vanuit de Gemeente en een groot draagvlak onder deelnemende instellingen.
- Alles overziend heeft het project geen noemenswaardige traditie neergezet op het punt van de gemeentelijke regievoering. Wat haar regierol betreft zal de lokale overheid zich spoedig opnieuw en grondig moeten bezinnen om ook niet de verbinding kwijt te raken met de thans in gang gezette ontwikkelingen. Veel zaken, ook voortvloeiend uit het project, vragen meer of minder dringend om regievoering en steun van de Gemeente (: ontwikkeling van zorgplannen en -teams in het basisonderwijs; uitbreiding van het regionale pilotproject naar Nijmeegse scholen; de positie van het maatschappelijk werk als 'geprotocolleerd verwijzer'; de relatie met het Bureau Jeugdzorg).
- Het Project Jeugd en Hulp (preventief) heeft geen model van regievoering opgeleverd dat voor de hierboven genoemde kwesties in de nabije toekomst kan worden aangewend. Zij vragen om een nieuwe oriëntatie van de Gemeente op haar rol als regisseur in het lokale bestel. De inspanningen die onlangs door de Gemeente in gang zijn gezet ter voorbereiding van de formulering van een breed samenhangend lokaal jeugd-beleid bieden voor de bezinning op de regierol en voor de ontwikkeling van zo'n nieuwe benaderingswijze wellicht een goede context. In het laatste hoofdstuk van dit rapport zullen daarvoor ook aanzetten en ideeën worden gepresenteerd die de Gemeente daarbij kunnen helpen.

3.3 Met betrekking tot de regie van de Gemeente

- Het onderzoek *Naar meer samenhang in het jeugd(hulpverlenings)beleid in Nijmegen* (Spectrum 1994) beveelt aan om een stedelijk platform jeugdbeleid/jeugdhulpverlening in te stellen waaraan de Gemeente en de (meest) betrokken instellingen deelnemen. Dit platform zou moeten adviseren over gewenste beleidsontwikkelingen. Voorts wordt aanbevolen een externe projectleider aan te stellen, die werkt ten behoeve van het platform, en met een grote mate van zelfstandigheid kan functioneren.

In een bijeenkomst ter voorbereiding van het *Project Jeugd en Hulp (preventief)*, met alle betrokken instellingen, blijkt men er een groot voorstander van dat de regie en de coördinatie van het project in handen komt van de Gemeente.

Het had voor de hand gelegen om de aanbevelingen van het onderzoek over te nemen in relatie tot het project Jeugd en Hulp (preventief). Op die manier zou zijn voorzien in een coördinerend orgaan ten behoeve van het project, onder leiding van de Gemeente. Dit orgaan had de aansturing van de projectleider op zich kunnen nemen en de basis/status van de projectleiding kunnen verstevigen, ook wanneer dat een beleidsmedewerker van de Gemeente was; het had de voortgang kunnen bewaken; het had impulsen kunnen geven waar dat voor de werkgroepen nodig was en het had als platform kunnen dienen voor 'coaching' van de werkgroepsvoorzitters.

Wanneer de Gemeente hiertoe was overgegaan dan zou aan het project een steviger basis zijn gegeven en waren er beter voorwaarden gecreëerd voor een effectief te functioneren daarvan.

- De gehanteerde stijl in het projectplan is een uitdrukking van het streven van de Gemeente om zich als 'regisseur' in het lokale welzijnsbestel te positioneren. Formeel en materieel heeft de Gemeente daarvoor ook mogelijkheden tot haar beschikking. Zij subsidieert lokale instellingen in belangrijke mate.

Maar,

- gezien het feit dat over deze 'rol' en de invulling daarvan binnen de Gemeente nauwelijks een systematische gedachtevorming heeft plaatsgevonden;
- gezien het ontbreken van een brede ervaring en traditie bij de Gemeente op het vlak van regievoering in dit veld;
- gezien de wijze waarop gemeentelijke vertegenwoordigers in de werkgroepen aan deze 'rol' vorm hebben gegeven;
- en gezien de perceptie van de gemeentelijke regiefunctie door maatschappelijke organisaties,

moet worden geconstateerd dat de introductie van de gemeentelijke regiefunctie in het project Jeugd en Hulp (preventief) vooral een 'verbale' exercitie is geweest, en dat de Gemeente haar mogelijkheden hiertoe niet ten volle heeft benut.

- De regierol die de Gemeente in het kader van het project Jeugd en Hulp (preventief) op zich wil nemen is gerelateerd aan het geformuleerde projectplan. Dit plan is als het ware één acte uit 'het scenario van het gemeentelijk jeugdbeleid', een scenario dat echter nog moet worden geschreven. Instellingen die worden uitgenodigd om deel te nemen aan het project, en die geen directe functie hebben in het in die 'ene acte' beschreven bereik, *hebben duidelijk de behoefte gevoeld aan een oriëntatie op het gehele scenario*. Zij willen in de gelegenheid zijn om vanuit het brede perspectief van het gehele (integrale) gemeentelijke jeugdbeleid te bepalen wat hun inzet kan en moet zijn, en welke meerwaarde hun

bijdrage kan geven. Het ontbreken van het gehele scenario voor jeugdbeleid leidt ertoe dat deze instellingen terugvallen op hun eigen taxatie die, niet onbegrijpelijk, gebaseerd is op de eigen, sectorspecifieke ontwikkelingen. De daaruit voortkomende afweging brengt ze tot de conclusie dat er binnen de eigen sectorale ontwikkelingen reeds sprake is van functionele verbindingen met de jeugdhulpverlening, en dat deelname aan het project voor die ontwikkelingen geen meerwaarde zal opleveren.

- Meer bemoeienis van de kant van het College met de wijze waarop de regievoering in het project Jeugd en Hulp (preventief) gestalte moest krijgen ware wenselijk geweest. Een duidelijke bestuursopdracht aan de ambtelijke leiding zou hebben bijgedragen aan actiever bemoeienis van die zijde. Uiteindelijk zou dit hebben kunnen leiden tot een meer gecoördineerd en samenhangend optreden van de voorzitters van de werkgroepen, en een daadkrachtiger regievoering ten aanzien van het project.
- Het draagvlak in de ambtelijke organisatie voor het project is van meet af aan smal geweest, te smal. Verschillende beleidsafdelingen hadden in de 'ontwerp-fase' reeds actief betrokken kunnen worden bij de vormgeving van het project. Het project is van meet af aan teveel 'opgesloten' geweest in de Afdeling Sociaal Cultureel Werk van de Gemeente. Binnen deze beleidsafdeling is het project teveel behandeld als een 'deeltaak' van één van de medewerkers, en als slechts één van de vele agendapunten voor de gehele afdeling. Het project heeft niet de kans gekregen zich daadwerkelijk te 'wortelen' in de ambtelijke organisatie, en daardoor heeft het daarbinnen nooit voldoende status kunnen verwerven.
- De voorbereiding en coaching van de ambtenaren die in het project een uitvoerende rol spelen is onvoldoende geweest. Van georganiseerde onderlinge afstemming tussen hen is hoegenaamd geen sprake geweest. In plaats van hen individueel te volgen had de projectcoördinator er beter aangedaan te streven naar een regulier overleg van alle werkgroepsvoorzitters gedurende de looptijd van het project.
- Bij de vormgeving van het project Jeugd en Hulp (preventief) is ervan uitgegaan dat de betrokken lokale en boven- lokale instellingen daaraan zouden participeren op basis van de eigen middelen. Voorzover dat de deelname aan de 'structuur' betreft (werkgroepsbijeenkomsten; voorbereidingen enz.) hebben instellingen daar ook geen noemenswaardig probleem van gemaakt, hoewel dat voor elke organisatie een forse extra tijdsinvestering met zich mee bracht. Te weinig heeft de Gemeente zich gerealiseerd dat dit type operaties van de instellingen extra inspanningen vraagt die zij naast hun reguliere taken en werkzaamheden moeten uitvoeren. De Gemeente heeft zich bij wijze van spreken opgesteld als de regisseur van een 'amateur-gezelschap' waar het ging om full-professionals. Hierdoor heeft zij ook de kans laten liggen om de betrokken instellingen sterker aan het project te binden, en de mate van commitment geheel aan de bereidwilligheid van de instellingen zelf overgelaten.

- Voor extra inspanningen, intensieve activiteiten en taken die eventueel zouden voortvloeien uit de werkzaamheden van de werkgroepen is in het projectplan geen voorziening getroffen. Men heeft daarmee geen rekening gehouden of is er vanuit gegaan dat deze uit de eigen middelen van de organisaties gefinancierd zouden worden. Daardoor konden mogelijkheden om tussentijds extra impulsen te geven aan kansrijke ontwikkelingen niet optimaal worden benut.

4 Aanbevelingen

4.1 Inleiding

De vraag of het project Jeugd en Hulp (preventief) heeft aangetoond dat een regiefunctie van de Gemeente ten aanzien van ontwikkelingen in de verschillende sectoren van dienstverlening aan jeugdigen onontbeerlijk is, zal verschillende reacties oproepen bij degenen die bij het project betrokken zijn geweest.

Een toonaangevende opvatting die door de onderzoekers is opgevangen is dat juist zou zijn aangetoond dat de Gemeente *beter op afstand kan blijven* en zich beperken tot het formuleren van globale beleidslijnen en het scheppen van randvoorwaarden. De uitvoering en de coördinatie; de ontwikkeling van samenwerkingsverbanden; het nemen van sector/domein overstijgende initiatieven en het inspelen op nieuwe wet- en regelgeving kan, in deze opvatting, beter aan de instellingen worden overgelaten. Daar is de inhoudelijke competentie, daar ontstaat praktijk-georiënteerde visieontwikkeling, daar kent men de behoefte van de doelgroepen, daar ook is sprake van een zaakgericht en competent management.

De ervaringen in het Nijmeegse project lijken die opvatting te bevestigen: de Gemeente heeft met haar regie-ambities de neus gestoten. Het veld heeft, waar zij dat zinvol achtte, het initiatief in eigen handen genomen.

De verwoorde opvatting heeft voor de Gemeente verleidelijke aspecten omdat zij impliceert dat de gemeente veel van haar regie-werk kan delegeren aan instellingen.

Maar de ervaringen die de laatste jaren in veel gemeenten zijn opgedaan tonen aan dat deze opvatting niet (meer) voldoet. Uitspraken van vertegenwoordigers van voorzieningen bevestigen dat ook. In allerlei sectoren voltrekken zich, vaak geheel gescheiden van elkaar, allerlei veranderingen onder invloed van nieuwe wet- en regelgeving; van zich wijzigende maatschappelijke behoefte; van heroriëntaties en reorganisaties. Overzichtelijkheid van de functies en de verbanden en een enigszins vanzelfsprekende samenhang behoren tot het verleden. Traditionele functies van voorzieningen verbreden soms en versmallen weer in andere gevallen. Zij lopen ongemerkt in elkaar over onder invloed van interne en externe factoren. Intussen zijn steeds meer beleidsverantwoordelijkheden gedecentraliseerd naar de lokale overheid.

Het belang van de jeugdigen (en hun opvoeders) komt gemakkelijk in de verdrukking onder de sectorale en institutionele rationaliteit die het aanbod van dienstverlening steeds meer bepaald. En het is juist dat belang dat de lokale overheid tot haar primaire verantwoordelijkheid moet rekenen, en dat zij moet dienen. Er is geen instelling of instantie die zijn aanbod kan afstemmen op de leefsituatie van jeugdigen *als geheel*: de materiële, sociale en culturele condities die de deelname van jeugdigen aan de samenleving en hun ontwikkelingsmogelijkheden bepalen, de dromen en de kansen die zij hebben, de vragen waarmee zij leven, de problemen waarop zij stuiten.

In de belevingswereld van jeugdigen (en veelal ook van hun ouders) is de realiteit van alledag in hun leven een samengesteld, complex en ondeelbaar geheel. Jeugdigen noch hun ouders beschikken over betekenisvolle belangenorganisaties die hun belangen als jeugdige of als opvoeders behartigen.

In dit soort noties ligt het vertrekpunt voor een gemeentelijk jeugdbeleid dat zich tot doel stelt om *de ontwikkelingskansen van jeugdigen te bevorderen en hun deelname mogelijkheden aan de (lokale) samenleving te stimuleren, nu als jeugdige en straks als volwassene*. Dat is een jeugdbeleid met als paradigma de *Participatie* van jeugdigen. Deze doelstelling omvat ook de verantwoordelijkheid om voor jeugdigen die in hun leven stuiten op belemmeringen en problemen adequate hulp en ondersteuning beschikbaar te maken (*Preventie*). Het centrale oogmerk van alle inspanningen die in het kader van een lokaal jeugdbeleid worden verricht blijft steeds om jeugdigen als zodanig in staat te stellen en te stimuleren om aan de samenleving deel te nemen en zich tevens voor te bereiden op hun deelname aan de samenleving als volwassene.

Een lokale overheid die deze ondeelbare verantwoordelijkheid voor alle jeugdigen in de lokale gemeenschap op zich neemt zal vanuit dat perspectief de bijdragen van allerlei organisaties, instanties en instellingen in het lokale en boven- lokale bereik willen toetsen, beoordelen en trachten te beïnvloeden. Hierin ligt zowel de legitimatie als de rationaliteit van de regiefunctie van de lokale overheid.

De aanbevelingen die wij hierbij presenteren zijn gebaseerd op onze evaluatie van de praktijken die zich in het kader van het project Jeugd en Hulp (preventief) hebben voltrokken tegen de achtergrond van de stand van zaken in de ontwikkeling van het jeugdbeleid in Nijmegen. Op het project zelf en op de werking van het convenant zullen zij geen effect meer kunnen hebben omdat die zijn beëindigd op 1 januari 1999. De aanbevelingen zijn dan ook enerzijds bedoeld om positieve ontwikkelingen en kansen die het project heeft opgeleverd verder te benutten. Anderzijds willen wij met deze aanbevelingen bouwstenen aandragen voor de verdere ontwikkeling van het jeugdbeleid in Nijmegen.

4.2 Gemeentelijke Regie

Gezien vanuit de jeugdigen in Nijmegen en degenen die voor hun opvoeding/opleiding verantwoordelijk zijn, is een breed, toegankelijk en samenhangend aanbod van zorg- en dienstverlening in de Gemeente van belang. Samenhang in de zorg- en dienstverlening komt niet vanzelf tot stand. Op deelgebieden zien we initiatieven van maatschappelijke organisaties en (semi)overheidsinstanties om deze samenhang vanuit het eigen sector- of domeinbelang te bewerkstelligen. Het bevorderen van een lokaal bestel waarin samenhangende zorg- en dienstverlening zo wordt georganiseerd dat zij is geënt op de leefsituatie van jeugdigen is een verantwoordelijkheid van de lokale overheid. In het licht daarvan is het bevorderen van functionele, sector-overstijgende samenwerking tevens een verantwoordelijkheid van de lokale overheid.

In Nijmegen vraagt de situatie van het lokale bestel om voortgaande en gecoördineerde aandacht van de lokale overheid. De ontwikkelingen in de verschillende sectoren, die veelal een eigen, sectorspecifieke, dynamiek volgen, vragen om een 'overall' regie die deze ontwikkelingen verbindt met de verantwoordelijkheid van de lokale overheid voor het welzijn van de jeugdigen en hun deelname mogelijkheden aan de lokale samenleving.

Het project Jeugd en Hulp (preventief) heeft geen 'model' opgeleverd voor de organisatie van regie- en coördinatie functies van de Gemeente. Het project heeft wel ervaringen en aanwijzingen opgeleverd die van dienst kunnen zijn bij de toekomstige vormgeving van de gemeentelijke regiefunctie.

Op grond van deze ervaringen en aanwijzingen komen wij tot een aanbeveling over Regie in het Nijmeegse jeugdbeleid. Deze aanbeveling wordt mede gedaan rekening houdend met de thans op gang gebrachte initiatieven van de Gemeente om te komen tot de formulering en vaststelling van een jeugdbeleid in Nijmegen. Het is de bedoeling van de Gemeente om dat jeugdbeleid mede als uitgangspunt te hanteren voor regie en aansturing van het lokale stelsel van voorzieningen.

De ervaring leert dat het realiteitsgehalte en de uitvoerbaarheid van een gemeentelijk jeugdbeleid aanzienlijk toeneemt wanneer daarvoor een breed draagvlak op verschillende niveaus wordt gevonden. Dat betreft een breed politiek/bestuurlijk draagvlak en ook een breed draagvlak bij maatschappelijke organisaties en (semi-) overheidsinstanties.

Het is verstandig om reeds in de ontwerpfase van het jeugdbeleid (ambtelijke voorbereiding; kadernotities e.d.) aan de ontwikkeling van een dergelijk draagvlak te werken.

Aan de veelal gevolgde routine om pas als er sprake is van min of meer 'rijpe concepten', maatschappelijke organisaties erbij te betrekken kleven een aantal nadelen. Eén nadeel is dat de expertise, inzichten en ideeën vanuit deze organisaties in de ontwerpfase niet of onvoldoende worden benut. Een ander nadeel is dat deze organisaties in een 'reactieve' positie worden geplaatst ten opzichte van de gemeentelijke plannen.

Het vroegtijdig betrekken van (de belangrijkste) maatschappelijke organisaties mag niet inhouden dat de Gemeente haar exclusieve verantwoordelijkheid prijs geeft. Dat zou ook niet mogelijk zijn: de politieke verantwoordelijkheid voor het beleid en het primaat voor de beleidsontwikkeling komen de lokale overheid toe. Het betrekken van maatschappelijke organisaties in de ontwerpfase van een jeugdbeleid regardeert vooral de informatie waarover zij beschikken, hun deskundigheid en hun belang in de uitvoering van het beleid.

Het gemeentebestuur van Nijmegen zou kunnen overwegen om in de *ontwerpfase* van het jeugdbeleid een **expert-groep jeugdbeleid** te formeren, bestaande uit leidinggevend en inhoudelijk deskundige staffunctionarissen van de belangrijkste maatschappelijke organisaties, instellingen en (semi-)overheidsinstanties. Deze groep functioneert vooral als expertisecentrum, denktank en klankbord, zij adviseert en ondersteunt het gemeentebestuur (en de gemeentelijke beleidsmakers) bij het ontwerpen van haar jeugdbeleid. Het gaat daarbij niet alleen om de deskundigheid en inbreng van de deelnemers zelf, maar evenzeer om de expertise in hun organisaties. De bestuurders en beleidsmakers van de Gemeente bespreken met deze groep hun ideeën en laten zich erdoor voeden en adviseren.

Vermeden moet worden dat deze groep van meet af aan wordt beschouwd als een strategisch platform voor *onderhandelingen* tussen de Gemeente en de instellingen. De deelnemers worden voor hun individuele deskundigheid en op persoonlijke titel uitgenodigd er aan deel te nemen.

Het is van groot belang dat de status van de groep duidelijk is voor alle deelnemers. Van evengroot belang is het dat de Gemeente van meet af aan duidelijkheid schept over de wijze waarop zij haar verantwoordelijkheid neemt en wat daarvan de consequenties zijn voor de verhoudingen in het lokale bestel.

De ervaring leert dat een positionering van de lokale overheid die vooral

wordt ontleend aan haar formele bevoegdheden weinig indruk maakt en niet noodt tot een coöperatieve opstelling van de zijde van maatschappelijke organisaties. Die formele positie heeft de lokale overheid, maar het gezag om hem effectief te gebruiken moet zij verwerven. Dit gezag verwerft zij in de door grondige voorbereiding, kennis van zaken, gevoeligheid voor verhoudingen en door waardering en in het algemeen respect op te brengen voor de inzet van maatschappelijke organisaties. Maar voor alles verwerft zij dit gezag door te getuigen van visie, duidelijkheid en daadkracht met betrekking tot de door haar wenselijk geachte ontwikkelingen in de lokale samenleving.

Hier geldt een wijsheid opgetekend door de oude Marx :

"Een spin doet werk dat gelijkenis vertoont met dat van een wever, en een bij beschaamt met de bouw van haar cellen menig bouwmeester. Wat echter de slechtste bouwmeester nog van de bekwaamste bij onderscheidt, dat is dat de bouwmeester zijn bouwwerk eerst in de verbeelding bouwt alvorens het in de werkelijkheid op te trekken. Aan het eind van ieder arbeidsproces is een resultaat bereikt, dat aan het begin reeds in de verbeelding van de arbeider aanwezig was."

Zo moet de Gemeente kunnen overtuigen, in woord en daad, dat zij zich, op grond van haar mandaat als gekozen volksvertegenwoordiging, verantwoordelijk acht voor de uiteindelijke formulering van het beleid en de daarin gestelde prioriteiten. Voorts dat zij het uit hoofde van haar verantwoordelijkheid voor het algemeen belang en het belang van alle jeugdigen in de Gemeente, tot haar taak rekent om als regisseur alle processen en ontwikkelingen te begeleiden en aan te sturen die voor de realisatie van het door haar vastgestelde beleid essentieel zijn. En dat zij het in het bijzonder tot haar taak rekent om waar nodig de onderlinge afstemming en verbinding tussen de ontwikkelingen in verschillende sectoren te stimuleren.

Zoals in het web van de spin waar alle draden direct of indirect een verbinding hebben met het centrum, zo kan het Gemeentelijk jeugdbeleid zich tot doel stellen om de draden te weven tussen de uiteenlopende vormen van dienstverlening aan jeugdigen in het lokale bestel.

Wanneer het jeugdbeleid van de Gemeente is vastgesteld, en de expertgroep als denktank en klankbord haar functie heeft vervuld is het zeer aan te bevelen een **Lokale regiegroep jeugdbeleid** te formeren waarin de belangrijkste lokale instellingen en instanties in de sfeer van het Onderwijs, de Arbeidstoeleiding, het Jeugd- en jongerenwerk, de Sport- en Vrijtijdsorganisaties, de Opvoedingsondersteuning, Politie en justitie enz, op managementniveau zijn vertegenwoordigd. Ook het Bureau Jeugdzorg zou daarin als waarnemer vertegenwoordigd kunnen zijn.

Deze **Regiegroep** is een adviesorgaan van de Gemeente en houdt zich bezig met uitvoeringskwesties en samenwerkingsvraagstukken. Zij geeft, adviezen over bijsturingen in de implementatie van het vastgestelde beleid. In deze Regiegroep komen alle lijnen samen van bemoeienis met jeugdigen in de Nijmeegse samenleving. Zij overlegt met de Gemeente over nieuwe ontwikkelingen en voedt een in te stellen ambtelijke **Stuurgroep jeugdbeleid** die wordt gevormd door leidinggevendenden van de betrokken beleidsafdelingen onder de verantwoordelijkheid van de meest betrokken wethouders; in elk geval de portefeuillehouders welzijn, onderwijs, en sociale zaken. Deze Stuurgroep is het coördinerend orgaan dat regiefuncties uitvoert ten dienste van geformuleerde doelen van het algemeen en samenhangende jeugdbeleid van de Gemeente.

Aan de stuurgroep nemen in elk geval deel leidinggevende ambtenaren uit de sferen van het onderwijsbeleid, het welzijnsbeleid, sociale zaken/werkgelegenheid en integraal stadsdeelbeleid.

4.3 Provinciaal Beleid

Rekening houdend met de relatieve onbekendheid van gemeenten met de (potenties) van het instrument 'de regiovisie', en het feit dat gemeenten het belang van hun betrokkenheid daarbij niet lijken te herkennen zou de Provincie er goed aan doen om (nog) meer aandacht te besteden aan de mobilisatie van gemeenten om in het traject leidend tot de vaststelling van de regiovisie een actieve rol op zich te nemen. Aanbevelenswaardig in dit verband lijkt een sterker appel van het provinciebestuur gericht aan de bestuurscolleges van de gemeenten.

De Provincie zou, mede gebaseerd op de ervaringen in Nijmegen, een onderzoek kunnen initiëren naar de condities waaronder in gemeenten vorm gegeven kan worden aan zogenaamde 'front-offices' van het Bureau Jeugdzorg, waarin bepaalde functies van het Bureau Jeugdzorg naar lokale instellingen worden gedelegeerd. De Provincie zou tevens kunnen onderzoeken in welke gemeenten (of combinatie van gemeenten) het zinvol en mogelijk is om een dergelijke ontwikkeling te stimuleren en zij zou de regie op zich kunnen nemen om in een overleg tussen de betreffende gemeenten, instellingen en het Bureau Jeugdzorg dergelijke functies te realiseren. Indien nodig kunnen de afspraken en commitments die hieruit voortvloeien worden vastgelegd in de vorm van een convenant.

4.4 Kansen voor School en Hulp

Zoals ook elders in dit rapport wordt aangegeven heeft het project Jeugd en Hulp (preventief) het mogelijk gemaakt dat bepaalde functies van het Bureau Jeugdzorg op lokaal niveau in de Gemeente Nijmegen worden georganiseerd. Het betreft functies die onder de noemer van 'geprotocolleerd verwijzer' bij het NIM zijn ondergebracht, en die met name zijn ontwikkeld ten aanzien van de verbinding tussen school en hulp. Bij de conclusies is geconstateerd dat deze ontwikkeling zich nog in een kwetsbaar stadium bevindt. De contacten zijn gelegd, eerste afspraken zijn gemaakt maar zonder verdergaande aandacht en stimulering bestaat het risico bestaat dat deze slechts in beperkte mate wordt benut, dan wel zal mislukken. Vanwege het belang van de verbinding van het lokaal jeugdbeleid in Nijmegen en de regionale jeugdzorg en de reeds in gang gezette ontwikkelingen ter zake ligt hier voor de Gemeente een duidelijke taak.

De kwetsbaarheid van de 'dragende' voorziening, het NIM, is deels de kwetsbaarheid van de kansen van deze ontwikkeling. Het NIM heeft voor de ontwikkeling en effectuering van haar taken als 'geprotocolleerd verwijzer' slechts beperkte middelen ter beschikking, die de uitvoering ervan in een minimale variant mogelijk maken. Gezien de ontwikkelingstaken die er op het terrein van School en hulp nog liggen moet echter worden gevreesd dat deze minimale variant tekort schiet om de kansen die het 'geprotocolleerd verwijzerschap' biedt ten volle te benutten. Hierbij moet ook rekening worden gehouden met het gegeven dat nieuwe taken die uitvoerend maatschappelijk werkers in dit verband toegewezen krijgen, met name ook in verband met het opereren in multidisciplinaire teams en netwerken, investeringen in deskundigheidsontwikkeling noodzakelijk maken.

De Gemeente zal met de Provincie de mogelijkheden moeten verkennen om middelen vrij te maken teneinde op lokaal niveau op verantwoorde en functionele wijze vorm te geven aan het 'geprotocolleerd verwijzerschap'. Daarbij zal de Gemeente ernaar moeten streven dat de thans gemaakte afspraken tussen het NIM en het Bureau Jeugdzorg gesanctioneerd worden door de Provincie.

Gemeente en Provincie zullen er vervolgens op toe moeten zien dat deze afspraken ook in de definitieve vormgeving van het Bureau Jeugdzorg worden nagekomen.

De Gemeente zal met betrekking tot haar eigen (financiële) bijdrage om deze functie mogelijk te maken en verder te ontwikkelen, in overleg met het NIM en andere betrokken partners (waaronder de GGD), tot een realistische vaststelling van het benodigde budget moeten komen. Gezien de verantwoordelijkheden van de Gemeente voor het lokaal onderwijsbeleid en het lokaal jeugdbeleid als geheel is het van belang dat de Gemeente zich, ook thans, na beëindiging van de werkgroepen School en hulp, actief blijft opstellen om de daaruit voortgekomen ontwikkelingen te stimuleren, te faciliteren en te coördineren.

Medio 1999 gaat een pilotproject "Regionale Samenwerking en Afstemming Jeugdzorg-Jeugdbeleid" van start dat is opgezet door het NIM, de GGD Regio Nijmegen, de SAD en het Bureau Jeugdzorg Nijmegen i.o.. De pilot zal zich voltrekken op een aantal scholen in de regio Nijmegen, en op de locatie van een regionale scholengemeenschap in de Gemeente Nijmegen. Door de Provincie Gelderland wordt een stimuleringssubsidie verleend voor een projectleider en activiteiten die door het Bureau Jeugdzorg en het maatschappelijk werk op de betreffende scholen in de regio worden uitgevoerd. De overige middelen worden bijeengebracht door de regiogemeenten en Nijmegen. Het project voorziet in het inzetten van maatschappelijk werk ten behoeve van de betreffende scholen.

In feite wordt het Model School en Hulp, dat mede in het kader van de ervaringen opgedaan in het Project Jeugd en Hulp (preventief) is ontwikkeld, als model getransplanteerd naar buurgemeenten van Nijmegen. Aan de ene kant is dat te zien als een positief effect van het Project Jeugd en Hulp, en past het zeker in de doelstelling van de Provincie om werkzame modellen en 'good practices' elders toepasbaar te maken. Aan de andere kant moet worden geconstateerd dat het in het kader van het Nijmeegse Project Jeugd en Hulp ontwikkelde model in de Gemeente zelf nog niet of nauwelijks van toepassing is. Aan de implementatie daarvan in Nijmegen kan eerst nu worden begonnen. Om dat te realiseren moet nog veel tot stand worden gebracht. Zo moet iedere school een coördinator leerlingenzorg aanwijzen, moeten er per school zorgplannen worden gemaakt en wil de Gemeente bewerkstelligen dat de scholen jaarlijks rapporteren omtrent haar inspanningen op dit terrein en de resultaten daarvan. De Gemeente pleegt een duidelijke inspanning om de scholen op deze punten tot medewerking te bewegen, maar heeft daarvoor nog relatief weinig instrumenten tot haar beschikking.

Aan de ontwikkeling van een binnenschools zorgsysteem in scholen dat aansluit bij de thans ontwikkelde denkbeelden over de aansluiting tussen binnen- en buitenschoolse zorg kan wellicht een extra impuls worden gegeven wanneer de Gemeente daarvoor een actief draagvlak verwerft in het bestuuroverleg en het overleg van directeuren.

Het verdient aanbeveling om aandacht te schenken aan de betekenis van bepaalde functies die door de leerplichtambtenaren worden uitgeoefend voor de ontwikkelde zorgketen 'School en Hulp', aangezien thans in de aansluiting van beiden op systeem-niveau niet is voorzien.

4.5 Kansen voor één Toegang

De functie van 'geprotocolleerd verwijzer' is vooral uitgewerkt in relatie tot Onderwijs en Hulp. Het is een aanzet die mogelijkheden biedt tot verbreding naar andere voor jeugdigen belangrijke sectoren in het lokale bestel. Deze functie biedt belangrijke kansen voor een effectieve verbinding tussen het lokaal jeugdbeleid in brede zin en de jeugdzorg.

Een functionele verbinding tussen onderwijs en jeugdzorg is van groot belang, en maakt het mogelijk om in een vroegtijdig stadium problemen te signaleren en door afstemming van verschillende disciplines effectieve hulp en ondersteuning te bieden. Op deze wijze is een betere 'toegang tot zorg' voor zeer veel jeugdigen voor wie dat wellicht eens, in lichtere of zwaardere vorm, noodzakelijk is, mogelijk geworden.

Blijft deze functionele verbinding echter beperkt tot jeugdigen in het onderwijs, dan zou dat betekenen dat zij niet werkzaam is voor jeugdigen (en hun opvoeders) die buiten dat bereik vallen: degenen die niet (meer) aan onderwijs deelnemen; degenen die problemen ervaren die niet in het onderwijsbereik worden gesignaleerd. Het betreft jeugdigen wier problemen zich kunnen manifesteren in het gezin; in hun vrijetijdsbeleving; in hun overgang naar arbeid en in de openbare ruimte.

In de huidige situatie zullen instellingen (en instanties) die met jeugdigen te maken hebben geneigd zijn elk op eigen wijze hun verbinding naar de jeugdzorg te zoeken, waarbij het Bureau Jeugdzorg een belangrijke schakel zal vormen. De functies die in verband met het 'geprotocolleerd verwijzerschap' door het maatschappelijk werk ten aanzien van het onderwijs worden uitgevoerd staan aan deze instellingen niet ter beschikking. Zij verwijzen naar het Bureau Jeugdzorg, waar een eerste screening plaatsvindt, al dan niet gevolgd door een verwijzing. Hoe de screening ook uitvalt en welke oplossingen ook worden geboden, gezien vanuit het belang van de jeugdige geldt dat de geboden hulp en ondersteuning zoveel mogelijk moet zijn afgestemd op alle relevante aspecten van zijn leefsituatie. Zonder dat de bemiddelende schakels tussen de activiteiten van de lokale instellingen en het Bureau Jeugdzorg zijn vastgesteld, zoals in het voorbeeld van onderwijs en hulp, zal altijd het risico blijven bestaan van een 'breuk' tussen jeugdzorginspanningen enerzijds en voorzieningen in de directe leefwereld van de jeugdige anderzijds.

Zo zal de sportclub in voorkomende gevallen wellicht niet beseffen hoe belangrijk het is om een jeugdige actief te benaderen en over te halen om mee te blijven doen.

Zo zal een arbeidstoeleidingsproject wellicht niet herkennen hoe belangrijk het is om een jongere 'vast te houden', die volgens de geldende criteria en regels niet te handhaven lijkt.

Zo zal de geboden hulpverlening aan een jeugdige wellicht over het hoofd zien dat omstandigheden in zijn primaire leefomgeving aandacht behoeven. Enzovoorts.

Het belang van de jeugdige pleit ervoor om waar mogelijk de signalering en daaraan gekoppeld de benodigde ondersteuning en hulp aan te bieden *dicht bij de leefsituatie*. Dat vraagt om een lokale regie en een lokale coördinatie.

Onze (volgende) aanbeveling met betrekking tot het ontwikkelen van een 'breed georiënteerde interventiebenadering' ten aanzien van jeugdigen beoogt deze situatie te bevorderen.

4.6 Het Jeugd interventie team

Voor de deelname van jeugdigen aan de samenleving en hun voorbereiding op deelname als volwassen burger, zijn onderwijs en werk centrale thema's. Jeugdigen met een degelijke opleiding en een aantrekkelijk arbeidsperspectief blijken in staat veel problemen te overwinnen. Evenals in vrijetijdsbesteding zijn inspanningen verricht in onderwijs en arbeid positief gericht. Deze sectoren vertegenwoordigen een zekere toegevoegde waarde: voor de jeugdige op weg naar een zelfstandig leven; voor de samenleving in de vorm van: kennis, vaardigheden en ambitie. Zorgvoorzieningen en justitiële maatregelen dragen nagenoeg altijd aspecten in zich van het *voorkomen* van zaken die door de samenleving als negatief worden ervaren. Dat is doorgaans geen benaderingswijze die jeugdigen aanspreekt. In het algemeen verwachten jeugdigen van alle aandacht, hulp en zorg die ze krijgen uiteindelijk een toegevoegde waarde die hen in staat stelt om (beter) aan de maatschappij deel te kunnen nemen.

Om de zorg direct af te stemmen op de behoefte van jeugdigen en concreet gestalte te geven aan de aansluiting van de jeugdhulpverlening met initiatieven en instellingen op met name de terreinen van vrijetijd, arbeid en onderwijs, kan worden gedacht aan het initiëren van een zogenaamd *Jeugdinterventieteam*.

Dit Jeugdinterventieteam heeft de volgende kenmerken.

- Het richt zich op jeugdigen van 12/13 jaar en ouder en met name op diegenen onder hen met meervoudige problemen.
- De samenstelling ervan is multidisciplinair.
- De medewerkers van het interventieteam worden vanuit verschillende organisaties gedetacheerd.
- Het interventieteam opereert vanuit een vast loket, maar is op allerlei plaatsen inzetbaar.
- Het uitgangspunt van het interventiemodel is eenvoudig en helder; jeugdigen hebben primair recht op onderwijs, arbeid en een zinvolle vorm van vrije tijdsbesteding. Voorkomen moet worden dat jeugdigen vergaande vormen van hulpverlening nodig hebben of in aanraking komen met politie en justitie.

De opdracht van het interventieteam is eveneens helder. Doel is jeugdigen te ondersteunen bij hun deelname aan de samenleving, hun sociale binding te bevorderen en hun maatschappelijke positie te versterken.

Het interventiemodel is gebaseerd op het besef dat een beleid dat zich beperkt tot het curatief, sanctioneel of zuiver preventief reageren op problemen van jeugdigen voor de lange duur onvoldoende resultaat boekt. De verwachting is dat met en voor jeugdigen, die regelmatig met de jeugdzorg, de politie of justitie in aanraking komen, meer wordt bereikt vanuit een *positieve en constructieve* benadering, waarbij een zwaar accent ligt op het herstellen of realiseren van het perspectief van de jeugdigen op het terrein van arbeid, onderwijs en tijdsbesteding. De nadruk van de benadering ligt daarbij op het activeren van de 'eigen kracht' van jeugdigen.

Deze uitgangspunten sporen met het regeringsbeleid om de balans van het jeugdbeleid te verschuiven van vooral curatief en bestraffend, naar positief, activerend en stimulerend²

Prof. dr. Cees Schuyt duidt jeugdigen met meervoudige problemen, die ook in het Project Jeugd en Hulp (preventief) centraal hebben gestaan, aan de term 'maatschappelijk kwetsbare jeugdigen'.

Volgens hem worden deze jeugdigen via het reguliere aanbod op het terrein van onderwijs, arbeid, welzijn en sport onvoldoende bereikt, krijgen ze in hun contacten met voorzieningen telkens weer te maken met de controlerende en sanctionerende werking ervan en profiteren ze onvoldoende van een positief gericht aanbod.

Via een korte en intensieve interventie kan de negatieve spiraal waarin deze jeugdigen verzeild raken worden omgebogen naar een nieuw perspectief. Daarbij ligt een accent op het herstellen of realiseren van positieve contacten binnen hun sociale netwerk en het creëren van nieuwe kansen op het terrein van arbeid en onderwijs.

Hieronder volgen enkele belangrijke elementen van het interventiemodel.

- Doelgroep zijn de jeugdigen die dreigen uit te vallen omdat ze worden geconfronteerd met een diversiteit aan problemen op uiteenlopende leefbaarheidsgebieden en die amper een perspectief zien voor hun toekomst.
- De ervaring leert dat alleen curatieve en repressieve maatregelen bij deze jeugdigen vaak niet leiden tot toename van hun 'deelnamekansen' noch tot vergroting van hun 'deelnamemogelijkheden'. Mogelijk wordt er meer bereikt door hen met name op het terrein van arbeid en onderwijs te ondersteunen, een perspectief te bieden en hun alledaagse situatie op andere terreinen, waaronder huisvesting, financiën, gezondheid et cetera, leefbaar te maken.
- Een dergelijk aanbod kan niet vanuit één organisatie worden gerealiseerd. Daarvoor is het nodig dat organisaties en deskundigen van uiteenlopende disciplines en sectoren de handen ineen slaan en een constructief en functioneel samengesteld netwerk realiseren.
- Vaak hebben jeugdigen uit de betreffende doelgroep al de nodige ervaringen en contacten met welzijns- of hulpverleningsorganisaties achter zich. Bovendien zijn ze niet gewend ver vooruit te denken en plannen voor de lange termijn te maken. Hun inzet en betrokkenheid wordt eerder gestimuleerd door concrete successen die met een voor hen haalbare inspanning binnen een afzienbare termijn worden gerealiseerd. Van een korte, intensieve, samenhangende en gecoördineerde interventie op diverse terreinen tegelijk kunnen positieve effecten worden verwacht.

Noot 2 In de nota 'Beleidskader Preventieve en Curatieve Jeugdzorg 1996-1999' van het ministerie van VWS, Justitie en OC&W, wordt dit streven als volgt verwoord: "Veel jeugdbeleid draagt kenmerken van 'risicogroepenbeleid' of 'overlast-beleid'. Jeugdigen worden dan vooral gezien als een bedreiging voor de stabiliteit en veiligheid in de samenleving. Activiteiten voor en met jeugdigen moeten aan een vermindering van die vermeende bedreiging bijdragen. 'Probleem-jeugdigen' zijn hierbij de belangrijkste doelgroep: bestrijding van vandalisme, jeugddelinquentie en schooluitval scoort hoog. Het beleid zou ook uit kunnen en moeten gaan van het idee dat jeugdigen meer kansen moeten krijgen, dat zij een toekomstperspectief moeten hebben waarvoor zij zich willen inzetten. Jeugdbeleid zou veel meer dan thans het geval is, gericht moeten zijn op bevordering van maatschappelijke participatie van jeugdigen, de sociale binding en de integratie van jeugdigen. Dat geeft jeugdbeleid een positieve oriëntatie".

Daarbij moet de directe alledaagse omgeving van de betreffende jeugdigen - zoals ouders/verzorgers, vrienden en docenten of decanen op school - actief wordt ingeschakeld of in sommige situaties juist worden uitgeschakeld.

- Veel van deze jeugdigen hebben (onder andere via het milieu waarin ze zijn opgegroeid en via de contacten met hulpverleningsorganisaties), geleerd dat ze pas aandacht krijgen als ze problemen veroorzaken of over hun problemen beginnen. Voor hen is dat vanzelfsprekend. Hun zelfbeeld is daar echter niet positiever door geworden. Het interventie-model probeert deze zinloze spiraal te doorbreken, vooral door de sterke kanten en kwaliteiten van de betreffende jeugdigen te benadrukken.
- De aanpak en begeleiding van deze jeugdigen via het interventieteam is intensief en veronderstelt een vertrouwensrelatie tussen jeugdigen en werkers. Zij hebben niet te maken met een 'anonieme instelling', een 'programma' of een 'project', maar met een individu die hun vertrouwen zoekt. In de interactie tussen de jeugdige en de werkers gaat het derhalve om *waardering*, *confrontatie* en *identificatie*. Een jeugdige ervaart zijn situatie in de regel als een uniek, divers en complex geheel waarop hij in menig opzicht geen invloed kan uitoefenen. Hierop is het uitgangspunt gebaseerd dat de feitelijke omgang met deze jeugdigen het beste kan plaatsvinden vanuit een kleinschalige, overzichtelijke en laagdrempelige setting en organisatie.

Primaire opdracht van het interventieteam is dat jeugdigen kunnen blijven deelnemen in de maatschappelijke settings die voor hun perspectief van belang zijn: gezin; onderwijs; arbeid(-stoeleiding); vrijetijdsorganisatie; persoonlijk netwerk, enzovoort. Vanuit die optiek worden door het interventieteam harde afspraken gemaakt, zowel met jeugdigen als met betrokken instellingen. De aanpak is wederzijds verplichtend; het interventieteam en de deelnemende uitvoeringsorganisaties verplichten zich tot het realiseren van een aanbod op maat, terwijl de jeugdigen zich contractueel verplichten de gemaakte afspraken na te komen. Het succes van de aanpak wordt in belangrijke mate bepaald door de wijze waarop de interactie tussen de interventiewerkers en de jeugdigen in de praktijk vorm krijgt.

In het algemeen zijn daarbij de volgende begrippen belangrijk:
Waarderen, Vertrouwen, Confrontatie, Identificatie en Deskundigheid³.

De jeugdigen moeten er van op aankunnen dat instellingen die bij het interventieteam betrokken zijn hun afspraken nakomen. Is dat niet het geval dan haken ze snel af. Elders is gebleken dat het wederkerige commitment van instellingen het beste om niet te zeggen 'eigenlijk alleen maar' kan worden gegarandeerd wanneer instellingen medewerkers of op z'n minst formatie bij het interventieteam detacheren. Dat blijkt in de praktijk een waarborg voor de samenwerking tussen instellingen in het algemeen en hun bereidheid om het interventieteam in te schakelen in het bijzonder. In het verlengde hiervan wijst de praktijk uit dat de betrokkenheid van instellingen veel groter is wanneer ze zelf ook daadwerkelijk met jeugdigen uit de betreffende doelgroep worden geconfronteerd.

In het algemeen geldt: liever harde afspraken in de vorm van detachering met een beperkt aantal enthousiaste instellingen, dan zachte afspraken met veel instellingen die ondertussen zo hun twijfels hebben. In dat verband kan worden overwogen het interventieteam rond een soort 'stamgroep' van nauw betrokken enthousiaste instellingen te beginnen en later eventueel uit te breiden.

De doelstelling van het interventieteam is samengevat om jeugdigen met problemen en zorgen op het terrein van arbeid, onderwijs, huisvesting, financiën en tijdsbesteding zodanig te motiveren en toe te rusten dat ze zelf hun toekomst gaan bepalen en vormgeven.

Het interventieteam is geen 'nieuwe organisatie', maar een samenwerkingsproject van bestaande instellingen die begrijpen dat op deze wijze aan jeugdigen aangeboden ondersteuning, die een duidelijk appél doet op de eigen inzet van jeugdigen, tot goede resultaten kan leiden.

Het ligt in de Nijmeegse situatie voor de hand om het interventieteam te verankeren binnen het 'frontoffice' van Bureau Jeugdzorg in Nijmegen, en een koppeling te maken met het instrument van 'geprotocolleerd verwijzer'.

Noot 3 Deze begrippen kunnen als volgt worden uitgewerkt:

- *Een positieve benadering.* Er is al op gewezen dat het belangrijk is niet zozeer de negatieve, problematische of zwakke kanten van de jeugdigen als invalshoek te nemen, maar vooral hun sterke kanten en kwaliteiten te benadrukken.
- *Serius nemen en consequent zijn.* Dat wil zeggen dat er goed naar de deelnemers wordt geluisterd, dat de problemen die ze naar voren brengen serieus worden genomen en dat er consequent wordt gehandeld, zowel opbouwend als sanctionerend.
- *Continuïteit in het contact.* Veel jeugdigen stellen het op prijs wanneer er niet alleen contact wordt gezocht wanneer er problemen zijn, maar vooral ook als er los daarvan ruimte is voor aandacht. Dat bevestigt bij hen het beeld dat ze als individu de moeite waard zijn, ongeacht de goede of slechte dingen die ze doen.
- *Autoriteit.* Het blijkt belangrijk dat een werker een zeker gezag uitstraalt, consequent is en niet over zich heen laat lopen. Volgens respondenten pikken jeugdigen dat niet en kan het ertoe leiden dat ze een werker niet of minder serieus nemen.
- *Reputatie op basis van succes.* Als een interventiewerker voor een of meerdere jeugdigen iets voor elkaar heeft gekregen krijgt hij een goede naam en kan hij onder andere (potentiële) deelnemers het nodige krediet verzamelen.
- *Reputatie op basis van relaties binnen netwerken.* De jeugdigen waar het om gaat hebben meervoudige problemen. Ze verwachten dat interventiewerkers in relatie tot al deze problemen van wanten weten en oplossingen kunnen aanreiken of minimaal trajecten daar naar toe. Als jeugdigen merken dat interventiewerkers goede contacten hebben met vertegenwoordigers van allerlei voor hen relevante netwerken, niet alleen binnen de hulpverlening, maar bijvoorbeeld ook op het terrein van justitie en politie, met werkgevers, sleutelfiguren in de buurt waar ze wonen et cetera, dwingt dat respect af. Dat levert niet alleen krediet op, maar jeugdigen nemen ook minder snel een loopje met de werker

Deel 2 Resultaten en Analyse

5 Analyse van het Project Jeugd & Hulp (preventief)

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt in hoofdlijnen geschetst hoe het convenant 'Naar meer samenhang in het jeugd (hulpverlening) beleid in Nijmegen', van de Gemeente Nijmegen en de Provincie Gelderland is geoperationaliseerd in het *Project Jeugd en Hulp (preventief)*. Voorts wordt een beknopt overzicht gegeven van de inrichting en het verloop van de verschillende werkgroepen die in het kader van dit project zijn ingericht.

Het convenant

Het convenant wordt afgesloten op 21-6-96. Het is een overeenkomst tot samenwerking tussen de Provincie en de Gemeente die voor de duur van twee jaar de beleidscoördinatie (beleidsregie) wat betreft de preventieve en licht-ambulante hulp bij de Gemeente legt. De uiteindelijke beleids- en financieringsverantwoordelijkheid van deze voorzieningen blijft bij de Provincie liggen.

Het convenant formuleert de volgende algemene doelen:

- onderlinge afstemming op hoofdlijnen van het jeugdbeleid en jeugdhulpverlening.
- 2 op uitvoerend niveau komen tot afspraken tussen betrokken instellingen teneinde een betere afstemming tussen gemeentelijk jeugdbeleid en provinciaal beleid op het terrein van jeugdhulpverlening in de Gemeente gestalte te geven.
- 3 coördinatie van geldstromen met betrekking tot de subsidiering van instellingen die de preventieve en licht ambulante jeugdzorg tot hun gezamenlijke verantwoordelijkheid rekenen.
- 4 het wederzijds verzekeren van informatie over het te voeren beleid.

Project Jeugd en hulp (preventief)

Aan het convenant is door de Gemeente Nijmegen vorm gegeven in het project Jeugd en Hulp (preventief). Het is de bedoeling dat de Gemeente dit project coördineert. Voor de coördinatie van het project wordt een ambtelijk medewerker aangewezen, die voor 12 uur per week uit een extra bijdrage van de Provincie wordt gefinancierd. Voorts worden de werkgroepen die in het project op verschillende deelterreinen ontstaan aangestuurd door ambtelijke medewerkers van de Gemeente in de rol van voorzitter.

De uitwerking van het Project Jeugd en hulp (preventief) is neergelegd in een 'Opdrachtverlening aan de uitvoerende instellingen in de preventieve en licht-ambulante jeugdhulpverlening' (juni 1996)⁴. Daarin wordt gesproken over werkgroepen op de deelterreinen *School en hulp (BO en VO)*; *Arbeids-toeleiding en hulp*; *Jeugd- en jongerenwerk en hulp*. Op het terrein van de *opvoedingsondersteuning* wordt een inventariserend onderzoek aangekondigd.

De instellingen die geacht worden op de genoemde terreinen actief te zijn worden door de wethouder per brief uitgenodigd om deel te nemen aan de betreffende werkgroepen.

Noot 4 Zie bijlage 1

De achterliggende gedachte is duidelijk: instellingen en organisaties die met jeugdigen te maken hebben kunnen in aanraking komen met jeugdigen die op een bepaald leefgebied specifieke ondersteuning nodig hebben dan wel hulp nodig hebben in verband met bepaalde psycho-sociale problematiek. Het is derhalve belangrijk dat deze instellingen functionele verbindingen hebben met elkaar teneinde adequate voorzieningen te kunnen treffen.

Vanaf eind 1996 komen de werkgroepen voor het eerst bijeen. In januari 1999 wordt het project Jeugd en Hulp (preventief) beëindigd. De werkgroepen Arbeidstoeleiding & hulp en Jeugdwerk & hulp bestaan dan al niet meer, de werkgroepen School & hulp 1 & 2 worden opgeheven⁵, en een deel van hun werkzaamheden wordt, met steun van de Provincie, in andere vorm voortgezet in het kader van een regionaal pilotproject. Dit pilotproject is mede voorbereid in de werkgroepen School & hulp. De werkgroep Opvoedingsondersteuning verkeert in de startfase en zal ook in 1999 functioneren onder begeleiding van het provinciale ondersteuningsinstituut.

Werkgroepen

De keuze van onderwerpen waarop werkgroepen worden geformeerd volgt de rationaliteit dat het gaat om die sectoren waarbinnen jeugdigen voor bepaalde dienstverlening in aanraking (kunnen) komen met instellingen en instanties. Daarbij is gekozen voor de onderwerpen *arbeidstoeleiding; onderwijs, opvoedingsondersteuning en jeugdwerk*. Voor organisaties in de sfeer van vrijwilligerswerk en sport is geen afzonderlijke groep geformeerd, deze worden geacht gedekt te zijn door de werkgroep *Jeugdwerk en hulp*.

Opdrachtverlening

In het projectplan van het *Project Jeugd en Hulp (preventief)* worden schriftelijke opdrachten voor de werkgroepen geformuleerd. De suggestie die daarvan uitgaat omtrent de verhouding tussen lokale instellingen en de Gemeente en de wijze waarop de Gemeente de instellingen aanstuurt wekt verwarring. Er lijkt sprake te zijn van een min of meer gevestigde 'opdrachtgever-opdrachtnemer' relatie tussen de Gemeente en de instellingen. Maar daarvan zijn in de Nijmeegse verhoudingen voorafgaand aan het project nauwelijks aanwijzingen te vinden.

De betrokken instellingen zijn door de overheden benaderd en hebben hun medewerking in algemene zin toegezegd. Maar geconstateerd kan worden dat aan het begrip 'opdracht' dat in het projectvoorstel figureert weinig betekenis is gehecht. Hier en daar heeft het wel enige irritatie gewekt.

Ook degenen die namens de Gemeente in de werkgroepen (als voorzitter) functioneren benaderen de 'opdracht' relativerend. Zij kunnen niet terugval- len op een gevestigde praktijk of een doordacht concept waarin de Gemeente zich in de verhouding tot de door haar (mede) gefinancierde instellingen als 'opdrachtgever' opstelt.

Het gaat hier om meer dan een 'semantische' kwestie. Degenen die bij de opstelling van het projectplan betrokken zijn geweest hebben bewust gekozen voor het begrip 'opdracht'. In de formuleringen van het projectplan kiest de Gemeente als het ware, zij het impliciet, een nieuwe positionering ten aanzien van de instellingen. Achteraf moet worden vastgesteld dat voor een dergelijke positionering van de Gemeente onvoldoende draagvlak bestond. Ook binnen de gemeentelijke organisatie zelf waar deze discussie, in de voorfase van het project, niet breed gevoerd is.

Noot 5 Werkgroep School en Hulp 1 betreft het basisonderwijs en is later ingesteld dan de werkgroep School en Hulp 2 voor het voortgezet onderwijs.

Op zichzelf wordt deze opstelling van de Gemeente niet 'gedekt' door het convenant, waarin geen formuleringen zijn opgenomen omtrent de wijze waarop de Gemeente de instellingen zal aansturen anders dan met milde en interpreteerbare begrippen als 'coördinatie' en 'medewerking'.

De formulering in Artikel 5 van het convenant: dat de overheden *in de subsidiebeschikking zullen opnemen dat instellingen wordt verzocht medewerking te verlenen* spreekt in dit verband voor zich: een beschikking is een besluit: men besluit instellingen te verzoeken om medewerking te verlenen.

5.2 Werkgroepen Algemeen

De bestaansgeschiedenis van de werkgroepen binnen het project Jeugd en Hulp (preventief) is nogal uiteenlopend geweest. De werkgroepen Arbeids-toeleiding & hulp en Jeugdwerk & hulp zijn weliswaar ontstaan maar zijn niet werkelijk op gang gekomen. De werkgroep School & hulp voor het voortgezet onderwijs heeft, met ups en downs, het meest productieve bestaan gekend. De werkgroep School & hulp voor het basisonderwijs heeft eveneens een redelijk productief bestaan gehad. De werkgroep Opvoedingsondersteuning lijkt na een lange aanloopfase, en onder externe leiding, thans haar weg te vinden.

Voor het zo uiteenlopend functioneren van de verschillende werkgroepen zijn verschillende specifieke oorzaken aan te wijzen. In het algemeen kan echter worden geconstateerd dat de werkgroepen die min of meer hebben kunnen voortbouwen op hetgeen in de voorafgaande periode al door instellingen onderling in gang is gezet, een productief bestaan hebben gehad. Het project en de werkgroepen die daarvan onderdeel uitmaken worden in deze gevallen beschouwd als een platform om aan de reeds in gang gezette initiatieven verder te werken.

Dat deze werkzaamheden worden ondergebracht in een door de Gemeente geïnitieerd project Jeugd en Hulp (preventief) wordt enerzijds gezien als een *erkenning* van de eerder in gang gezette ontwikkelingen en anderzijds als een *formalisering* van de bestaande contacten. Het project geeft aan de reeds bestaande initiatieven een kader dat de betrokken instellingen meer aan elkaar verplicht. De Gemeente, die van meet af aan nauw betrokken is geweest bij de initiatieven rond 'School en hulp', geeft hiermee in beginsel aan dat zij de in gang gezette ontwikkelingen vanuit haar politieke verantwoordelijkheid van belang acht, wil verbreden, stimuleren en faciliteren.

De instellingen die op het betreffende terrein al enige tijd samen actief waren vervullen in de werkgroepen een voortrekkersfunctie. Deze situatie heeft zich voorgedaan bij de werkgroepen School & hulp (1 + 2) en de werkgroep opvoedingsondersteuning (voorbereid door onderzoek).

Op die deelterreinen waar de actoren elkaar in de werkgroep ontmoeten zonder dat er voordien sprake is geweest van gerichte initiatieven tot samenwerking is de situatie complexer. Weliswaar zijn er ook voor deze werkgroepen opdrachten geformuleerd, maar men heeft moeite om deze opdrachten te plaatsen in een breder beleidskader en/of een visie van de Gemeente. Weliswaar onderschrijven de betrokken instellingen over het algemeen de doelstelling van het project, maar het is voor hen moeilijk om de meerwaarde te zien van het bijeenkomen in deze constellatie. De vraag wat de activiteiten in het kader van het project Jeugd en Hulp (preventief) zullen toevoegen aan de ontwikkelingen binnen de betreffende sector en de reeds bestaande voorzieningen en (bilaterale) contacten blijft onbeantwoord. De omvattende missie van het project blijft voor de deelnemende instellingen, instanties en organisaties onduidelijk.

Ondanks haar initiërende en coördinerende rol slaagt de Gemeente er ook niet in om hierin duidelijkheid te scheppen.

Onduidelijkheid omtrent de 'positionering' van de Gemeente in het project heeft bijgedragen tot verwarring bij werkgroepvoorzitters omtrent de 'status' van de gemeentelijke bemoeienis en tot diversiteit en aarzeling met betrekking tot de door hen te ondernemen acties. Het blijft onduidelijk hoever zij moesten (konden) gaan in hun voorttrekkersrol; wat zij konden verwachten van de betrokken instellingen; in hoeverre zij pressie konden uitoefenen op instellingen om deel te nemen; hun eigen belangen ondergeschikt te maken aan het gemeenschappelijk belang en een op resultaat gerichte inzet te plegen.

Veel van deze onduidelijkheid en diversiteit had gaandeweg het project, door georganiseerde contacten en overleg tussen de ambtelijke voorzitters, ondervangen kunnen worden. Een dergelijke coördinatie heeft echter ontbroken.

De werkgroepen hebben zich niet alleen van elkaar onderscheiden door de domein (sector) specifieke factoren die de onderwerpen nu eenmaal met zich brachten. Ook in de aansturing van de werkgroepen vanuit de Gemeente was sprake van diversiteit ontbrak eenheid van handelen. De regierol van de Gemeente is in de praktijk gereduceerd tot een vooral 'persoons-gebonden' regie van de ambtelijke voorzitters.

Een aantal voor het project belangrijke maatschappelijke actoren heeft ambivalente gevoelens over de bemoeienis van de Gemeente met de werkgroepen. Aan de ene kant onderkent men dat het project Jeugd en Hulp (preventief) een formalisering en structurering heeft gegeven aan bestaande initiatieven, en het daardoor mogelijk heeft gemaakt om gericht en minder vrijblijvend aan deze initiatieven te werken. Aan de andere kant is men van mening dat de vraag wie de werkgroepen zou leiden beter overgelaten had kunnen worden aan de betrokken instellingen zelf.

5.3 Werkgroepen School & Hulp 1 (4-12 jaar) en 2 (12-18 jaar)

Taakopdracht

De opdracht met betrekking tot School en hulp sluit aan bij de activiteiten van de reeds bestaande werkgroep School en hulp 2 (S&H2). Deze werkgroep, waaraan wordt deelgenomen door de Gemeente, de NIM, de GGD, het RIAGG en de Stichting Jeugdzorg werkt met ingang van het schooljaar 1995/96 aan een model voor betere afstemming tussen 'binnenschoolse en buitenschoolse hulpverlening aan probleemleerlingen' in het voortgezet onderwijs.

Een belangrijke opdracht die aan de werkgroep wordt gegeven is het opzetten van een vergelijkbare werkgroep voor het basisonderwijs, waarbij tevens aandacht gegeven moet worden aan een relatie met het W(eer) S(a-men) N(aar) S(chool)- beleid dat reeds enkele jaren in uitvoering is. Ook moet in deze werkgroep S&H1 het voorrangbeleid aandacht krijgen.

Hoewel binnen de Gemeente geen verschil van mening bestaat over de hoofddoelstelling: het streven naar een betere afstemming tussen binnen- en buitenschoolse hulpverlening, is bij de formulering van de opdracht voor de werkgroepen School en hulp niet voldoende aandacht besteed aan het betrekken van relevante actoren binnen het gemeentelijk beleidsapparaat.

Zo is de Afdeling Onderwijs hierbij nauwelijks geraadpleegd, hoewel van die afdeling duidelijk betrokkenheid in de uitvoering van het Project wordt verwacht .

Er is daardoor een kans gemist om de werkgroep van meet af aan een sterk ambtelijk draagvlak te geven, hetgeen zich in de aansturing van de werkgroep heeft weerspiegeld.

Voortgang

Eigen dynamiek

De deelnemende partijen aan de werkgroep hebben de voortgang van hun werkzaamheden niet geheel afhankelijk gemaakt van het functioneren van de werkgroep als zodanig. Ook in periodes dat de Gemeente geen initiatieven neemt om de werkgroep bijeen te roepen zijn de werkzaamheden in onderling contact tussen verschillende instellingen voortgezet.

In verschillende fasen van de werkgroep is eerder sprake van het moeten 'bijpraten' van de werkgroepsvoorzitter dan dat er sprake is van een voortrekkersrol van die kant. Het voorzitterschap is een aantal keren gewisseld en de kennis van de materie is niet bij iedere voorzitter voldoende om een beduidende rol te spelen. Mede door gebrekkige voorbereiding op ambtelijk niveau van de wijze waarop het voorzitterschap van de werkgroepen gevoerd moet worden, alsmede door het ontbreken van een omvattende beleidsvisie van de Gemeente heeft de Gemeente zich in de werkgroep meer als een partner naast andere partners opgesteld dan als initiator en als representant van 'overstijgende belangen'. Voor de betreffende voorzitters betekent dit dat zij zich vooral, en in sommige gevallen ook in die zin gebrekkig, opstellen als 'procesbegeleiders', en niet zozeer als inhoudelijke voortrekkers.

De voorgeschiedenis van deze werkgroep, waarin de missie met betrekking tot School en hulp zich al min of meer heeft uitgekristalliseerd en het feit dat de belangrijkste instellingen gemotiveerd zijn om de gestelde doelen te realiseren en naast de eigen rol ook de noodzaak van samenwerking inzien, heeft de drijfkracht voor deze werkgroep geleverd. Het is deze eigen dynamiek die vooral heeft geleid tot de bereikte resultaten.

School en hulp: basisonderwijs

Hoewel de gedachte om ook voor het basisonderwijs een vergelijkbare werkgroep in te stellen op zichzelf voor de hand liggend is, is het moment waarop dat gebeurd is niet erg gelukkig uitgekomen. In de voorafgaande jaren hebben tal van ontwikkelingen in het basisonderwijs de aandacht van de scholen gevraagd. Het thema van de werkgroep School en hulp 1 is overigens te beperkt geformuleerd om ook de bredere beleidsontwikkelingen met betrekking tot het onderwijs erbij te betrekken. Zo is de ontwikkeling van 'open wijkscholen', geïnitieerd door de Gemeente, als thema eigenlijk aan de werkgroep voorbijgegaan. De werkgroep wordt niet beschouwd als een bruikbaar vehikel om die gedachte te verspreiden en mobiliserend werk daarvoor te doen. Veel zaken met betrekking tot het basisonderwijs worden geregeld in een behoorlijk functionerend overleg van besturen en directies waar de Gemeente aan deelneemt. Er is te weinig gedaan om de werkgroep ook in deze gremia een draagvlak te laten krijgen.

Binnen- en buitenschoolse zorg

De verbetering van de verhouding tussen binnenschoolse en buitenschoolse zorg benadert de werkgroep vooral vanuit het gezichtspunt van de buitenschoolse zorg. Dat is gezien de deelnemende partners ook te begrijpen.

De vertegenwoordiging van het onderwijs is veelal een moeilijke zaak, er zijn veel scholen, en er zijn geen vertegenwoordigers die namens 'de scholen' kunnen spreken. De terugkoppeling naar de scholen is daarom vooral via een aantal informatieve bijeenkomsten georganiseerd alsmede door contacten met individuele scholen.

Een gemiste kans in dit verband lijkt te zijn dat men het bestuurlijk overleg en het overleg tussen directeuren, die beiden behoorlijk functioneren, niet nadrukkelijker voor de werkzaamheden van de werkgroep heeft kunnen interesseren en niet actiever daarbij heeft betrokken. Op deze wijze had de ontwikkeling van de binnenschoolse zorg gelijke tred kunnen houden met de denkbeelden van de werkgroep.

Thans vraagt de Gemeente zich met enige zorg af of de inzet die van de scholen worden verwacht voor het functioneren van het ontwikkelde *Model School en hulp* wel van de grond zal komen. Verwacht wordt onder meer dat iedere school voor voortgezet onderwijs een zorgplan en een jaarlijkse 'zorgrapportage' opstelt. Onduidelijk is nog welke instrumenten de Gemeente ter beschikking heeft in het geval dat scholen hieraan niet voldoen.

WSNS

Een apart vraagstuk in relatie tot School en hulp is de wijze waarop de koppeling gemaakt kan worden met het WSNS-beleid. In de werkgroep is dit vraagstuk eerst in een laat stadium aan de orde gekomen. Hierbij is met name van belang dat in het kader van WSNS vanuit het speciaal onderwijs maatschappelijk werk wordt ingezet op scholen. Overleg dat vanuit de werkgroep is geïnitieerd tussen het NIM en het SO heeft geleid tot de afspraak dat de inzet van maatschappelijk werk vanuit het SO en vanuit het NIM onderling wordt gecoördineerd.

RIAGG en NIM

In de situatie voorafgaand aan de oprichting van de werkgroepen School en hulp zijn, mede op initiatief van de afdeling leerplichtzaken, op een aantal scholen zogenaamde *preventieteams* actief. Aan deze teams wordt actief bijgedragen door de RIAGG, die op een aantal scholen geregeld spreekuren houdt. Op aandringen van de werkgroep School en hulp is aan deze situatie een einde gemaakt. Belangrijkste motieven zijn: de RIAGG hoort in de 'tweede lijn' te functioneren en er moet een voorziening voor alle scholen komen. Het maatschappelijk werk heeft deze functie van de RIAGG overgenomen. Het NIM, dat de functie voor twintig scholen moet gaan vervullen kan evenmin als de RIAGG voorzien in geregelde spreekuren op al deze scholen. De functie wordt thans op afstand ingevuld als loketfunctie: beschikbaar indien nodig.

Het niet geregeld aanwezig zijn van hulpverleners in de school heeft in elk geval twee gevolgen. In de eerste plaats wordt de terugtrekking van geregeld fysiek aanwezige hulpverlening door de scholen die deze situatie hebben gekend soms als een achteruitgang ervaren. In de tweede plaats is er geen goed beeld hoe scholen omgaan met de aanmelding van leerlingen bij het School en Hulp team. De vraag is wat de betekenis is van veel dan wel van weinig aanmeldingen: zijn weinig aanmeldingen een teken van een goed functionerend intern zorgsysteem op een school of juist van laksheid? Zijn veel aanmeldingen de uitdrukking van een goed functionerend verwijzingsysteem of van een falend intern zorgsysteem? Het maatschappelijk werk voert niet een op alle scholen gericht beleid om de antwoorden op deze vragen te achterhalen.

Slotfase en overdracht

In het voorjaar van 1998 wordt onder leiding van een nieuwe voorzitter, tevens hoofd van de afdeling Onderwijs bij de Gemeente, een nieuwe impuls gegeven aan de werkzaamheden van de werkgroepen S&H die in het slop dreigen te geraken. Voor deze nieuwe impuls wordt een kerngroep bijeengeroepen van sleutelpersonen van de GGD en het NIM, alsmede (voor het eerst!) de coördinator van het samenwerkingsverband VO/VSO in de regio. Deze kerngroep stelt de problematiek van de aansluiting tussen binnenschoolse- en buitenschoolse hulp centraal.

Besloten wordt om in het najaar een grote conferentie te organiseren om de centrale gedachte van School en hulp te verspreiden en daarvoor actieve steun te verwerven van alle betrokken actoren (in jeugdhulp en onderwijs). Ook wordt op deze bijeenkomst regionale Pilotproject geïntroduceerd, dat de coördinerende rol van de werkgroepen S&H zal overnemen. Voor dit Project is een stuurgroep geformeerd bestaande uit het management van de NIM, de Schooladviesdienst, de GGD afdeling Jeugdgezondheidszorg en het Bureau Jeugdzorg.

Deze goed bezochte conferentie is het sluitstuk geweest van de werkgroepen S&H. Aan de deelnemers wordt voorgesteld om zich te committeren aan het 'Model School en hulp' (zie verder in deze §). Voorts wordt voorgesteld om iedere school afzonderlijk verantwoordelijkheid te laten nemen voor de vormgeving van het eigen School en hulp model. Daartoe voeren de scholen jaarlijks afzonderlijk gesprekken met jeugdhulpverleningsinstellingen. Naar aanleiding van die gesprekken moet vervolgens door de school een 'schoolspecifiek School en Hulp plan' worden opgesteld. Daarbij kan de aangestelde projectcoördinator van het regionale project ondersteuning bieden.

Resultaten & Suggesties

Structuur

Hoewel er voorafgaand aan het Project Jeugd en Hulp (preventief) reeds enige jaren sprake is van initiatieven en samenwerking op het thema van School en hulp heeft het Project met haar werkgroepen daarin een impuls gegeven. Het betekent erkenning van het tot dan toe verrichte werk en de facilitering daarvan in een formele projectstructuur. Het heeft aan de ontwikkelingen een meer verplichtend kader gegeven en voor sommige individuele instellingen een duidelijk houvast betekend. Ook kan men op grond van de formele status van het Project, en de daarachter liggende overeenkomst tussen de Gemeente en de Provincie met enig gezag naar buiten treden.

Leerplichtzaken

In de eerste fase van het Project is er actieve medewerking vanuit de Afdeling Leerplichtzaken van de Gemeente. Deze afdeling heeft dan in de loop der jaren een zekere reputatie opgebouwd door haar actieve opstelling uitgaande van een 'brede' taakopvatting. In die taakopvatting omvat het werk van de leerplichtambtenaar meer dan registreren en rapporteren. Evenals elders in het land ontwikkelt de afdeling een traditie die ook taken met een ondersteunend en hulpverlenend karakter ten aanzien van jeugdige spijbelaars en hun gezinnen omvat. Deze taakverbreding gaat ten koste van de kernfunctie van registratie. De afdeling is initiator van preventieteams op een aantal scholen in Nijmegen, waarbij ook het RIAGG betrokken is. Zowel bij de scholen waar deze benaderingswijze wordt toegepast als bij ouders en leerlingen verwerft de afdeling een goede reputatie, vooral ook door haar bereikbaarheid en inzet.

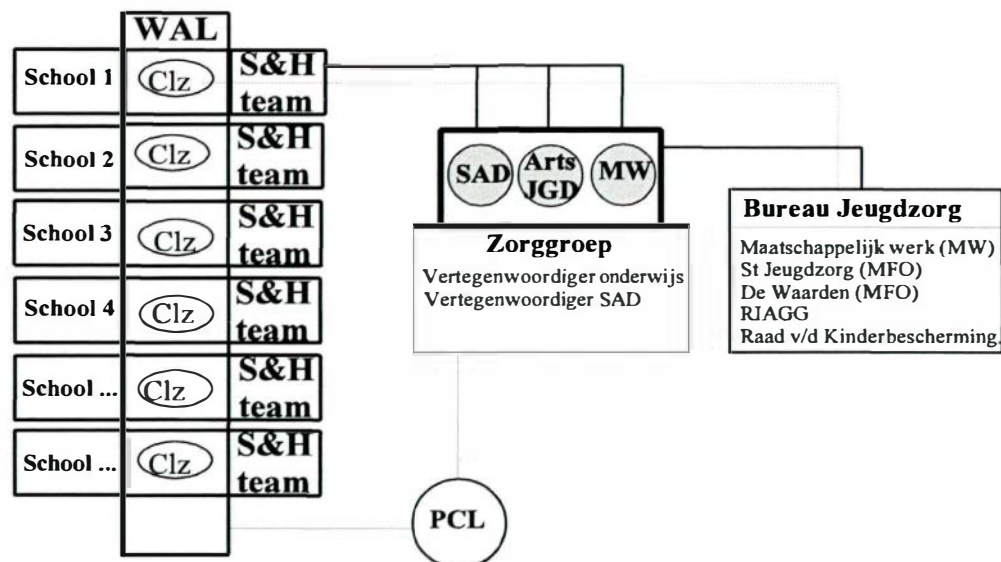
Haar voortdurende oriëntatie op uitvoerende taken en haar aanwezigheid in 'het veld' geeft de afdeling een bijzondere positie binnen de gemeentelijke organisatie. Een positie die mede omdat de integratie in de afdeling onderwijs moeizaam verloopt, gaandeweg leidt tot een, door de afdeling zelf gekoesterd, isolement.

De nieuwe Leerplichtwet en de ontwikkelingen rond de vorming van de RMC-functie leiden er toe dat de Gemeente ervoor kiest dat de afdeling leerplicht zich concentreert op haar kerntaken: handhaving van de leerplichtwet; de aanpak van de harde kern van dreigende schooluitval met wettelijke maatregelen en regionale registratie van (dreigende) schooluitval en schoolverzuim. Overigens wordt in het licht van de zorgverbreding van de scholen zelf een actieve opstelling ten aanzien van het voorkomen van schoolverzuim verwacht.

Deze ontwikkelingen hebben tot gevolg dat de leerplicht-ambtenaren bij de verdere ontwikkeling van de werkgroepen School en hulp niet actief betrokken zijn geweest. Hierdoor blijft ook de betekenis van de leerplicht ambtenaar als een schakel in de keten van onderwijs naar hulp in de verdere ontwikkelingen onderbelicht. In het ontwikkelde *Model School en hulp* dat thans in het regionale Pilotproject wordt geïmplementeerd is geen rol voor de leerplichtambtenaren voorzien. Hiermee lijkt een kans te zijn gemist, en hernieuwde aandacht voor de rol van leerplicht ambtenaren in de zorgketen School en hulp lijkt raadzaam.

Het Model School en Hulp

Via de werkgroepen School&Hulp is het *Model School & Hulp* ontwikkeld, waarmee in de vorm van een pilot-project in twee gemeenten rond Nijmegen en in twee scholen voor voortgezet onderwijs wordt geëxperimenteerd. Voor het project is een coördinator aangesteld, die wordt betaald door de Provincie en bij de School Advies Dienst (SAD) is gedetacheerd. In het model worden zorgteams op scholen gekoppeld aan Bureau Jeugdzorg en de Permanente Commissie Leerlingenzorg (PCL). Schematisch ziet het model er als volgt uit:



In het kader van het Weer-Samen-Naar-School (WSNS)-beleid (en de daaruit voortvloeiende middelen) is met alle scholen in de regio Nijmegen afgesproken dat op elke school minimaal één **Coördinator Leerlingenzorg (Clz)** wordt aangesteld. Deze Clz vormt samen met het **School & Hulp Team (S&H-team)** de spil waar het model om draait. Het S&H-team is een multi disciplinair overleg van de Coördinator Leerlingenzorg zelf, de School Advies Dienst (SAD: voor onderwijskundige aspecten), de Jeugd Gezondheidsdienst (JGD: voor gezondheidsaspecten) en het Maatschappelijk werk (MW: voor gezins-, relationele en andere sociale aspecten). De jeugd-GGZ maakt geen deel uit van het S&H-team. Indirect vindt via Bureau Jeugdzorg wel overleg en afstemming plaats met de RIAGG.

De Clz heeft onder andere tot taak problemen zo vroeg mogelijk te signaleren en leerlingen zo goed en zo snel mogelijk te helpen of naar het juiste adres of loket te verwijzen. Het S&H-team kan de Clz daarbij helpen en ondersteunen en de begeleiding van een leerling eventueel overnemen. Afhankelijk van de casuïstiek kan de Clz:

- een leerling direct zelf helpen;
- een leerling eerst bespreken binnen het School & Hulp Team;
- een leerling direct naar de School Advies Dienst (SAD), de Jeugd Gezondheids Dienst (JGD) of het maatschappelijk werk (MW) verwijzen;
- een leerling direct of na overleg met het S&H-team bij Bureau Jeugdzorg melden;
- een leerling naar de Permanente Commissie Leerlingenzorg (PCL) verwijzen;
- een leerling naar de huisarts, de RIAGG of een andere zorgvoorzieningen met een eigen loket verwijzen.

Welke van bovengenoemde trajecten ook wordt ingeslagen, de Clz en/of (de leden van) het S&H-team overleggen altijd eerst met de ouders of verzorgers van een leerling.

Om de verwijzing naar Bureau Jeugdzorg zo soepel mogelijk te laten verlopen is (20 uur) projectspecifieke formatie aan Bureau Jeugdzorg gekoppeld. Leerlingen en hun ouders die naar Bureau Jeugdzorg worden verwezen worden direct bij 'de voordeur' opgevangen en verder begeleid. Wanneer verwijzing naar de geïndiceerde zorg aan de orde is, kunnen leerlingen het voortraject binnen Bureau Jeugdzorg grotendeels overslaan. In de praktijk heeft een groot deel van de screening namelijk al binnen het S&H-team plaatsgevonden. Ze kunnen nagenoeg onmiddellijk bij het Multi Diagnostisch Team (MDT) worden gemeld. Het Maatschappelijk werk is in dit verband 'geprotocolleerd verwijzer'.

De afstemming op en aansluiting met Bureau Jeugdzorg vanuit het model is nog niet in alle opzichten duidelijk, vooral omdat er rond de inrichting van Bureau Jeugdzorg nog verschillende onduidelijkheden bestaan. Om de mogelijkheden en trajecten af te bakenen zijn (sluitende en hanteerbare) afspraken en protocollen nodig. Daar wordt nog aan gewerkt.

Om de zorg aan leerlingen vanuit de optiek van het onderwijs methodisch op elkaar af te stemmen voeren de Clz's van de verschillende scholen regelmatig overleg binnen de WAL (Werkgroep Afstemming Leerlingenzorg). Vanuit de WAL vindt tevens overleg en afstemming plaats met de Permanente Commissie Leerlingenzorg (PCL). Overigens kan de PCL eventueel direct, dat wil zeggen buiten de WAL en het netwerk van de zorg om worden ingeschakeld.

Afstemming op management niveau tussen het onderwijs en de zorg en de inzet van (bovenschoolse) zorgmiddelen vindt plaats binnen de Zorggroep (ook wel zorgcommissie genoemd), bestaande uit vertegenwoordigers van het onderwijs en van de School Advies Dienst, waarbij eventueel ook vertegenwoordigers van de JGD, het MW of andere organisaties kunnen worden uitgenodigd.

Het aantrekkelijke van het model is dat zowel uitvoerend als beleidsmatig afstemming plaatsvindt tussen het onderwijs en de zorg in het algemeen en met Bureau Jeugdzorg in het bijzonder. Overigens zijn verschillende schakels in het model nog niet (volledig) uitgekristalliseerd, geformaliseerd of contractueel vastgelegd, waaronder de afstemming met de PCL en met de expertise binnen het speciaal onderwijs.⁶ Verder zal de praktijk moeten uitwijzen of Bureau Jeugdzorg alle meldingen adequaat zal kunnen verwerken en verwijzen. Over het geheel genomen is de structuur van het model vrij complex, terwijl nog relatief beperkt aantal partijen erbij betrokken is. De RIAGG, de politie, de afdeling leerplichtzaken of welzijnsorganisaties vormen bijvoorbeeld (nog) geen (vast) onderdeel van het S&H-team, hoewel ze wel kunnen worden uitgenodigd.

Een ander aantrekkelijk aspect is dat geheel of gedeeltelijk door de gemeenten aangestuurde partners (zoals de GGD, de SAD en het AMW) actief participeren. Hier liggen goede kansen aanknopingspunten voor verdergaande afstemming van het jeugdbeleid en de jeugdzorg.

Belangrijk element in de feitelijke ontwikkeling van het model is de grote betrokkenheid en het brede draagvlak onder allerlei instellingen, zowel uitvoerend als beleidsmatig. Naast de eerder genoemde partners hebben ook de gemeenten en de Provincie een bijdrage geleverd. Verder is de GGD via de inzet van formatie bereid geweest om gedurende de ontwikkelingsfase als een soort procesmanager te opereren. Of de brug naar de jeugdhulpverleningsinstellingen daadwerkelijk wordt geslagen wordt mede bepaald door de wijze waarop Bureau Jeugdzorg zich de komende tijd zal en kan ontwikkelen. Zowel de gemeenten als de Provincie zetten zich in om het model en de aansluiting met Bureau Jeugdzorg tot een succes te maken. Voor het eerste projectjaar en na evaluatie eventueel ook voor het tweede projectjaar stelt de Provincie een tijdelijke stimuleringssubsidie beschikbaar voor de kosten van de coördinatie en de formatie om de aansluiting met Bureau Jeugdzorg te realiseren.

Lokale partners zijn direct betrokken bij het project School&Hulp en er is een begin gemaakt met de aansluiting met Bureau Jeugdzorg. Knelpunt is vooral dat de Gemeente Nijmegen weliswaar nauw betrokken is bij het project, maar geen platform kent van waaruit de afstemming met andere instellingen en beleidslijnen centraal wordt geregisseerd. Met de meeste scholen in Nijmegen zelf zijn nog geen contracten gesloten. Het ontbreken van een sectorbreed eenduidig gemeentelijk jeugdbeleid en gemeentelijke regie brengt met zich mee dat slechts op onderdelen van dat beleid afstemming met het provinciale beleid kan worden gerealiseerd.

Noot 6 In bijlage 2 worden de hoofdlijnen van het model zoals die door de gezamenlijke partners zijn geformuleerd kort op een rijtje gezet. Overigens vindt de projectcoördinator zelf dat er eigenlijk pas van een model mag/kan worden gesproken, als alle onderdelen voldoende zijn uitgewerkt en in de vorm van afspraken en overeenkomsten zijn vastgelegd.

5.4 Werkgroep Opvoedingsondersteuning en Hulp

Voorgeschiedenis

Bij de start van het project Jeugd&Hulp (medio 1996) bestaan er nog geen concreet uitgewerkte plannen voor de werkgroep opvoedingsondersteuning. Dit aandachtsveld is dan wel sterk in ontwikkeling.

Het rapport van Spectrum ('Naar meer samenhang in het Jeugd(hulpverlenings)beleid in Nijmegen', nov. 1994), dat een belangrijke aanleiding vormt voor het gehele project Jeugd&Hulp, concludeert dat het wenselijk is ook op het terrein van opvoedingsondersteuning initiatieven te nemen. Geconstateerd wordt dat opvoedingsondersteuning raakvlakken heeft met verschillende sectoren zoals welzijn, onderwijs, jeugdhulpverlening en gezondheidszorg en dat initiatieven op dit terrein sec, zoals de opvoedingssprekuren, niet op elkaar zijn afgestemd.

Om de activiteiten op het terrein van opvoedingsondersteuning verder te ontwikkelen en op elkaar af te stemmen adviseert Spectrum rond dit thema een aparte werkgroep te vormen en een inventarisatie te laten verrichten. De Gemeente Nijmegen neemt dit advies over. Bij de start van het project Jeugd&Hulp is er voor de werkgroep opvoedingsondersteuning derhalve nog geen concrete taakopdracht.

Spectrum is bereid om eigen ontwikkelingsuren te investeren in het inventarisatie-onderzoek.

Tevens is de begeleidingscommissie van het 'Op Stap project' min of meer voortgezet als initiatiefgroep van de werkgroep opvoedingsondersteuning. Daarin zijn onder meer vertegenwoordigd: De Kruisvereniging, het KION, St. Tandem, St. Spectrum, de GGD, de opvoedwinkel van Bureau Jeugdzorg, Stichting de Waarden, het NIM, het OVG.

De resultaten van de inventarisatie zijn in oktober 1997 gepresenteerd in het rapport 'Aanzet tot stedelijk beleid opvoedingsondersteuning deel 1 + 2'. Op basis daarvan is een conceptnotitie gemaakt die gaat dienen als startdocument voor de werkgroep stedelijk beleid opvoedingsondersteuning te Nijmegen. De activiteiten van deze werkgroep moeten resulteren in een beleidsnotitie opvoedingsondersteuning⁷.

Voortgang

De werkgroep opvoedingsondersteuning komt begin 1998 voor het eerst bijeen. Voorzitter van de werkgroep is de beleidsmedewerker van de afdeling Sociaal Cultureel Werk en Zorg van de Gemeente Nijmegen die tevens de coördinator is van het gehele project Jeugd&Hulp. De werkgroep is tot de afronding van de beleidsnotitie in 1998 circa zeven keer bij elkaar geweest.

Het draagvlak is vanaf het begin af aan groot. *'Het was voor veel mensen een belangrijk project en een belangrijke werkgroep. Het idee was prima. Er was (in is nog steeds) veel behoefte aan'.*

Behalve de RIAGG en de Raad voor de Kinderbescherming zijn alle relevante partners bij de werkgroep betrokken.

Noot 7 Er is rekening mee gehouden dat de (qua samenstelling eventueel aangepaste) werkgroep opvoedingsondersteuning daarna wordt voortgezet met als taak het stedelijk aanbod op gezette tijden te toetsen, bij te stellen en te bewaken.

Het eerste half jaar (tot medio 98) ontstaat er onder leden van de werkgroep enige ontevredenheid die vooral te maken heeft met de relatief lange, besluiteloze periode die sinds de aankondiging (medio 1996) van de werkgroep is verstreken. Men acht de werkgroep te weinig slagvaardig (*'Er werden geen knopen doorgehakt'*). Men verwijt de Gemeente in dit verband dat zij te weinig daadkracht etaleert, geen heldere lijn uitgestippeld en teveel aan het veld c.q. de werkgroep overgelaat: *'Bijna alles moest gedurende de besprekingen van de werkgroep worden ontwikkeld: er was geen definitie van het begrip 'opvoedingsondersteuning'; geen idee hoe breed je in het kader van dat begrip kon en moest gaan; en niet nagedacht over de afbakening van het overleg in het kader van opvoedingsondersteuning met de andere werkgroepen. Je moet toch oppassen dat je niet in allerlei verbanden met min of meer hetzelfde aan de slag gaat'*, aldus een van de leden van de werkgroep.

Er is veel tijd gestoken in informatie-uitwisseling en het afbakenen van allerlei elementen die met opvoedingsondersteuning te maken (kunnen) hebben. Door het merendeel van de partners wordt wel waardering uitgesproken over de ruimte die er binnen de werkgroep is om ook inhoudelijk uitgebreid te discussiëren over dit relatief nieuwe thema. Eind 1998 heeft de stichting Spectrum mede op verzoek van de werkgroep in breder verband voorstellen gepresenteerd voor het toekomstige beleid opvoedingsondersteuning in de Gemeente Nijmegen.

Resultaten en Suggesties

Geconstateerd moet worden dat rond het thema opvoedingsondersteuning in de Gemeente vanaf het begin af aan een breed draagvlak bestaat. De voortgang binnen de werkgroep heeft daar toe bijgedragen.

In de vorm van de notitie 'Speerpunten beleid opvoedingsondersteuning in Nijmegen (1999-2003)' is een belangrijk deel van de doelstelling van de werkgroep opvoedingsondersteuning gerealiseerd.

Gegeven het lange voortraject dat de werkgroep achter de rug heeft is het vooral van belang dat de werkgroep op korte termijn aan de slag kan gaan met een duidelijke, operationele doel- en taakstelling. In dat verband kunnen de volgende aanwijzingen worden meegenomen:

- In feite heeft de werkgroep opvoedingsondersteuning de achterliggende jaren vanuit een beleidsmatig vacuüm geopereerd.
De werkgroep opvoedingsondersteuning heeft (evenals de andere werkgroepen) geen formele beslissingsbevoegdheden en beschikt evenmin - over financiële middelen of andere instrumenten om ontwikkelingen in een bepaalde richting te stimuleren.
Dergelijke minimale randvoorwaarden doen eigenlijk een te groot appel op de vrijwillige betrokkenheid en goodwill van instellingen.
Los daarvan is het verwarrend wanneer op verschillende plaatsen en tussen verschillende partijen direct of indirect over bepaalde thema's wordt overlegd of gesproken, zonder dat duidelijk is wie waarvoor verantwoordelijk is en waar en wanneer bepaalde knopen zullen worden doorgehakt.
- Het veld verwacht dat opvoedingsondersteuning op basis van de geformuleerde speerpunten in samenhang met de andere werkvelden in de nota jeugdbeleid wordt verankerd. De Gemeente geeft aan dat dit zeker zal gebeuren.
- Tevens verwacht het veld, ook in relatie tot de opvoedingsondersteuning naast een eenduidig beleid ook een duidelijke regie van de Gemeente.

Gezien het stadium waarin verschillende werkgroepen, waaronder opvoedingsondersteuning, zich bevinden wekt het bij in- en outsiders verbazing dat de Gemeente Nijmegen zonder verdere afweging het einde van het gehele project Jeugd&Hulp aankondigt (zie de brief van de Gemeente aan de voorzitters en leden van alle werkgroepen d.d. 14-12-1998) en zich derhalve als regisserende partner uit alle werkgroepen terug trekt.

5.5 Werkgroep Jeugd en Jongerenwerk en Hulp

Voorgeschiedenis

De instelling van de werkgroep Jeugd- en Jongerenwerk en Hulp (JJW&H), waarin de aansluiting tussen de voorzieningen in het jeugd- en jongerenwerk en de (lichte, ambulante) jeugdhulp aan de orde is, komt voor deze sector op een goed moment. Juist in deze sector wordt men in een vroeg stadium geconfronteerd met jeugdigen die op allerlei leefgebieden acuut hulp en ondersteuning nodig hebben. Het betreft uiteenlopende vraagstukken op het terrein van psycho-sociale problematiek; leermoeilijkheden; gezondheidsproblematiek; huisvesting; justitie/politie; arbeidstoeleiding; enzovoorts.

Van oudsher is het in het jeugd- en jongerenwerk gebruikelijk om deze signalen serieus te nemen en de nodige hulp en ondersteuning te bieden. Daarbij stuit de werksoort nogal eens op de grenzen van haar mogelijkheden (capaciteit) en deskundigheid. Dit kan aanleiding zijn om zelf, indien dat mogelijk is, deskundigen met kwalificaties op het terrein van de jeugdhulp aan te stellen, dan wel (ad hoc) eigen lijnen te leggen naar specifieke jeugdhulp instellingen. Traditioneel bestaat er tussen jeugd- en jongerenwerk en andere werksoorten en sectoren veelal een verschil in de waardering van de wederzijdse professionele competentie dat niet altijd bevorderend werkt op samenwerking en afstemming.

Al met al goede aanleidingen om het jeugd- en jongerenwerk te betrekken in een operatie die zowel 'interdisciplinair', richting de jeugdhulpverlening, als 'intersectoraal', richting de lokale sectoren, samenwerking en afstemming wil bevorderen. Maar ten tijde van de start van het Project Jeugd en Hulp (preventief) is dit toch nog vooral een 'rationele' constatering die nog tot 'leven' moet worden gewekt bij de betrokken lokale en boven- lokale instellingen.

Taakopdracht

Ten behoeve van de werkgroep Jeugd- en Jongerenwerk&Hulp is door de Gemeente Nijmegen de volgende (taak)opdracht geformuleerd:

- De betrokken instellingen op het terrein van jeugd- en jongerenwerk en de hulpverlenende instellingen dienen gezamenlijk zorg te dragen voor een goede afstemming van hun werkzaamheden, zodat problemen (in een zo vroeg mogelijk stadium) kunnen worden voorkomen, en wanneer noodzakelijk, in een zo vroeg mogelijk stadium passende ambulante hulp kan worden geboden.. Er dienen concrete afspraken te worden gemaakt over de afstemming van de activiteiten op het terrein van preventieve/ambulante hulp tussen de jeugdhulpverlening en het jeugd- en jongerenwerk.

- Tevens dienen er afspraken te worden gemaakt over wie op welke wijze zorg draagt voor de informatie en adviesfunctie naar de voorzieningen voor het jeugd- en jongerenwerk. Zowel de Stichting Jeugdzorg (adviesbureau) als de NIM begeven zich met hun activiteiten op het vlak van (lichte) ambulante hulpverlening aan jeugdigen. Nadere afstemming is wenselijk.
Er dienen afspraken te worden gemaakt over wie in welke mate (lichte) ambulante hulp biedt aan welke doelgroepen.
Er wordt een voorstel gedaan over de wijze waarop dit knelpunt wordt opgelost.
- De bestaande netwerken dienen te worden geëvalueerd. Op basis hiervan dienen concrete vervolgspraken te worden gemaakt met betrekking tot de continuering (mate van inzet van) deelnemende instellingen, doelgroepen.
- Hoewel het veelal om stedelijke instellingen gaat is een stadsdeelwijze aanpak gewenst, gezien de vindplaats van de jeugdigen.
- Aan de doelgroep allochtone jeugdigen - waaronder vluchtelingen - wordt extra aandacht besteed.
- De maatschappelijke opvang voor zover het jeugdigen en jongeren betreft (1996) wordt betrokken bij Jeugd- en Jongerenwerk en Hulp.
- Ten behoeve van de planning, ondersteuning, stimulering en afstemming van de bovengenoemde werkzaamheden wordt een werkgroep gevormd onder regie van de Dienst Educatie en Welzijn van de Gemeente Nijmegen.
- De werkgroep dient rekening te houden met de inhoud van de notitie 'Het Grote Stedenbeleid' met betrekking tot de volgende onderdelen:
 - JWG en leerlingwezen;
 - pilotproject leeruitval;
 - lokaal Actieplan Jeugdcriminaliteit.
- De werkgroep Jeugd- en Jongerenwerk & Hulp zal de ontwikkelingen op landelijk en provinciaal niveau volgen en zo nodig het beleid erop aanpassen.

Voortgang

De bereidheid van de betrokken instellingen om deel te nemen aan de werkgroep is aanvankelijk groot. Dat weerspiegelt de verwachtingen die men heeft van dit initiatief van de Gemeente. Ook hier echter wrekt zich spoedig het ontbreken van een bredere beleidsvisie van de Gemeente, waarin ondermeer duidelijkheid wordt geschapen omtrent de positionering en het bereik van de lokale voorzieningen voor jeugd- en jongerenwerk in het lokale bestel. Welke doelen de Gemeente door middel van het door haar gesubsidieerde jeugd- en jongerenwerk wil realiseren; welke eisen de Gemeente stelt aan het jeugd- en jongerenwerk en een verkenning van het competentie-bereik van het jeugd- en jongerenwerk in relatie tot die van de jeugdhulpverlening; arbeidstoeleiding enz..

De insteek die de Gemeente voor de werkgroep kiest is onmiddellijk gericht op 'afstemmingsvraagstukken' en daarmee op bestaande werkzaamheden. Vragen omtrent de positionering, competentie en bereik van de werksoort blijven impliciet. Door het ontbreken van een duidelijke inhoudelijke missie vanwege de Gemeente kan het 'vrijblijvende' karakter van de werkgroep niet worden overstegen, en blijft de regiefunctie van de Gemeente (in de rol van de voorzitter) vooral beperkt tot 'procesmanagement'.

De ambtelijk voorzitter van de werkgroep begint in gesprekken met instellingen met een inventarisatie van die activiteiten en werkzaamheden waarin sprake is van een zekere overlapping, dan wel van mogelijkheden tot afstemming. Hij ziet het vooral als zijn taak om instellingen met elkaar om de tafel te krijgen, en ze te motiveren om vervolgens met elkaar afspraken te maken aangaande afstemming en overlapping. Het ontbreekt hem echter aan de tijd om deze onderlinge contacten en afspraken zelf te begeleiden, dat wordt aan de betrokken instellingen zelf overgelaten. Na een bemoedigende startfase, waarin de werkgroep vijf keer bijeenkomt loopt de zaak vast in het voorjaar van 1997. De voorzitter heeft vanwege zijn overvolle takenpakket geen gelegenheid om de werkgroep weer op gang te brengen. Bovendien heeft hij niet de beschikking over extra financiële middelen om de (deel-)processen tussen instellingen te stimuleren en aan te sturen, hetgeen hij als een handicap ervaart. Hij ziet zich vanwege tijdgebrek genoodzaakt om het voorzitterschap neer te leggen.

Eerst in het begin van 1998 wordt besloten om de werkgroep een 'doorstart' te laten maken onder het voorzitterschap van een andere ambtelijk beleidsmedewerker van de Gemeente. In de uitnodiging aan de belangrijkste deelnemende instellingen wordt de stand van zaken opgemaakt, waaruit blijkt dat tot op dat moment eigenlijk nog maar weinig tot stand is gebracht. De nieuwe voorzitter stelt voor om *'met elkaar zo concreet mogelijk aan de slag te gaan. Dat houdt mijns inziens in zo min mogelijk vergaderen, zaken oppakken waar aantoonbaar behoefte aan is en waar nodig contacten tussen jeugdwerk en jeugdhulpverlening tot stand te brengen'*⁸.

De nieuwe voorzitter ziet het als zijn eerste taak om de partijen weer om de tafel en met elkaar aan het werk te krijgen.

Op de bijeenkomsten blijkt echter bij de betrokken instellingen nog maar weinig animo te bestaan voor de werkgroep. Men slaagt er niet in om een eigen missie te formuleren voor het bereik jeugd- en jongerenwerk en jeugdhulpverlening.

Zo weinig bestaansgrond ziet men voor een aparte werkgroep dat op een bepaald moment zelfs wordt overwogen om aansluiting te zoeken bij de werkgroep School en Hulp: daar ligt volgens velen de kern waar het om draait. De voorzitter beschouwt het niet als zijn taak om de werkgroep intensief inhoudelijk te gaan 'trekken', daarvoor ontbreekt hem ook de tijd binnen deze taak die hij naast zijn normale takenpakket uitoefent. Hij rapporteert aan de projectcoördinator dat het niet lukt de werkgroep nieuw leven in te blazen, en schrijft een soort testament in juni 1998, waarna de werkgroep ophoudt te bestaan.

Resultaten & suggesties

De werkgroep jeugd- en jongerenwerk en hulp heeft een noodlijdend bestaan gekend door het ontbreken van inhoudelijke creativiteit en/of de wil om erin te investeren. Aan de ene kant heeft de werkgroep een duidelijke inhoudelijke sturing vanuit de Gemeente moeten ontberen, aan de andere kant zijn er geen aanwijzingen dat de gemeentelijke instelling voor jeugd- en jongerenwerk het platform van de werkgroep heeft willen gebruiken om zelf inhoudelijke impulsen te geven. Evenals bij de andere werkgroepen moet ten aanzien van de werkgroep jeugd- en jongerenwerk en hulp worden geconstateerd dat de inbreng van de Gemeente inhoudelijk tekort schiet.

Noot 8 Jeugdwerk en Hulp/uitnodiging vergadering; A. Bekius, Gemeente Nijmegen, 150498

Maar waar in andere werkgroepen in elk geval de betrokken instellingen de *kans* aan hebben gegrepen om het werkgroepsverband te benutten om *met elkaar* verder te komen, heeft de organisatie verantwoordelijk voor jeugd- en jongerenwerk deze kans niet gezien en niet gegrepen. Getuige de schaarse verslagen van de werkgroep heeft men zich verloren in, binnen dit kader, betrekkelijk triviale discussies.

Hier kan met recht worden gesproken van een *gemiste kans*. De constatering dat het jeugd- en jongerenwerk als 'vindplaats' van belang is, en dat het voor jeugdigen van belang is om via hun kontakten met het jeugd- en jongerenwerk (ook het straathoekwerk en vrijwilligerswerk) op eenvoudige en snelle wijze in verbinding te komen met jeugdhulpverlening; arbeidstoeleiding e.d., geeft voldoende grond om aan concrete en effectieve verbindingen te werken. Het Project Jeugd en Hulp (preventief) heeft daarvoor een kader geboden. Uit de slot-notitie wordt duidelijk dat men dat kader niet heeft gebruikt om dringende kwesties in de richting van een oplossing te brengen. Zo wordt geconstateerd dat jeugdwerkers moeilijkheden hebben met het 'afpalen' van hun bemoeienis met jeugdigen die problemen hebben. Hieruit spreekt duidelijk de noodzaak om tot effectieve afspraken te komen met hulpverlenende instellingen voor doorverwijzing. Maar ook de directe ondersteuning (en eventueel deskundigheidsbevordering) van jeugdwerkers, verleend door instellingen voor jeugdhulpverlening, is hier een optie waarover afspraken gemaakt hadden kunnen worden. Maar, integendeel, de slot-notitie spreekt van *'weinig tot geen behoefte aan deskundigheidsbevordering op het terrein van signalering van problematiek. Er dient zich al genoeg problematiek aan! En je kunt er vaak niets mee. Een ontmoedigende conclusie'*.

Ook ten aanzien van het bredere bereik dat in deze werkgroep aan de orde had kunnen komen heeft men kansen laten liggen. Ten aanzien van specifieke doelgroepen: jeugdige zwervers en daklozen; Marokkaanse jeugdigen en AMA's, zijn geen nieuwe initiatieven besproken. Aan de mogelijke betekenis van het randgroepenwerk voor de doelstelling van het Project is nauwelijks aandacht besteed. Aan de mogelijke betekenis van een stadsdeelgewijze aanpak is geen gerichte aandacht geschonken, evenmin als aan de rol van het vrijwilligerswerk. De sombere conclusie van de slot-notitie is: *'Er is momenteel geen draagvlak om 'Jeugdwerk en Hulp' handen en voeten te geven'*.

De conclusie in het bestek van deze evaluatie moet zijn: Het 'aanschurken' van de werkgroep JJW&H tegen de werkgroep School en Hulp is niet erg relevant. Juist het jeugd- en jongerenwerk (en het randgroepenwerk en het vrijwilligerswerk) treft jeugdigen, eventueel jeugdigen met problemen, in 'niet institutionele settings', en onderscheidt zich daarmee van het onderwijs. Voor jeugdigen die hun problemen niet in hun gezin, in school of in welk institutioneel verband dan ook (kunnen) uiten, zijn deze werksoorten een 'vindplaats'.

Het kader van de werkgroep JJW&H is niet benut om een voorziening tot stand te brengen ten behoeve van niet of moeilijk institutioneel te benaderen jeugdigen (zwerfjeugdigen; rondhangers; overlast veroorzakers; jeugdigen op straat; gebruik makend van vrijetijdsvoorzieningen; jeugd- en jongerenwerk, enz). De kans om het Project jeugd en Hulp (preventief) te gebruiken om voor deze jeugdigen verdergaande hulp en ondersteuning meer bereikbaar te maken en tot systematische afspraken te komen tussen instellingen en organisaties die in de leefwereld van jeugdigen actief zijn en instellingen die specifiek jeugdhulp-deskundigheden vertegenwoordigen, heeft men laten liggen. Men is er niet in geslaagd om in het kader van de werkgroep JJW&H de

toegang tot de jeugdzorg voor deze jeugdigen te vereenvoudigen door middel van afspraken over de aansluiting van vindplaats gerichte benaderingen, die lokaal wellicht bestaan, en de ontwikkelingen in het kader van de jeugdzorg.

Evenmin lijkt de kans te zijn gegrepen om de terugleiding (resocialisatie) van 'uitbehandelde' of weggelopen jeugdigen met een (institutioneel) jeugdzorg-verleden in de lokale setting in de vorm van afspraken tussen ex-behandelaars en begeleiders (bv. reclassering) enerzijds en lokale actoren anderzijds (straathoekwerk; sportbuurtwerkers; buurtwerk; onderwijs; jeugd- en jongerenwerk; politie; MW) beter te regelen. Ook wat betreft mogelijkheden om de signalering van problemen en vroegtijdige hulp/advies van lokale actoren te verbeteren lijkt de kans niet te zijn gegrepen.

Al de genoemde punten zullen in de nabije toekomst de aandacht blijven opeisen. De Gemeente zal hopenlijk in het kader van het door haar te formuleren lokaal jeugdbeleid de mogelijkheid scheppen om vanuit een duidelijke visie opnieuw de regie en aansturing op dit vlak ter hand te nemen.

5.6 Werkgroep Arbeid en Hulp

Taakopdracht

Ten behoeve van de werkgroep Arbeid&Hulp is door de Gemeente Nijmegen de volgende (taak)opdracht geformuleerd:

De betrokken instellingen op het terrein van arbeidstoeleiding en de hulpverlenende instellingen dienen gezamenlijk zorg te dragen voor een goede afstemming van hun werkzaamheden, zodat er voor werkloze jeugdigen en voortijdig schoolverlaters een sluitend aanbod ontstaat gericht op arbeidstoeleiding.

Er zijn niet overal duidelijke afspraken voor de inzet van hulp bij de arbeidsprojecten. Binnen de werkprojecten wordt gepleit voor een centrale regie ten aanzien van arbeidstoeleiding van randgroepjeugdigen.

Het lopende project maatschappelijk werk bij randgroepjeugdigen projecten dient in 1996 anders te worden georganiseerd m.b.t. de financiering. Het betreft de inzet van 80 uren maatschappelijk werk bij vier randgroepjeugdigen-projecten, te weten:

- BSM-Jonkerbosch;
- Centrum voor Vorming en Opleiding;
- LWP-Montessoricollege;
- Stichting Voorwerk.

Bij deze vier projecten ontvangen deze Jeugdigen een aangepast leer- en werkprogramma. Ondersteuning en begeleiding wordt zowel binnen als buiten de school geboden door maatschappelijk werkenden van de NIM en van de Stg. Jeugdzorg.

De voortgang van het project is primair de zorg van de deelnemende instellingen. Door de gemeentelijke Dienst Educatie en Welzijn zal ondersteuning worden verleend door het verlenen van faciliteiten (ambtelijke inzet, zoeken naar c.q. zorgen voor gemeentelijke financiële steun).

Ten aanzien van Arbeidstoeleiding en Hulp zullen de volgende activiteiten worden opgezet.

- 1 De betrokken instellingen maken afspraken over de wijze en mate van inzet van hulp bij en afgestemd op de arbeidsprojecten.
Daarbij dient expliciet aandacht te worden geschonken aan de groep "problematische jeugdigen". Er dienen afspraken te worden gemaakt wie in welke mate hulp biedt aan deze doelgroep. Het opnieuw starten van het "Netwerk naar Werk" dient daarbij in overweging te worden genomen. Voorts dient te worden onderzocht een mogelijke koppeling met de RMC-vorming (Regionaal Meld en Coördinatiepunt).
- 2 De instellingen spreken af wie op welke wijze zorg draagt voor een goede voorlichting over het gezamenlijk hulpaanbod aan arbeidsprojecten.
- 3 Ten aanzien van de afstemming tussen werkprojecten onderling dient aan de orde te komen in welke mate en op welke wijze intensievere samenwerking nodig is. Daarover dienen vervolgens afspraken te worden gemaakt.
- 4 Ten behoeve van de planning, ondersteuning, stimulering en afstemming van bovengenoemde werkzaamheden wordt een werkgroep gevormd onder de regie van de Dienst SoZa van de Gemeente Nijmegen.
- 5 De werkgroep Arbeidstoeleiding en Hulp zal de ontwikkelingen op landelijk en provinciaal niveau volgen en zo nodig het beleid erop aanpassen.
- 6 De werkgroep dient rekening te houden met de inhoud van de notitie "het Grote Stedenbeleid" met betrekking tot de volgende onderdelen:
 - JWG en leerlingwezen;
 - pilotproject leeruitval;
 - lokaal Actieplan Jeugdcriminaliteit.
- 7 De werkgroep zal informatie verstrekken aan de Afdeling Sociaal Cultureel Werk over de stand van zaken met betrekking tot de arbeidstoeleiding (zowel over de vorderingen als over de knelpunten). In verband met de regiefunctie zal de verantwoordelijke beleidsmedewerker van de Afdeling SCW (vooral in de aanlooperperiode) aan de werkgroep deelnemen.

Voortgang

De werkgroep Arbeid&Hulp komt in december 1996 voor het eerst bijeen. Voorzitter van de werkgroep is het sectorhoofd van de Dienst SoZa. Acht van de dertien genodigde organisaties voor arbeidsdoeleinden en scholen reageren niet op de uitnodiging⁹⁾ Van de vier genodigde hulpverlenende instellingen is alleen de NIM op de vergadering aanwezig. Aangetekend moet worden dat aan sommige hulpverleningsinstellingen geen uitnodiging is verstuurd. Daarbij is ook de GGD die wel graag aanwezig had willen zijn.

De werkgroep Arbeid&Hulp is eigenlijk nooit tot volwaardig functioneren gekomen. Wat betreft de voortgang van de werkgroep worden de volgende knelpunten geconstateerd:

- Er is geen helder overkoepelend gemeentelijk beleid.
(Men acht dit met name van belang vanwege de afstemming van de activiteiten van de werkgroep met andere lokale, regionale en landelijke ontwikkelingen die op het terrein van arbeid en hulp gaande zijn of op stapel staan.)
- Er is geen duidelijke gemeentelijke regie
(Niet duidelijk is op welk moment, waarover en aan wie ambtelijk of politiek verantwoording dient te worden afgelegd.)
De doelstelling en taakopdrachten zijn voor de samenstelling van deze werkgroep te algemeen en te vaag geformuleerd. Meer voorbereiding zou nuttig zijn geweest. Bijvoorbeeld door een inventarisatie te maken teneinde de behoeften en knelpunten in relatie tot arbeidstoeleiding voor en hulpverlening aan jeugdigen nader te concretiseren.
- Tussen veel (potentiële) partners vindt in andere verbanden en langs andere lijnen al regelmatig overleg plaats. De meerwaarde van de werkgroep wordt onvoldoende duidelijk gemaakt.

Behalve deze knelpunten zijn er op het terrein van arbeidstoeleiding (en onderwijs) sec verschillende processen, bewegingen en operaties gaande die invloed hebben op de toekomstige aanpak, werkwijze en organisatie van instellingen en hun betrokkenheid bij de werkgroep.

Noot 9 De volgende instellingen zijn in de taakopdracht genoemd als potentiële deelnemers aan de werkgroep Arbeid&Hulp:

Instellingen voor arbeidsdoeleinden:

- Dienst Sociale Zaken van de gemeente
- Afdeling Onderwijs en Volwasseneneducatie van de Dienst E&W
- Stichting Uitzicht
- RBA (Regionaal Bestuur Arbeidsvoorziening)
- Stichting Voorwerk
- BSM (leerwerkproject)
- Centrum v. Vorming en Opleiding
- LWP-Montessori (leer-werk-projecten Montessoricollege)
- het WNO (Werkvoorzieningschap Nijmegen en omstreken)
- de Stichting Samenwerkende leerwerkprojecten
- het CBB (Centrum voor Beroepsoriëntatie en Beroepsopleiding)
- TRIAS (wachlijstproject WNO, gericht op schoolverlaters speciaal onderwijs)
- de KRIK (schoolverlaters speciaal onderwijs)
- Marokkanenproject (politie, Tandem, BSM, START)
- VSO/MLK (Voortgezet Speciaal Onderwijs voor Moeilijk Lerende Kinderen)
- VSO/LOM (Voortgezet Speciaal Onderwijs voor kinderen met Leer en Opvoedingsmoeilijkheden)
- RMC (Regionaal Meld- en Coördinatiepunt (Schooluitval)

Hulpverlenende instellingen

- NIM, R75
- Stg. Jeugdzorg (JAC, Archo)
- GCV (Gelders Centrum voor Verslavingszorg)
- GGD
- RIAGG
- SPD (Sociaal-pedagogische Dienst)

En direct of indirect vertonen deze ontwikkelingen geregeld raakvlakken met de (taak)opdrachten van de werkgroep. Enkele belangrijke ontwikkelingen zijn:

- het CWI in voorbereiding (en daarmee een nauwere samenwerking en afstemming tussen de arbeidsvoorzieningen; de sociale dienst en de uvi's);
- de reorganisatie van de sociale dienst mede gericht op de uitvoering van de WIW, waarin onder andere de JWG en de Banenpool worden ondergebracht.
- de RMC-vorming (en daarmee nauwere samenwerking en afstemming in het kader van de melding, registratie en opvang van voortijdige onderwijsuitval);
- de BSM en de St. Voorwerk stonden aan het begin van een fusieproces;
- De opheffing van het vormingswerk als zelfstandige organisatie, en het onderbrengen van haar functies bij het nog te vormen ROC.

Dit is geen volledig overzicht van alle ontwikkelingen, maar het geeft voldoende aan dat het welhaast een eufemisme is om te stellen dat het veld van betrokken instellingen in de periode dat de werkgroep Arbeid&Hulp van start gaat 'in beweging' is.

Tegelijkertijd is er bij de start van de werkgroep geen zicht op de feitelijke omvang van de groep moeilijk plaatsbare jeugdigen waar de werkgroep zich expliciet op zou richten.

Aan de ene kant wordt door de partners geconstateerd dat het gaat om een groeiende categorie jeugdigen, waaronder ex-vso-leerlingen, asielzoekers en andere groepen, met verdergaande vooral sociaal-economische problemen, (onder andere op het vlak van huisvesting, financiën, gezondheid, et cetera), die door de bestaande voorzieningen zonder extra hulp en inzet niet meteen naar arbeid kunnen worden toegeleid. Deze jeugdigen hebben vooral behoefte aan praktische ondersteuning en belangenbehartiging.¹⁰

Aan de andere kant zijn er signalen die duiden op een voorzichtige afname van de betreffende doelgroep: als gevolg van demografische ontwikkelingen daalt het aantal jeugdigen; de conjunctuur trekt aan; en er is een groeiende behoefte aan laag en ongeschoolde werknemers, waaronder met name jeugdigen omdat die relatief goedkoop zijn.

Er is helaas nooit onderzoek gedaan naar de feitelijke omvang van de potentiële doelgroep: *'Het probleem is dat we eigenlijk (nog steeds) niet precies wisten (en weten) hoe groot die groep is. Misschien hebben we het allemaal over dezelfde jeugdigen. In dat geval is er in feite sprake van een overcapaciteit'*, aldus een van de deelnemers aan de werkgroep.

Binnen de marges van deze ontwikkelingen zijn verschillende organisaties zoals één van de sleutelinformanten stelt: *'vooral bezig het eigen domein van de markt zoveel mogelijk veilig te stellen'*.

Verschuillende instellingen die juist veel met deze moeilijke plaatsbare jeugdigen te maken hebben (waaronder het Vormingswerk, de BSM en de St. Voorwerk), verkeren in die tijd wat betreft hun toekomst in betrekkelijke onzekerheid. Voor de positie van het vormingswerk is het bijvoorbeeld belangrijk dat men de onderhandelingen in het kader van het ROC met een aantrekkelijk gevuld 'rugzakje' kan ingaan. En de St. Voorwerk krijgt behalve de fusie met de BSM ook te maken met de invoering van de WIW.

Noot 10 Problemen met de opvang en doorstroom van vluchtelingen hangen bijvoorbeeld geregeld samen met de wet en regelgeving rond deze doelgroep. Ze kunnen wel worden opgevangen, maar mogen wanneer ze onvoldoende status hebben niet naar een reguliere baan worden toegeleid. Zowel voor de deelnemers als de werkers van instellingen was en is dat geregeld een frustrerende ervaring, waarbij ook hulpverlening geregeld geen soelaas biedt.

In dat kader is iedereen uit het bestand van de sociale dienst opnieuw opgeroepen. Onder andere vanwege de procedurele vertraging als gevolg van deze gesprekken is het aantal verwijzingen vanuit de sociale dienst naar de St. Voorwerk afgenomen.

Op het terrein van arbeidstoeleiding zijn in de afgelopen periode verschillende complexe en relevante processen en ontwikkelingen gaande en hobbels te nemen geweest.

In dat kader voeren de betrokken organisaties in diverse verbanden al regelmatig overleg. Los daarvan wordt de samenwerking en afstemming tussen instellingen op het terrein van arbeidstoeleiding en jeugdhulpverlening door het merendeel van de participanten eigenlijk nauwelijks als een knelpunt ervaren. *'Waar nodig was de samenwerking in de praktijk redelijk; niet super, maar wel voldoende'*, zegt een vooraanstaand lid van de werkgroep. *'Met name de instellingen die frequent met de problematische doelgroep te maken hadden waar de werkgroep zich expliciet zou richten hadden individueel in de loop der tijd wel de nodige samenwerking en afstemming met uiteenlopende relevante hulpverleningsinstellingen gerealiseerd. De St. Voorwerk huurt bijvoorbeeld 16 uur maatschappelijk werk in via de NIM. Alleen de Riagg stond veelal langs de zijlijn en liet zich moeilijk aanspreken. Misschien een gemiste kans, hoewel het convenant in dat verband ook geen instrumenten bood'*.

De meeste deelnemers vragen zich tijdens de eerste bijeenkomsten eigenlijk vooral af: *'Waarom zitten we hier? Waarom besloten was een werkgroep Arbeid&Hulp te starten was ook voor mij als voorzitter een raadsel. Bij School&Hulp was er blijkbaar behoefte aan, liep het lekker en ontwikkelde zich een zekere meerwaarde. In relatie tot Arbeid&Hulp was daarvan geen sprake. In tegendeel, het had eerder een frustrerende uitwerking op het veld. Men zat niet te springen op weer een vage overlegsituatie, zonder duidelijk doel, taken en middelen. In allerlei andere verbanden kwam men elkaar al zeer regelmatig tegen. Je moet dan eerder denken aan wekelijks dan maandelijks. Overlegsituaties moeten een duidelijk doel hebben, anders werkt het op den duur alleen maar contraproductief'*.

Uit het feit dat 'alleen' het NIM deelneemt kan worden opgemaakt dat ook onder jeugdhulpverleningsinstellingen wordt getwijfeld aan het nut en de noodzaak van de werkgroep: *'Die zaten onder andere in het kader van de andere werkgroepen ook al zeer regelmatig met elkaar om de tafel. Het dreigde allemaal een beetje teveel van het goede te worden'*.

Bovendien staat in het kader van de stelselherziening ook binnen de Jeugdzorg een omvangrijke en complexe operatie op stapel. Via Bureau Jeugdzorg zal de toegang tot de jeugdzorg bij één loket worden ondergebracht. Men verwacht dat de doelstelling van de werkgroep in belangrijke mate zal worden ingehaald en gerealiseerd wanneer binnen het bestek van de vormgeving en afstemming van onder andere Bureau Jeugdzorg, het RMC en het CWI goede en werkbare afspraken zouden worden gemaakt.

Na de eerste bijeenkomst van de werkgroep is een eenvoudige enquête gehouden om de behoefte aan afstemming en samenwerking op het terrein van arbeidstoeleiding en jeugdhulpverlening onder alle relevante partners te checken. In de tussentijdse evaluatie van het project Jeugd&Hulp, eind 1997, wordt naar aanleiding van deze inventarisatie het volgende opgemerkt:

■ de bevindingen uit de inventarisatie zijn besproken met vertegenwoordigers van instellingen met een hulpverlenende of arbeidstoeleidende taak. Ook op deze tweede bijeenkomst was de opkomst betrekkelijk laag. De voorgelegde ambtelijke notitie werd door de aanwezigen in grote trekken onderschreven. De resultaten van de inventarisatie onder instellingen met een arbeidstoeleidende functie dienen met enige terughoudendheid bekeken te worden vanwege een respons van 50%. Op het eerste gezicht lijken de instellingen geen groot problemen te ervaren ten aanzien van de (jeugd)hulpverlening. Ook de gevoerde discussie bevat eerder aanwijzingen voor de noodzaak om te komen tot betere afstemming op het gebied van arbeidstoeleiding sec., dan tussen arbeidstoeleiding en hulpverlening'.

Behalve de behoefte aan één loket brengt deze enquête geen nieuwe uitgesproken wensen of knelpunten aan het licht. Via Bureau Jeugdzorg, het RMC en het CWI wordt er vanuit verschillende sectoren en verantwoordelijkheden al hard gewerkt aan een sluitend vangnet en duidelijke loketten. Gezien het ontbreken van taken, bevoegdheden en middelen van de werkgroep in relatie tot deze ontwikkelingen ziet de werkgroep het niet als haar taak hier verder direct op in te spelen. Mede vanwege het ontbreken van een duidelijke gemeentelijke visie en regie (zie ook hoofdstuk 6) acht men dat eerder verwarrend. In de hier boven aangehaalde tussentijdse evaluatie van het gehele project Jeugd&Hulp wordt met betrekking tot de werkgroep Arbeid&Hulp het volgende geconcludeerd:

'Terugblikkend naar de opdracht uit het convenant en vooruitkijkend naar de mogelijkheden om te komen tot betere afstemming op en tussen de werkvelden Arbeidstoeleiding en Jeugdhulpverlening, is het Coördinatieteam (i.o.) van mening dat de invoering van de WIW en de instelling van Bureaus Jeugdzorg per 1 januari 1998 voldoende mogelijkheden bieden om te komen tot een betere afstemming. Een afzonderlijke werkgroep in het kader van het convenant lijkt dan ook weinig zinvol. Primair is het van belang om de afstemming in beleid en uitvoering op het gebied van arbeidstoeleiding te verbeteren en gebruik te maken van de mogelijkheden die de WIW hierbij biedt. Belangrijke ondersteuning kan hierbij verkregen worden door de instelling van een gemeenschappelijke toegangspoort tot de (jeugd)hulpverlening i.c. Bureau Jeugdzorg'.

Een samenhangende en eenduidige visie en regie in het kader van het jeugdbeleid zou de betreffende complexe ontwikkelingen en processen kunnen stroomlijnen. Dat is ook de opvatting van de opstellers van het evaluatieverslag:

'Belangrijk ... is de invulling van de gemeentelijke regierol. Tot nu toe is er onvoldoende afstemming geweest in de gemeentelijke aansturing van de genoemde beleidsvelden'.

Om de afstemming tussen de werkvelden arbeidstoeleiding en hulpverlening op beleids- en uitvoerend niveau te verbeteren wordt voorgesteld een gemeentelijk coördinatieteam in te stellen, waarin de disciplines arbeidstoeleiding, zorg en voortijdig schoolverlaters vertegenwoordigd zijn, met als belangrijkste taken: informatie-verzameling, -uitwisseling en integrale beleidsontwikkeling ten behoeve van politiek en instellingen. Het integrale jeugdbeleid moet binnen de Gemeente Nijmegen echter nog voor een belangrijk deel worden geformuleerd.

Bovendien is de Gemeente nog niet gewend aan haar betrekkelijk nieuwe rol als regisseur en manager van relatief complexe processen en vindt er rond de periode dat de werkgroep Arbeid&Hulp van start gaat binnen de Gemeente een omvangrijke reorganisatie plaats.

Al tijdens de eerste bijeenkomst van de werkgroep wordt ook door vertegenwoordigers van de Gemeente onderkent dat de Gemeente eerst zelf, intern de eigen visie, regie en afstemming van diensten, inhoudelijke en organisatorisch op orde moet brengen.

Daar heeft de ambtelijke vertegenwoordiging binnen de werkgroep nog een bestuursopdracht van willen maken. Ook is overwogen de werkgroep Arbeid&Hulp formeel uit het convenant te schrappen, zodat het project Jeugd&Hulp onder andere bij de eindevaluatie niet meer met de naweeën van deze werkgroep belast zou worden. Maar ook dat is er mede vanwege het ontbreken van de noodzaak tot ambtelijke en politieke verantwoording niet meer van gekomen. Uiteindelijk is de werkgroep na een viertal bijeenkomsten een stille dood gestorven.

Resultaten & Suggesties

Ondanks het geschetste verloop van de werkgroep Arbeid&Hulp zijn respondenten niet ontevreden over hetgeen inmiddels is gerealiseerd. Onder invloed van verschillende regelingen is langs het traject vanaf Maatschappelijke dienstverlening naar ► WNO ► JWG/WIW ► Banenpool ► Melkertbanen ► Arbeidsbureau tot Werkgevers een nagenoeg sluitende aanpak gerealiseerd. Verschillende organisaties zowel op het terrein van arbeidstoeleiding als hulpverlening steken in op verschillende niveau's van dit traject. Via Bureau Jeugdzorg en het RMC zijn centrale loketten naar de jeugdhulpverlening gerealiseerd. Al naar gelang hun kansen en mogelijkheden kunnen jeugdigen in verschillende stadia van dit traject inhaken en naarmate de afstand tot de reguliere arbeidsmarkt groter is, is het preventieve vangnet wat er onder hangt sterker, fijnmaziger en gedifferentieerder.

Tevens is men blij dat het primaat bij de arbeidsvoorzieningen is blijven liggen. Het voorzieningenniveau op het terrein van arbeid en onderwijs is, voor zover we dat binnen het bestek van dit onderzoek hebben kunnen beoordelen goed te noemen: de St. Voorwerk, de BSM, het LWP-montessorri, het ROC en de SAD. Bovendien is er op deze terreinen sprake van een krachtig maatschappelijk middenveld. Dit is mede te danken aan het beleid dat de Gemeente de afgelopen jaren heeft gevoerd. Men heeft positieve opbouwende elementen en sectoren in relatie tot het jeugdbeleid zoveel mogelijk gestimuleerd en, veelal ruimhartig, gesubsidieerd. Volgens respondenten is op het thema arbeidstoeleiding door de Gemeente het afgelopen decennium *'hooguit een paar ton bezuinigd. Vergelijk dat maar eens met andere gemeenten of sectoren als het jeugd en jongerenwerk. Er is op dit terrein in Nijmegen ontzettend veel. Los van het feit dat er tussen instellingen wel eens wat spanningen zijn en dat het vanuit de Gemeente niet altijd allemaal optimaal wordt gecoördineerd, vind ik dat er het nodige voor deze doelgroep wordt gedaan en is bereikt'*.

Binnen de marges van eerder geschetste ontwikkelingen en daadkracht van instellingen is de samenwerking tussen instellingen op het terrein van arbeidstoeleiding op uitvoerend niveau redelijk tot goed. Verschillende onderdelen van de afstemming zijn in contracten vastgelegd. De lokale overheid heeft zich in dat verband veelal volgend opgesteld:

'Vanuit de gemeentelijke historie hebben we ons nooit zo bezig gehouden met de inhoud en de uitvoering van het werk, maar voornamelijk voorwaardenscheppend geopereerd. We zijn niet gewend kaders en criteria aan te geven en processen in het veld te sturen. We zijn altijd meer een doorgeefluik van geld geweest. Over veel zaken hadden we tot voor kort als Gemeente ook weinig te vertellen; denk bijvoorbeeld aan het onderwijs of onderdelen van de jeugdzorg. Aanzetten tot een meer directieve rol van de Gemeente zijn er eigenlijk pas sinds een paar jaar'.

Er is zowel ambtelijk als uitvoerend binnen de Gemeente Nijmegen een breed draagvlak voor het idee dat instellingen voor arbeidsdoeleinden zoveel mogelijk moeten proberen ook en juist de moeilijkst plaatsbare groepen met behulp van positieve instrumenten gericht op toeleiding naar arbeid of onderwijs te blijven helpen: *'We moeten'*, bijvoorbeeld denkend aan de eerder geschetste signalen in relatie tot vluchtelingen en asielzoekers, *'instellingen op het terrein van arbeidstoeleiding niet in de verleiding brengen deze jeugdigen te gemakkelijk af te schuiven op de hulpverlening. De hulpverlening moet op afroep beschikbaar zijn, als persoonlijke problemen de kansen van jeugdigen op het terrein van arbeid dreigen te beperken of belemmeren; de hulpverlening moet primair aanvullend en ondersteunend zijn en mag geen alternatief gaan vormen. Datzelfde geldt overigens voor initiatieven op het terrein van jeugdcriminaliteit en jeugd en veiligheid'.*

De oorspronkelijke doelstelling van de werkgroep is niet gerealiseerd. Indien de werkgroep de weg zou zijn gegaan die de verschillende initiatoren voor ogen stond dan zou zich rond het thema arbeid en hulp mogelijk een soortgelijk model ontwikkeld hebben als rond het thema school en hulp. Hoewel dat op het eerste gezicht een gemiste kans lijkt moet anderzijds gewezen worden op het risico dat er allerlei verschillende 'zorgteams' ontstaan die door hun sterke binding met verschillende sectoren geen onderling verband tonen.

De 'interventiebenadering' zoals uitgewerkt in de aanbevelingen van dit rapport, geeft mogelijkheden aan om alsnog een instrument te ontwikkelen waarmee de aansluiting tussen de jeugdzorg en andere sectoren, waaronder met name arbeid, onderwijs, tijdsbesteding, en veiligheid, uitvoerend en beleidsmatig gestalte krijgt. Deze benadering gaat uit van een multi-disciplinaire en flexibele inzet.

6 De gemeente als regisseur

6.1 Inleiding

Er is de laatste jaren veel te doen over de rol van de Gemeente als regisseur van lokaal beleid. De noodzaak van een actieve rol van de Gemeente dient zich nadrukkelijker aan naar mate meer beleidsverantwoordelijkheid wordt gedecentraliseerd. Het is evenwel eenvoudiger om deze noodzaak te constateren dan om haar te vertalen en te operationaliseren. Zeker op het terrein van jeugd, welzijn en onderwijs is in het verleden binnen de gemeenten weinig ervaring opgedaan met een actieve rol in de voorbereiding en vormgeving van beleid. Over het algemeen gesproken is er van oudsher sprake van een 'volgende' traditie, wat wil zeggen dat vanuit het maatschappelijk middenveld initiatieven worden genomen die door de Gemeente worden beoordeeld en al dan niet gehonoreerd. De Gemeente draagt zorg voor de randvoorwaarden, dat zijn in de metafoor: 'het toneel, de toneelmeesters en de rekwisieten'. Aan de actoren in het maatschappelijk middenveld wordt het 'spel' overgelaten. Veelal is er geen sprake van één scenario of van één regie maar van vele, instellingsgebonden scenario's en regies. De 'voorstelling' bestaat veelal uit een bonte verzameling van solo's, die delen van het publiek aanspreken (bedienen) en anderen niet.

Deze traditie heeft de verhoudingen tussen de Gemeente en de maatschappelijke organisaties gevormd. Maatschappelijke organisaties zijn er aan gewend om vrij en autonoom te opereren en leggen zich niet zonder slag of stoot neer bij bemoeienis van de Gemeente.

Tevens is het ambtelijk apparaat van een Gemeente traditioneel niet erg ingesteld op actieve beleidsontwikkeling en -voering. Voor de politiek en het bestuur geldt dat men vaak uiterst moeizaam komt tot een goed doordachte beleidsvisie, die zich leent voor operationalisering in gerichte beleidskaders.

Een complicatie is dat de Gemeente voor de realisatie van haar beleid zowel te maken heeft met instellingen die financieel van haar afhankelijk zijn als met instellingen, organisaties en instanties die niet of slechts gedeeltelijk afhankelijk zijn van financiering door de Gemeente. Zo zal de Gemeente in veel gevallen voor de realisatie van de door haar geformuleerde beleidsdoelen afhankelijk zijn van de zelfgekozen medewerking van maatschappelijke actoren.

Ook instellingen die wél financieel afhankelijk zijn van de Gemeente zijn meestal rechtspositioneel autonoom (stichting/vereniging), bovendien is op zijn minst sprake van een wederzijdse afhankelijkheid: de Gemeente heeft de instellingen nodig voor de effectuering van haar beleid. Deze omstandigheden stellen in de praktijk beperkingen aan de sturing via het budget-instrument.

Een verdere complicatie is dat de Gemeente voor de effectuering van haar (jeugd-)beleid ook afhankelijk is van de medewerking van (semi-) overheidsinstellingen en beleidsafdelingen die (deels) gebonden zijn aan eigen wet- en regelgeving en tradities. Dat betreft bijvoorbeeld de sociale dienst, de sector onderwijs, arbeidsvoorzieningen en boven- lokale instellingen. Ook de medewerking van deze instanties kan veelal niet worden afgedwongen en moet worden 'verworven'.

De hierboven beschreven omstandigheden doen zich voor in verband met het gemeentelijk jeugdbeleid. Het komt nog vaak voor dat een Gemeente haar rol definieert vanuit een 'enge interpretatie' van haar verantwoordelijkheid, en alleen (regie-)taken voor zich ziet weggelegd ten aanzien van die instellingen waarmee zij een directe subsidierelatie heeft. Deze enigszins gemakzuchtige interpretatie gaat voorbij aan het feit dat het ijkpunt voor gemeentelijk bestuur, als democratisch gekozen volksvertegenwoordiging, vooral ligt bij haar verantwoordelijkheid voor de lokale bevolking. Vanuit die verantwoordelijkheid zal zij zich niet kunnen beperken tot de domeinen waarover zij 'zeggenschap' heeft. Waar het belang van de lokale bevolking in het geding is, zal zij haar 'invloed en gezag' aan moeten wenden om ook actoren die buiten haar directe invloedssfeer vallen te bewegen hun bijdrage te leveren.

De functie 'regie' omvat zowel de aansturing van direct door de Gemeente gefinancierde instellingen en organisaties als het 'verwerven' van (vrijwillige) medewerking van andere belangrijke actoren.

Voor alle actoren waarvoor de Gemeente in het kader van een gemeentelijk beleid een rol ziet weggelegd geldt dat deze eerder bereid zullen zijn die rol (van harte) op zich te nemen wanneer er sprake is van een heldere beleidsvisie op het betreffende beleidsterrein. Veel organisaties die bij het Project Jeugd en Hulp (preventief) betrokken zijn geweest verwachten zowel een heldere regie als een duidelijke visie van de Gemeente. Met een dergelijke beleidsvisie geeft de Gemeente als het ware aan met welk 'scenario' zij als regisseur wil werken. Het bevat uitgekristalliseerde doelen en duidelijk omschreven verwachtingen ten aanzien van de bijdragen van relevante actoren. Het doet uitspraken over de inzet van de Gemeente. Het is noodzakelijk dat een dergelijke beleidsvisie kan steunen op een breed en actief politiek/bestuurlijk, en maatschappelijk draagvlak.

Zo'n visie moet haar vertrekpunt vinden in een 'overstijgend belang' dat vanuit de politiek/bestuurlijke verantwoordelijkheid van de lokale overheid ten aanzien van haar bevolking naar voren wordt gebracht. Het is wijs beleid om bij de operationalisering van zo'n visie naar beleidskaders oog te hebben en rekening te houden met de belangen van instellingen. *'Belangrijk is te beseffen dat elk der actoren ook **eigen oogmerken** zal hebben. Het gemeenschappelijk doel zal voor elk hunner slechts een onderdeel vertegenwoordigen van alles wat zij nastreven. Iedere actor houdt zijn eigen, meer omvattende einddoel ... Het gemeenschappelijk doel zal voor elk der actoren iets anders betekenen, dit doel past niet in één maar in twee plannen'.*¹¹

Voor een effectieve invulling van de regierol moet idealiter aaneen aantal voorwaarden zijn voldaan op verschillende niveaus:

- De beleidsvisie van de Gemeente ten aanzien van het betreffende beleidsveld moet doordacht en helder zijn en een perspectief bieden voor de middellange termijn.
- De beleidsvisie moet omvattend zijn, wat wil zeggen dat rekening gehouden moet zijn met alle beleidsontwikkelingen die op het betreffende beleidsveld van invloed (kunnen) zijn.
- De beleidsvisie van de Gemeente moet politiek/bestuurlijk en maatschappelijk op een breed draagvlak kunnen rekenen.

Noot 11 Naar G. Kuypers: *Grondbegrippen van politiek*, 1973, Aula-boeken 490 (geciteerd uit *De toekomst van Gemeentelijk jeugdbeleid: Trends en Doelen*, P.H.Kwakkelstein, 1990, VNG uitgeverij, Den Haag.)

- De beleidsvisie moet operationeel gemaakt (kunnen) worden in een doorvertaling naar de verwachte bijdragen van de verschillende actorniveaus binnen en buiten het overheidsapparaat.
- Een Gemeente die haar rol als regisseur ten aanzien van lokale voorzieningen wil opnemen moet zich vooraf zowel in conceptuele zin als met betrekking tot de praktische uitwerking grondig op die rol bezinnen.
- Het maatschappelijk middenveld moet zijn ingewijd in de wijze waarop de Gemeente haar regierol ziet en vorm wil geven. De gevolgen daarvan voor de verhouding tussen de Gemeente, (semi-) overheid-en maatschappelijke organisaties moet duidelijk zijn en, als uitgangspunt, worden ondersteund.
- Een Gemeente die gaat 'regisseren' treedt naar buiten. Ambtelijk medewerkers moeten zijn toegerust voor de rollen die van hen in dit kader worden verwacht. Zij moeten kunnen steunen op en 'backing' krijgen vanuit de eigen organisatie. Voor alles geldt dat ambtelijk medewerkers de uitvoerders zijn van een regie die door het gemeentebestuur wordt vastgesteld. Het gemeentebestuur moet daarom als verantwoordelijke instantie actief en zichtbaar zijn in de regievoering.

Vanuit deze voorwaarden zal de rol van de Gemeente in het Nijmeegse Project worden bekeken.

6.2 Condities Regievoering

Beleidsvisie

De beleidsvisie van de Gemeente ten aanzien van het betreffende beleidsveld moet doordacht en helder zijn en een perspectief voor de middellange termijn bieden.

De beleidsvisie moet omvattend zijn, wat wil zeggen dat rekening gehouden moet zijn met alle beleidsontwikkelingen die op het betreffende beleidsveld van invloed (kunnen) zijn

De beleidsvisie van de Gemeente moet politiek/bestuurlijk en maatschappelijk op een breed draagvlak kunnen rekenen. Deze beleidsvisie moet operationeel gemaakt (kunnen) worden in een doorvertaling naar de verwachte bijdragen van de verschillende actorniveaus binnen en buiten het overheidsapparaat.

In de Gemeente Nijmegen is, als het Project Jeugd en Hulp (preventief) begint, geen duidelijk en meer omvattend kader voor het lokale jeugdbeleid geformuleerd waarin de bredere doelstellingen van het gemeentelijk beleid ten aanzien van jeugdigen tot uitdrukking komt. Een dergelijk kader had kunnen dienen als een inbedding voor het Project in relatie tot sector-specifieke ontwikkelingen, en het had de betrokkenen in de gelegenheid gesteld om het Project te 'positioneren' in relatie tot het brede jeugdbeleid van de Gemeente. Het Project blijft door het ontbreken hiervan min of meer 'op zichzelf' staan zonder dat de betekenis van het Project voor het bredere jeugdbeleid in de Gemeente wordt benut.

Weliswaar wordt in de beginfase van het Project een breed scala van lokale instellingen op enigerlei wijze betrokken bij het Project, maar hun betrokkenheid wordt nadrukkelijk gericht op jeugdigen met problemen en risicosituaties voor jeugdigen en in verband daarmee op de relatie met jeugdhulpverlening. Instellingen en organisaties op het terrein van algemeen jeugd- en jongerenwerk en arbeidstoeleiding zijn hier niet direct op gericht, hoewel functionele verbindingen met de jeugdzorg wel van belang zijn in het verlengde van het eigen werk.

Het convenant en het daaruit voortvloeiende Project compenseren met hun eigen geformuleerde doelstellingen deels het ontbreken van een brede visie op jeugdbeleid. Het Project voorziet in een globaal beleidskader voor het gericht preventief beleid in de Gemeente dat zich richt op de genoemde doelgroep. Het zijn met name de instellingen die op het preventieve terrein actief zijn die zich aangesproken voelen door de in het Project geformuleerde doelstellingen. Zij zien deze direct in het verlengde van hun eigen doelen en initiatieven.

Het ontbreken van een brede visie op het lokaal jeugdbeleid is vooral voor de werkgroepen Arbeidstoeleiding en hulp en Jeugdwerk en hulp een duidelijk gemis geweest. Voor deze werkgroepen blijkt het geboden Projectkader niet voldoende houvast te bieden om een missie voor de werkgroep te formuleren. Ook de vertegenwoordigers van de Gemeente die deze werkgroepen voorzitten ontberen een dergelijke oriëntatie voor een gerichte aansturing van de werkgroepen.

Door het ontbreken van een duidelijke (domein-overstijgende) visie en een daaruit afgeleide missie voor de werkgroep hebben de participanten, vanzelfsprekend, de ontwikkelingen in het eigen domein als maatstaf gehanteerd om de zinvolheid van het werkgroepsverband te beoordelen. De conclusie die wordt getrokken is dat gezien de ontwikkelingen in het eigen domein, en de daaruit voortvloeiende, reeds bestaande, functionele relaties met andere instellingen, dit werkgroepsverband geen meerwaarde zal kunnen toevoegen.

Overigens zijn door het ontbreken van een overstijgend beleidskader in deze werkgroepen ook de strategische posities van instellingen ten opzichte van elkaar en van instellingen ten opzichte van de overheid een rol blijven spelen. In sommige gevallen opereren instellingen op dezelfde 'markt' en is er sprake van een (sluimerende) concurrentie-verhouding. In andere gevallen speelt een gevoelige relatie tussen Gemeente en instelling een rol.

De introductie door de Gemeente van een 'overstijgend belang', voortvloeiend uit een visie op de betekenis en de rol van de lokale overheid ten aanzien van lokale jeugdigen zou een bijdrage aan de verheldering van deze verhoudingen hebben kunnen leveren.

Regisseur

Een Gemeente die haar rol als regisseur ten aanzien van lokale voorzieningen op zich wil nemen moet zich vooraf zowel in conceptuele zin als met betrekking tot de praktische uitwerking grondig daarop bezinnen.

Het maatschappelijk middenveld moet zijn ingewijd in de wijze waarop de Gemeente haar regierrol ziet en vorm wil geven. De gevolgen daarvan voor de verhouding tussen de Gemeente, (semi-) overheid- en maatschappelijke organisaties moet duidelijk zijn en, als uitgangspunt, worden ondersteund. Een Gemeente die gaat 'regisseren' treedt naar buiten. Ambtelijk medewerkers moeten zijn toegerust voor de rollen die van hen in dit kader worden verwacht. Zij moeten kunnen steunen op en 'backing' krijgen vanuit de eigen organisatie. Voor alles geldt dat ambtelijk medewerkers de uitvoerders zijn van een regie die door het gemeentebestuur wordt vastgesteld. Het gemeentebestuur moet daarom als verantwoordelijke instantie actief en zichtbaar zijn in de regievoering.

Zeker gezien de bestaande verhoudingen in het lokale welzijnsbestel in Nijmegen is het noodzakelijk om uitvoerig aandacht te schenken aan een zich wijzigende positionering van de Gemeente in het lokale krachtveld. Traditioneel wordt de verhouding tussen de Gemeente en het maatschappelijk middenveld in Nijmegen gekenmerkt door het adagium:

'wat het maatschappelijk middenveld kan doen moet aan het maatschappelijk middenveld worden gelaten'.

Dit heeft in Nijmegen mede geleid tot de ontwikkeling van professionele dienstverlening door veelal krachtige en omvangrijke instellingen, die zonder dat de Gemeente al teveel eisen stelt door haar worden gefinancierd. Voorzover we dat in dit bestek hebben kunnen beoordelen lijkt er sprake van een breed, gevarieerd en actueel aanbod van dienstverlening voor jeugdigen in verschillende sectoren van het maatschappelijk leven in Nijmegen.

In het laatste decennium hebben (gefuseerde) instellingen (en semi-overheidsorganisaties) zich veelal ontwikkeld tot krachtige actoren in het lokale bestel. Het gemeentelijk beleid heeft deze ontwikkeling mogelijk gemaakt en gestimuleerd. Een beleid dat de autonomie van instellingen heeft bevestigd. Met grote instellingen zijn meerjarige financieringscontracten gesloten die voor de continuïteit van de instellingen belangrijk zijn. De systematiek van budget-financiering heeft de facto weinig verandering gebracht in de klassieke systeem van 'instellingsfinanciering': het gaat om lump-sum bedragen die grotendeels worden vastgesteld op basis van het totale aanbod van een instelling. De instellingen beschikken gedurende de contractperiode over grote handelingsvrijheid met betrekking tot de aanwending van deze middelen. De financieringsmethodiek is vooral geënt op 'throughput' criteria, en hier en daar op 'input' criteria. Van afzonderlijke productfinanciering is nog nauwelijks sprake. Het accent ligt op 'inspanningsverplichtingen'. Van objectieve effectmeting gekoppeld aan 'output' financiering is niet of nauwelijks sprake. De toetsing van de resultaten is marginaal.

In het kader van het Project Jeugd en Hulp (preventief) komt de behoefte van de Gemeente aan een andere positionering ten aanzien van maatschappelijke organisaties tot uitdrukking in begrippen als: 'regie', 'sturing' en 'taakopdrachten'. In de praktijk komt deze verandering tot uitdrukking in de aanwijzing van een ambtelijk projectcoördinator en ambtelijke voorzitters van de werkgroepen. Niettemin is deze verandering voor betrokkenen (zowel binnen als buiten de Gemeente) vooral impliciet gebleven. Aan de uitwerking en het doordenken van de gevolgen van deze opstelling is nooit de aandacht geschonken die daarvoor nodig was.

Zowel politiek/bestuurlijk als ambtelijk is onvoldoende aandacht besteed aan de perceptie van deze gewijzigde opstelling van de Gemeente bij de maatschappelijke organisaties (en ook bij onderdelen van het overheidsapparaat). Gemeentelijke regievoering kan het over het algemeen moeilijk stellen zonder een actieve rol van de zijde van het gemeentebestuur (cq. de verantwoordelijke wethouders). Maar zeker in een situatie als in het Project Jeugd&Hulp (preventief) waarin de Gemeente zich eigenlijk voor het eerst bij uitstek als 'regisseur' van het lokale bestel wil positioneren is een sterke presentatie vanuit het college onontbeerlijk. Geconstateerd moet worden dat het gemeentebestuur, als politiek verantwoordelijke instantie voor de regie van de lokale overheid, in de implementatie van het Project Jeugd en Hulp (preventief) grotendeels buiten beeld is gebleven.

De weinig voorbereide manier waarop de beleidsmedewerkers van de Gemeente 'het veld in zijn getrokken' om als voorzitters van werkgroepen de rol van de Gemeente als regisseur vorm te geven heeft bij de betrokken maatschappelijke organisaties weinig indruk achter gelaten. De wijze waarop de Gemeente haar rol als regisseur in het kader van dit Project heeft opgepakt getuigt van naïviteit en van een lichtvaardige opvatting omtrent de implicaties ervan. Bij een aantal belangrijke maatschappelijke

organisaties is de overtuiging ontstaan dat de Gemeente zich er beter niet direct mee had kunnen bemoeien, en dat de bemoeienis van de Gemeente in een aantal ontwikkelingsprocessen contra-productief heeft gewerkt.

De Gemeente heeft onderschat wat het opnemen van de rol van regisseur in dit beleidsveld betekent en heeft daaraan te weinig aandacht besteed. Dat geldt zowel op conceptueel niveau als in de toepassing; voor de voorbereiding van het Project en tijdens de looptijd ervan.

Niettemin kan worden geconstateerd dat belangrijke organisaties in het maatschappelijk middenveld en in de semi-overheidssector overtuigd zijn gebleven van de noodzaak van een gemeentelijke regie in het lokale welzijnsbestel.

6.3 Regie in praktijk

In het convenant wordt ten aanzien van de regierol van de Gemeente bepaald:

- *De Provincie delegeert de beleidscoördinatie (de zogenoemde beleidsregie) voor wat betreft preventieve en licht ambulante hulp geboden door de jeugdhulpverleningsinstellingen te Nijmegen aan de Gemeente Nijmegen. De uiteindelijke beleids- en financiële verantwoordelijkheid voor deze jeugdhulpverleningsvoorzieningen blijft bij de Provincie liggen. (art. 2)*
- *De Gemeente coördineert het proces, bewaakt de tijdsplanning, en toetst gemaakte afspraken aan de gestelde opdrachten en aan de taakafbakening van Gemeente en Provincie. De Gemeente zal met de betrokken instellingen over de invulling afspraken maken. (art. 3)*

Voor de totale coördinatie van het Project wordt door de partijen twaalf uur per week voldoende geacht. Van deze uren wordt 15% gereserveerd voor overhead. Verder wordt f 10.000 vastgesteld voor organisatie, administratie, voorlichting, gegevensuitwisseling en automatisering. De Gemeente stelt 2/3 deel van deze middelen beschikbaar, de Provincie 1/3 deel.

Coördinatie

Na het besluit om de aanbevelingen van het Spectrum onderzoek te volgen wordt de voorbereiding van het convenant gedelegeerd aan twee beleidsmedewerkers van de afdeling SCW van de Gemeente. Het voortouw is in handen van degene met de langste ambtelijke ervaring. De wethouder is vooral bij de voorbereidingen betrokken door directe contacten met de betreffende senior beleidsmedewerker. De wethouder vertrouwt er uit ervaring op dat ontwikkelingstrajecten zoals deze aan de betreffende beleidsmedewerker kunnen worden overgelaten.

Het overleg met de Provincie voltrekt zich op ambtelijk niveau tussen de senior beleidsmedewerker en de verantwoordelijke beleidsmedewerker van de Provincie.

Niet lang nadat het convenant is ondertekend en het Project van start is gegaan wordt de algehele coördinatie overgedragen aan de tweede betrokken beleidsmedewerker. De senior medewerker is genooddaakt om de Project-coördinatie op te geven vanwege andere beleidstaken die aan hem worden toevertrouwd. Hoewel de formele positie van de daarna verantwoordelijke coördinator binnen de organisatie weinig verschilt van die van haar meer ervaren collega, neemt zij in de 'informele hiërarchie' een minder prominente plaats in.

Zij heeft dan ook geen directe toegang tot de portefeuillehouder, en ziet zich geplaatst voor de taak om een coördinerende functie uit te oefenen ten aanzien van collega's die in de formele hiërarchie van de organisatie hoger zijn geplaatst en bovendien op deelterreinen van het Project beschikken over meer kennis van zaken en contacten.

Hoewel de inzet van de betrokkene groot is, is de formele handelingsruimte van de coördinator gering, evenals haar gezag binnen de ambtelijke organisatie en ten aanzien van maatschappelijke organisaties. Een belangrijke omissie is dat er geen coördinerend overleg is ontstaan tussen alle betrokkenen van de lokale overheid die in het Project werkzaam zijn. Een dergelijk overleg had, onder leiding van leidinggevend in de ambtelijke organisatie, 'overall' sturing aan het Project kunnen geven; had de voortgang van het Project kunnen bewaken en de voorzitters kunnen ondersteunen in de aansturing van de werkgroepen. In een dergelijke overleg hadden tactische en beleidsinhoudelijke kwesties aangaande het Project aan de orde kunnen komen, en het had als 'backing' van de coördinerende beleidsmedewerker kunnen functioneren. Vanuit dit overleg was het mogelijk geweest een actieve verbinding met de politiek en bestuurlijk verantwoordelijken te onderhouden, en hadden interventies ten aanzien van maatschappelijke organisaties en (semi-)overheidsorganisaties ondernomen kunnen worden.

Wellicht is het gegeven dat de coördinatie in handen van de vertrekkende senior beleidsmedewerker een sterk persoonsgebonden karakter draagt vooral debet aan de gebrekkige startsituatie van zijn opvolger. Zij kan zich weliswaar beroepen op de aangegane verplichtingen in het convenant en de uitwerking van het Project Jeugd en Hulp (preventief), maar deze algemene kaders zijn niet 'doorvertaald' naar de wijze waarop het ambtelijk apparaat zich voor het Project moet gaan inzetten. De status van het Project blijft gedurende de gehele looptijd onduidelijk op dit punt.

Geconstateerd moet worden dat de kwetsbare uitgangspositie van het Project binnen het gemeentelijk apparaat in de beginfase onvoldoende is onderkend door de beleidsverantwoordelijken en leidinggevend (portefeuillehouder, leiding van de beleidsafdeling en van de sector). Er is van die zijde geen maatregel getroffen (bijvoorbeeld door het instellen van een coördinatie-overleg) om aan het Project van de zijde van de Gemeente voldoende draagvlak te geven en het naar buiten toe stevig neer te zetten. Met duidelijke 'backing' en ondersteuning van de leidinggevend had vermeden kunnen worden dat de coördinator, met haar Project, binnen het gemeentelijk apparaat de facto een 'zwevende' status kreeg. Temidden van alle overige beleids- en organisatie vraagstukken heeft het Project zich binnen de coördinerende beleidsafdeling nauwelijks een serieuze status kunnen verwerven.

Gedurende de gehele Projectperiode blijft de algemene project coördinatie vooral een zaak van improvisatie. Dit betreft zowel het opereren naar de instellingen als intern in het gemeentelijk apparaat. De medewerking van de zijde van beleidsmedewerkers blijft, gedurende het gehele Project, vooral afhankelijk van hun goede wil, enerzijds en van de ruimte die hun andere taken hen laten, anderzijds: het is voor hen een taak *erbij*, die weer teruggegeven wordt wanneer andere (kern-) taken om aandacht vragen. Er is geen verplichtend kader, en het blijft onduidelijk welke prioriteit afzonderlijke beleidsmedewerkers moeten geven aan het Project. Zo hebben zich in twee jaar tijd een relatief groot aantal voorzitterswisselingen voltrokken. Dit gebeurt soms nadat de vigerende voorzitter het proces een tijdlang heeft laten versloffen, en zonder adequate overdracht naar een opvolger.

Door het ontbreken van op deze punten alerte leiding binnen de ambtelijke organisatie blijven deze onduidelijkheden gedurende de gehele Projectperiode bestaan.

Als de mate waarin de Gemeente het Project Jeugd en Hulp (preventief) serieus heeft genomen moet worden afgemeten aan de inzet van de Gemeente zelf, dan geeft dat over het algemeen genomen geen gunstig beeld. Wellicht is er echter vooral sprake geweest van onderschatting en naïviteit. Dat kan onder meer blijken uit het feit dat de verantwoordelijkheid voor het Project vooral werd gelegd bij de individueel opererende voorzitters van werkgroepen en de Projectcoördinator. Hierin komt au fond een lichtvaardige opvatting tot uitdrukking omtrent de wijze waarop de Gemeente zich naar buiten als 'regisseur' kan manifesteren.

Informele Projectcoördinatie

Gaandeweg het Project heeft zich een vorm van informele coördinatie ontwikkeld door de inzet van de manager van één van de betrokken instellingen. Zij heeft een actieve rol op zich genomen in het 'trekken' van de verschillende werkgroepen. Prijzenswaardig is dat de betreffende organisatie (GGD) haar gedurende de gehele Projectperiode in de gelegenheid heeft gesteld om deze coördinerende en stimulerende rol te vervullen. Deze inzet heeft ook deels gefunctioneerd als 'backing' voor de gemeentelijke projectcoördinator.

De inzet van de GGD getuigt van een goede beoordeling van de kansen die het Project Jeugd en Hulp (preventief) voor de lokale Nijmeegse situatie biedt, maar tevens van het besef dat het Project zonder deze forse inzet de kans zou missen om resultaten te boeken.

Deze 'informele projectcoördinatie' had voor het gehele Project nog effectiever kunnen uitwerken in de context van een coördinerend platform (zie hierboven) waar haar ideeën en initiatieven in breder kring weerklank hadden kunnen vinden. Een dergelijk platform had mede op grond van deze ideeën nieuwe impulsen kunnen geven aan werkgroepen die dreigden te verslappen. Het had het delen van ervaringen en ideeën tussen de werkgroepen onderling kunnen bevorderen.

De Werkgroepsvoorzitters

Overigens hebben de betrokken ambtelijke medewerkers, die als voorzitters van deze werkgroepen fungeren, wel pogingen gedaan om de genoemde onduidelijkheden op te heffen. Zij hebben, ieder op eigen wijze, pogingen ondernomen om de 'missie' van de werkgroep in het kader van de projectdoelen te herformuleren, en initiatieven genomen om relevante instellingen om de tafel te krijgen cq. te houden. Door het ontbreken van een goede coördinatiestructuur en de onduidelijkheid omtrent de status van het Project en hun inzet is hen echter te weinig houvast geboden om deze pogingen door te zetten.

- De 'backing' van de 'in het veld' opererende ambtelijk medewerkers heeft te wensen overgelaten. Weliswaar konden deze werkgroepsvoorzitters zich wenden tot de ambtelijk coördinator van het Project, maar van een regulier overleg en afstemming tussen de voorzitters is geen sprake geweest. Juist een dergelijk overleg had kunnen bijdragen aan gecoördineerd optreden van de Gemeente ten aanzien van de in werkgroepen verenigde instellingen. Ook had in een dergelijk overleg besloten kunnen worden iets te doen aan voorkomende impasses en onduidelijkheden omtrent de 'missie' van de verschillende werkgroepen. De regierol van de Gemeente had zich op deze wijze 'werkenderwijs', stap voor stap en gecoördineerd kunnen ontwikkelen.

- Een duidelijke verantwoordingsstructuur heeft ontbroken zowel voor de werkgroepsvoorzitters als voor de projectcoördinator.
- In de gegeven situatie is veel aan het individuele initiatief van de ambtelijke werkgroepsvoorzitters overgelaten. Daarbij bleef onduidelijkheid bestaan omtrent het gewicht dat zij moesten toekennen aan de taak van werkgroepsvoorzitter in verhouding tot hun andere taken. Op dat punt is gedurende de gehele looptijd van het Project Jeugd en hulp (preventief) geen duidelijkheid geschapen.

In de ogen van degenen die werden ingeschakeld was het voorzitterschap van de werkgroepen 'een klus erbij', als hun overige taken dat toelieten. In een aantal gevallen hebben werkgroepsvoorzitters zich genoodzaakt gezien deze taak enige tijd op een laag pitje te zetten dan wel er definitief mee te stoppen onder druk van hun overige taken. Dit heeft ertoe geleid dat in een aantal gevallen de werkzaamheden van werkgroepen zijn verzaamd.

Over het algemeen kan worden geconstateerd dat er in de voorbereidingsfase van het Project, en tijdens de uitvoering ervan weinig aandacht is besteed aan de betekenis en de vormgeving van 'sturing en regie' van de Gemeente. In de stukken ter voorbereiding van het Project schemert weliswaar door dat de Gemeente aan dit Project begint vanuit haar eigen politieke verantwoordelijkheid. Maar in de praktijk is de invulling van deze sturende en regisserende rol vooral blijven steken in vormen van 'proces-management', en is de eigen inhoudelijke inbreng van de zijde van de Gemeente onderbelicht gebleven.

De betrokken beleidsmedewerkers van de Gemeente zijn zonder gerichte voorbereiding op deze rol, en zonder adequate begeleiding tijdens de uitvoering daarvan 'het veld' ingestuurd. Van richtlijnen over de opstelling van de vertegenwoordigers van de Gemeente, die als voorzitters van de werkgroepen in het soms gevoelige krachtenveld tussen Gemeente en instellingen moesten opereren, is nauwelijks sprake geweest. Zij hebben naar eigen inzicht en op uiteenlopende wijze vorm moeten geven aan hun rol als verpersoonlijking van de 'Gemeente als regisseur'.

In situaties dat er bij de betrokken instellingen weinig animo bleek te bestaan om mee te werken aan de werkgroepen zijn in het ene geval door de betreffende voorzitter initiatieven genomen om voor de werkgroep een 'missie' te formuleren en de betrokken instellingen daaraan te committeren. In het andere geval zag de voorzitter zich genoodzaakt zich neer te leggen bij het ontbrekende animo van betrokkenen.

Aan de introductie van de 'regierol' naar de maatschappelijke (en semi-overheid-) organisaties is weinig aandacht besteed. Zo bleef het voor de betrokken instellingen vaak lange tijd een open vraag waarom de Gemeente met dit initiatief kwam, en in de context van welk breder beleidskader het werd genomen.

De inhoudelijke drijfkracht voor de werkgroepen en het Project heeft men in de praktijk vooral vanuit de participerende instellingen verwacht. De Gemeente heeft zich over het algemeen vooral verantwoordelijk gevoeld voor het voortgangsproces, maar heeft zich inhoudelijk gesproken 'volgend' opgesteld. Alleen in het geval van de werkgroepen School & hulp heeft dat gewerkt, met name omdat op dat terrein al processen gaande waren voordat het Project van start ging.

Met de geringe profilering van haar rol 'als regisseur' heeft de Gemeente kansen gemist om van het Project Jeugd en hulp (preventief) een vitaal en op vele terreinen productief Project te maken.

Daarmee is tevens de kans gemist om het Project een actieve 'voedingsbron' te laten zijn voor de totstandkoming van een gemeentelijk jeugdbeleid.

6.4 Het convenant als instrument

Veel van wat in het convenant tussen de Gemeente Nijmegen en de Provincie Gelderland is afgesproken zal in de situatie die thans, als gevolg van de voortgeschreden stelselherziening jeugdzorg ontstaat langs andere wegen aan de orde kunnen komen. Wij gaan hier kort in op tweetal ontwikkelingen die in dit verband van belang zijn.

Regiovisie

Inmiddels is door de Provincie het instrument van de regiovisie in ontwikkeling gebracht. De Provincie beschouwt de regiovisie als een instrument 'in ontwikkeling' dat in de komende periode vervolmaakt kan worden. Gezocht wordt naar mogelijkheden om dit instrument verder te 'operationaliseren' tot een waardevol en functioneel beleidsinstrument voor gemeenten en de Provincie gezamenlijk. De inspanningen van de Provincie om gemeenten actief in dit proces te betrekken zijn tot op heden slechts ten dele geslaagd. Nog onvoldoende lijkt bij gemeentebesturen het besef door te dringen wat de betekenis van de regiovisie kan zijn voor de afstemming van het lokaal beleid en het provinciaal jeugdzorgbeleid. Mede daardoor lijken zij niet te herkennen op welke wijze zij invloed op de totstandkoming van de regiovisie kunnen uitoefenen. Zeker gezien de opstelling van het provinciaal bestuur Gelderland, waarin belang wordt gehecht en ruimte wordt geboden aan gemeenten om bij de formulering van de regiovisie betrokken te zijn, laten gemeenten kansen liggen om hun inbreng op dit punt te effectueren.

Bureau's Jeugdzorg

Een tweede ontwikkeling die zich in de afgelopen twee jaar heeft voltrokken is de inrichting van Bureau's Jeugdzorg (Bureau Jeugdzorg) door de Provincie. Hoewel ook de ontwikkeling van de Bureau's Jeugdzorg's in de Provincie nog jong is en daarin nog veel moet uitkristalliseren is daarmee een 'adressant' ontstaan voor lokale instellingen waartoe men zich kan richten en waarmee functionele afspraken gemaakt kunnen worden. Gemeenten kunnen, waar het een functionele verbinding tussen jeugdbeleid en jeugdzorg betreft, baat hebben bij een inbreng vanuit het Bureau Jeugdzorg bij de ontwikkeling van hun lokaal jeugdbeleid. Het is echter nodig dat gemeenten zich daartoe aandienen. Van de Provincie mag worden verwacht dat zij een 'actieve' opstelling van de Bureau's jeugdzorg in de richting van gemeenten zal stimuleren.

Het Nijmeegse project heeft in aanzet laten zien op welke wijze de ontwikkeling van een 'front-office' van het Bureau Jeugdzorg op lokaal niveau gestimuleerd en geëffectueerd kan worden. Het is aanbevelenswaardig dat de Provincie, vanuit de doelstellingen van het 'zo... zo... zo... zo...-beleid' dergelijke ontwikkelingen steunt, en waar nuttig en mogelijk het ontstaan van dergelijke 'front-offices' als voorportalen van het Bureau Jeugdzorg in gemeenten (of combinaties van gemeenten) stimuleert. Dit kan zij doen via haar aansturing van de Bureau's jeugdzorg, en de door haar gefinancierde provinciale jeugdzorg-instellingen, maar ook door gemeenten te stimuleren om op lokaal niveau deze ontwikkeling te faciliteren. Op den duur zal een discussie over de wijze waarop de Provincie financieel kan bijdragen aan een overheveling of detachering van functies van het Bureau Jeugdzorg naar lokaal niveau niet vermeden kunnen worden. Wanneer de regering echter de voorstellen overneemt van het slot-advies van de Projectgroep

Toegang met betrekking tot de vaststelling van zorgvolumes, dan zal daarmee een houvast voor deze ontwikkeling zijn gegeven. Overigens, ook wanneer de regering dat standpunt niet overneemt, of wanneer dat nog lang op zich laat wachten, zou de Provincie kunnen overwegen om de aanbevelingen in het slot-advies van de Projectgroep Toegang als richtlijn voor haar beleid in deze te nemen.

Convenant

De vraag is nu of het instrument van een convenant tussen Gemeente en Provincie betreffende de aansluiting en regievoering jeugdbeleid/jeugdzorg met deze ontwikkelingen overbodig is geworden.

Het convenant zoals afgesloten tussen de Gemeente Nijmegen en de Provincie Gelderland was ten tijde dat het speelde een adequaat instrument om de betreffende ontwikkeling te stimuleren. Er waren in die tijd geen andere wegen dan die van een directe overeenkomst tussen de beide overheden. Dit middel is niet veelvuldig gehanteerd, maar in de Nijmeegse situatie heeft het zijn nut bewezen. Door de thans ter beschikking staande mogelijkheden is het hanteren van het convenant als instrument niet langer voor de hand liggend. Niettemin blijft het een instrument dat door de provinciale overheid en gemeenten kan worden aangewend.

Zo kan het zijn dat er in bepaalde gemeenten op het gebied van de aansluiting jeugdbeleid/jeugdzorg bijzondere ontwikkelingen plaatsvinden die erbij gebaat zijn om zich onder de hoede van bestuurlijke afspraken, vastgelegd in een convenant tussen Gemeente en Provincie, te voltrekken. Niet alleen kan een convenant, zoals in Nijmegen, de betekenis hebben van een erkenning en 'formalisering' van bestaande initiatieven. Ook kan een convenant een meer verplichtend kader scheppen voor een bepaalde tijd. Dat geldt zowel voor het commitment van de overheden als voor dat van de betrokken instellingen. In zekere zin kan het convenant een bepaalde status bieden en een 'vrije ruimte' creëren, waarin veelbelovende ontwikkelingen een extra impuls krijgen en tevens de gelegenheid bieden aan de betrokken actoren om zich in een bepaalde periode op dergelijke ontwikkelingen te concentreren. Ook zet een convenant een zekere druk op het bereiken van de geformuleerde doelen in een bepaalde periode.

Een voorbeeld:

In het hele complex van jeugdzorg en lokaal jeugdbeleid blijft over het algemeen de positie van bijzondere doelgroepen onderbelicht. Zo zal het vraagstuk van de hulpverlening aan allochtone jeugdigen in de nabije toekomst om bijzondere aandacht blijven vragen. Veelbelovende lokale initiatieven waarin geëxperimenteerd wordt met de specifieke ondersteuning van deze jeugdigen in onderwijs, arbeid en vrijetijd en daarbij aansluitende 'toegepaste' jeugdhulpverlening verdienen extra ondersteuning en stimulans waarvoor een convenant tussen de Gemeente en de Provincie wellicht een belangrijk kader kan bieden.

Het convenant blijft naar onze mening een nuttig instrument 'achter de hand'. Ook wanneer de Provincie bemerkt dat in een bepaalde Gemeente de ontwikkelingen stagneren, dan wel traag gaan, dan kan zij toewerken naar een convenant waaraan deze Gemeente zich, evenals de Provincie, verplicht om in een bepaalde periode en met bepaalde inzet van beide kanten bepaalde doelen te realiseren. De Provincie kan ook het initiatief tot een convenant nemen wanneer men de ontwikkeling in een bepaalde Gemeente wil stimuleren en versnellen.

Ook kan het worden ingezet wanneer door bepaalde oorzaken de ontwikkelingen in een Gemeente (bijvoorbeeld door gebrek aan draagvlak) stagneert. Indirect kan het convenant zelfs een stimulans bieden voor de ontwikkeling van lokaal jeugdbeleid.

Bijlage 1 Convenant 'Naar meer samenhang in het Jeugd(hulpverlenings)beleid in Nijmegen'

De Provincie Gelderland, vertegenwoordigd door M.J. Louppen-Laurant, portefeuillehouder jeugdhulpverlening, bij besluit van 20 juni 1996 WE 96.25822 van de Commissaris van de Koningin, gemachtigd op grond van het bepaalde in artikel 176 lid 2 Provinciewet, en die handelt ter uitvoering van het besluit van Provinciale Staten J-718 van 13 december 1995, verder te noemen "de provincie" en

de Gemeente Nijmegen, vertegenwoordigd door A. Buitenhuis, wethouder van educatie en welzijn, verder te noemen "de gemeente", die bij besluit van 18-06-1996 van de burgemeester daartoe is gemachtigd op grond van het bepaalde in artikel 171 lid 2 Gemeentewet en die handelt ter uitvoering van het besluit van Burgemeester en Wethouders van 18 juni 1996,

Overwegende:

- dat er een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de provincie en de gemeente bestaat voor de afstemming van jeugdbeleid en jeugdhulpverlening in Nijmegen;
- dat de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de afstemming van jeugdbeleid en jeugdhulpverlening dient te worden vormgegeven door middel van samenwerking door overheden op het terrein van preventieve en lichte ambulante jeugdhulpverlening;
- dat in de nota "Naar meer samenhang in het jeugd(hulpverlenings)beleid in Nijmegen" wordt voorgesteld om de gemeente de beleidsregie te laten vervullen voor de preventieve en licht ambulante jeugdhulp op het gebied van onderwijs, arbeidsmarkt en vrijetijdsbesteding;
- dat partijen het van belang achten tot nadere afstemming te komen van beleid en het wenselijk vinden deze afspraken voor wat betreft de periode van 1 juni 1996 tot 1 juni 1998 in een convenant neer te leggen;

Besluiten:

Artikel 1

Het doel van dit convenant is:

- a onderlinge afstemming op hoofdlijnen van het jeugdbeleid en jeugdhulpverlening;
- b op uitvoerend niveau komen tot afspraken tussen betrokken instellingen teneinde een betere afstemming tussen gemeentelijk jeugdbeleid en provinciaal beleid op het terrein van jeugdhulpverlening in de gemeente gestalte te geven;
- c coördinatie van geldstromen met betrekking tot de subsidiëring van instellingen die de preventieve en licht ambulante jeugdzorg tot hun gezamenlijke verantwoordelijkheid rekenen;
- d het wederzijds verzekeren van informatie over het te voeren beleid.

Artikel 2

De provincie delegeert de beleidscoördinatie (de zogenoemde beleidsregie) voor wat betreft preventieve en licht ambulante hulp geboden door de jeugdhulpverleningsinstellingen te Nijmegen aan de gemeente Nijmegen. De uiteindelijke beleids- en financiële verantwoordelijkheid voor deze jeugdhulpverleningsvoorzieningen blijft bij de provincie liggen.

Artikel 3

De gemeente coördineert het proces, bewaakt de tijdsplanning, en toetst gemaakte afspraken aan de gestelde opdrachten en aan de taakafbakening van gemeente en provincie. De gemeente zal met de betrokken instellingen over de invulling afspraken maken.

Artikel 4

Partijen beschouwen de nota "Naar meer samenhang in het jeugd(hulpverlenings)beleid in Nijmegen" als gemeenschappelijke uitgangspunt bij de verwezenlijking van de doelstellingen zoals opgenomen

Artikel 5

Partijen zullen in de subsidiebeschikking opnemen dat instellingen wordt verzocht medewerking te verlenen aan het project "samenwerking en afstemming preventieve en licht- ambulante jeugdhulpverlening".

Artikel 6

Partijen overleggen minimaal twee keer per jaar over het te voeren jeugdbeleid en over de stand van zaken met het project.

Artikel 7

Partijen stellen elkaar tijdig op de hoogte van voorgenomen beleidswijzigingen ten aanzien van in de nota "samenwerking en afstemming preventieve en licht-ambulante jeugdhulpverlening" genoemde instellingen activiteiten, waarbij partijen elkaar in de gelegenheid stellen te reageren op de voorgenomen beleidswijzigingen.

Artikel 8

Dit project zal in de tweede helft van 1998 worden geëvalueerd. De gemeente Nijmegen zal daartoe het initiatief nemen.

Artikel 9

Het totaal beschikbaar budget ten behoeve van de regie/coördinatie van dit project bedraagt f 42.663,-- per jaar. Dit budget is als volgt opgebouwd:

- f 32.663,-- t.b.v. 12 coördinatoren p.w.(inclusief 15% overhead)
- f 10.000,-- t.b.v. organisatie, administratie, voorlichting, gegevensuitwisseling/automatisering

De provincie zal 1/3 deel van dit bedrag, te weten: f 14.221,--, beschikbaar stellen. De rest komt ten laste van het budget van de Dienst Educatie en welzijn van de gemeente.

Artikel 10

Dit convenant treedt in werking op de datum van ondertekening en duurt tot mei 1998.

Aldus getekend te Nijmegen op 21-06 1996,

Bijlage 2 Contouren model School en Hulp

Doelstelling van het School en Hulpmodel is: het aansluiten van binnen-schoolse en buitenschoolse zorg, zodat kinderen in een vroegtijdig stadium op adequate manier hulp krijgen bij hun problemen.

Het uiteindelijke resultaat van het project is: *op iedere school of cluster van scholen is een School- en Hulpteam operationeel*

Uitgangspunten van het model

- Het is schoolspecifiek en sluit zo dicht mogelijk aan bij daar waar de problemen zich voordoen: op school.
- Het ondersteunt het leerlingen zorgsysteem en zorgt voor een goed schakelsysteem tussen interne leerlingenzorg en externe begeleiding. Met andere woorden: het School en Hulpteam is een aanvulling op het interne schoolbegeleidingssysteem, geen vervanger.
- Het is zorg voor het individuele kind en zijn omgeving
- Het is een gestroomlijnde voorziening geregisseerd door de coördinator leerlingenzorg.
- De lijnen moeten kort en duidelijk zijn: het is vroegtijdige hulp dichtbij de vindplaats, de school
- Het School en Hulpteam is multidisciplinair en werkt complementair
- Samenwerking beperkt zich niet alleen tot advies, maar geeft ook mogelijkheden om kinderen snel te verwijzen naar de hulpverlening
- In een samenwerkingsverband van het primaire onderwijs streven we ernaar om niet meer dan 6 hulpverleners in te zetten voor het School en Hulpmodel. Met andere woorden er zijn 2 artsen, twee maatschappelijk werkers en twee begeleiders van de SAD betrokken bij alle scholen in het samenwerkingsverband.
- Op scholen in het voortgezet onderwijs komen op het MaasWaalcollege 2 School en Hulpteams, op het Notre Dame des Anges één.
- De NIM is protocollair verwijzer voor Bureau Jeugdzorg
- Bij Bureau Jeugdzorg is tijdens de projectduur extra formatie aangetrokken om verwijzingen via School en Hulp direct te kunnen verwerken, zodat wachtlijsten omzeilt kunnen worden

Taken van de hulpverleners zijn

- Preventie: het zoveel mogelijk voorkomen van probleemsituaties door zo vroeg mogelijk signalen op te pakken.
- Consultatie: de leerkracht of coördinator leerlingenzorg kan een hulpverlener consulteren bij (complexe) problemen, waar bij/zij alléén geen adequaat antwoord op weet.
- Diagnostiek: een hulpverlener kan een probleem diagnosticeren om verdere begeleiding richting en inhoud te geven.
- Korte begeleiding: daar waar het gewenst en noodzakelijk is kan een hulpverlener kortdurende begeleiding geven. Daar waar men meer intensieve begeleiding nodig heeft kan men de zorg overdragen aan de hulpverleningsinstanties.
- Verwijzing: directe lijnen leggen naar eerste en tweede lijnszorg.

Bijlage 3 Literatuurlijst

Clarijs, Yoland, A. van Montfoort: *Knelpunten in de jeugdzorg in de provincie Gelderland; een inventarisatie*: Woerden, oktober 1997

GGD-Nijmegen: *Sociogram Jeugdbeleid en Jeugdzorg Regio Nijmegen; naar leeftijd en naar financiers*: Nijmegen, januari/oktober 1998

Gemeente Culemborg: *Leefwereld; jongeren, kinderen en ouders*: Culemborg, jeugdbeleid, september 1998

Kolff-Reinoud Instituut: *Knelpunten in de jeugdzorg; Een inventarisatie in de provincie Overijssel*: Arnhem, september 1998

Kwakkelstein P.H.: *Naar een lokaal toegepaste jeugdzorg; Toegang tot de jeugdzorg*; NIZW, Utrecht 1997.

Kwakkelstein P.H.: *De toekomst van het gemeentelijk jeugdbeleid: programma-gestuurd jeugdbeleid*; VNG, Den Haag 1993

Kwakkelstein P.H.: *De Nederlandse verzorgingsstaat en jeugdbeleid; in: Handboek Jeugdbeleid*; Elsevier, 1998

Min.AlgZa/IPO/VNG: *Overheden over toekomst; BANS-akkoord*: 's Gravenhage 4 maart 1999

Min. O&W: *Weer samen naar school*; Den Haag 1990

Min. O&W: *Een goed voorbereide start*; Den Haag 1993

Ministerie van O&W, WVC en Justitie: *Discussienotitie over de samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulpverlening*; Den Haag 1992

Min. SCW: *Kabinetstandpunt Structuur Uitvoering Werk en Inkomen*: Den Haag, maart 1999

Min. VWS: *Uitwerking Regeerakkoord Jeugdzorg; Hoofdpijnen van een plan van aanpak 1999-2002*: Den Haag 19-12-1998

Min. VWS: *Regiovisie en landelijk beleidskader Jeugdzorg; Regeringsstandpunt*: Den Haag, september 1997

Min. VWS: *Plan van Aanpak Zorgprogrammering; Regeringsstandpunt*: Den Haag, september 1997

Min. VWS: *Definitie van kernbegrippen; Programma's in de jeugdzorg*: NIZW, Utrecht, 1999

Min. VWS: *Regie in de jeugdzorg; Meerjarenafspraken toegangsfuncties Bureaus Jeugdzorg*: 's Gravenhage 1 april 1999

Ministerie van VWS, Justitie, OC&W, SZ&W en BZ: *Beleidskader Preventieve en Curatieve Jeugdzorg 1997-2000*, Rijswijk, 's-Gravenhage, Zoetermeer, 1996

NVAGG: *Voordeur Jeugdzorg*; NcGv, Utrecht 1995

Projectgroep Toegang: *Hoofdlijnen Eindadvies Projectgroep Toegang (concepttekst)*; Utrecht mei 1999

Projectgroep Toegang: *Vrij toegankelijke jeugdzorg; Toegang tot de jeugdzorg*; NIZW, Utrecht, 1999

Projectgroep Toegang: *Vrij toegankelijke jeugdzorg; Een terreinverkenning*; NIZW, Utrecht, 1998

Provincie Gelderland: *Subsidiebeschikking en -aanvraag project Regionale Samenwerking en Afstemming Jeugdzorg-Jeugdbeleid*; 8 september 1998

Provincie Gelderland: *Regioplan Jeugdzorg Gelderland 1999 (ontwerp)*; Arnhem, oktober 1998

Provincie Gelderland: *Jeugdhulpverlening; Ruimte, richting en risico's 1998-2001*; Arnhem, februari 1998

Provincie Gelderland: *Plan van aanpak voor de toegang tot de jeugdzorg in Gelderland/Midden IJssel*; Arnhem, december 1996

Provincie Gelderland: *Plan van aanpak voor de Regiovisie Jeugdzorg Gelderland/Midden IJssel (eindtekst)*; Arnhem, april 1998

Provincie Overijssel: *Bouw aan de samenleving, Investeer in de jeugd; Kadernota Regiovisie Jeugdzorg Overijssel*; Zwolle, december 1998

Samenwerkingsverband Jeugdhulpverlening Gelderland; Werkgroep Onderwijs-Jeugdhulpverlening: *... en hoe gaat het op school?; Over de relatie tussen Bureau Jeugdzorg en het onderwijs*; Spectrum, Arnhem, juni 1998

Schuyt, C.J.M.: *Kwetsbare jongeren en hun toekomst*; Ministerie van VWS, Rijswijk 1995

SCP: *Sociaal en Cultureel Rapport 1998*, Rijswijk, september 1998

Spectrum: *Naar meer samenhang in het jeugd(hulpverlenings)beleid in Nijmegen*; Arnhem, november 1994

SPIL: *Kans maakt dat integraal jeugdbeleid werkt (brochure)*; Zwolle, november 1998