

Jeugdbeleid Albrandswaard

*Onderzoek in opdracht van de Rekenkamercommissie
Albrandswaard*

Rob Gilsing
Freek Hermens

Utrecht, september 2014

Inhoud

Samenvatting, conclusies en aanbevelingen	3
Aanleiding tot het onderzoek	3
Doel- en vraagstelling	3
Onderzoeksaanpak	4
Conclusies	4
1 Aanleiding, doel- en vraagstelling	9
1.1 Aanleiding	9
1.2 Probleemstelling	9
Onderzoeksaanpak	11
2 Normenkaders	12
3 Signalering en toeleiding	14
4 Aanpak van voortijdig schoolverlaten en schoolverzuim	21
5 Aanpak van overlast, vandalisme en criminaliteit	25
6 Aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling	31
Bijlage A Afkortingenlijst	35
Bijlage B Zorgstructuur vanaf 2015	37

Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

Aanleiding tot het onderzoek

Het takenpakket van gemeenten op het gebied van jeugdbeleid wordt met de invoering van de nieuwe Jeugdwet sterk uitgebreid. Met de nieuwe Jeugdwet strekt de verantwoordelijkheid van gemeenten zich uit over het volledige jeugdbeleid. De gemeente wordt - ook financieel - verantwoordelijk voor het bieden van hulp en ondersteuning bij (ernstige) opvoed- en opgroeioproblemen. Omdat de gemeente de komende jaren te maken krijgt met een krimpende uitkering van de rijksoverheid, heeft de gemeente een sterke financiële prikkel om in te zetten op een positief opvoed- en opgroeiklimaat en versterking van de preventieve aanpak. Dit maakt het mogelijk om het beroep op specifieke en vaak dure zorg te verminderen.

De gemeente Albrandswaard heeft in de jaren 2009 tot en met 2013 uitvoering gegeven aan de nota Jeugdbeleid 2009-2013. De Rekenkamercommissie (RKC) van de gemeente Albrandswaard kondigde in het onderzoeksprogramma aan onderzoek te willen uitvoeren naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van dit beleid. Gezien de wens tot versterking van de preventieve aanpak zijn de onderzoeksvragen toegespitst op thema's die gerelateerd zijn aan het gebruik van en toegang tot zwaardere (en duurdere) vormen van jeugdzorg.

Doel- en vraagstelling

Het doel van het onderzoek is om voor de gemeente Albrandswaard te komen tot aanbevelingen om het preventieve jeugdbeleid te versterken. Het onderzoek is aan de ene kant gericht op het trekken van lessen uit het in de periode 2009-2013 gevoerde jeugdbeleid. In de tweede plaats worden in het onderzoek de plannen voor het toekomstige jeugdbeleid getoetst. Inhoudelijk kijken we naar twee beleidssporten, die de kern vormen van een gerichte preventieve aanpak:

1. Het beleid gericht op de (vroegtijdige) signalering van opvoed- en opgroeioprotmatiek en de toeleiding naar zorg.
2. Het beleid gericht op de aanpak van risicofactoren.

Dat leidt tot de volgende onderzoeksvragen:

1. *Voldoet het Albrandswaardse beleid, in het bijzonder de uitvoering daarvan, wat betreft de (vroegtijdige) signalering van opvoed- en opgroeioprotmatiek en de toeleiding naar zorg aan voorwaarden waarvan algemeen verondersteld wordt dat ze de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid vergroten?*
2. *Is (de uitvoering van) het Albrandswaardse jeugdbeleid voldoende gericht op de aanpak van algemeen erkende risicofactoren voor opvoed- en opgroeioprotmatiek?*

Onderzoeksaanpak

In het onderzoek stelden we allereerst een normenkader vast waarmee we het gevoerde en het voorgenoemen beleid konden toetsen (zie hoofdstuk 2). Vervolgens zijn in totaal zo'n 35 documenten geanalyseerd, om een beeld te vormen van het gevoerde en voorgenoemen beleid en om tot een eerste toetsing van het normenkader te komen. We bestudeerden het beleidsplan voor de periode 2009-2013 en de beleidskaders voor het beleid vanaf 2015. Daarnaast zijn voortgangsrapportages, (tussen-)evaluaties, prestatieafspraken in het kader van financiering van activiteiten en verantwoordingsverslagen van uitvoerende instellingen bij het onderzoek betrokken. Bovendien zijn in totaal zeven interviews afgenomen bij verschillende betrokkenen bij het Albrandswaardse jeugdbeleid. De interviews hadden vooral een verklarende functie: hoe moeten we de bevindingen uit de document-analyse begrijpen? Daarnaast zijn de bevindingen uit de document-analyse in de interviews getoetst en aangevuld.

Conclusies

In deze paragraaf presenteren we de conclusies per onderzoeksvraag.

Onderzoeksvraag 1:

Voldoet het Albrandswaardse beleid, in het bijzonder de uitvoering daarvan, gericht op de (vroegtijdige) signalering van opvoed- en opgroeiproblematiek en de toeleiding naar zorg aan voorwaarden waarvan algemeen verondersteld wordt dat ze de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid vergroten?

Er zijn geen heldere beleidskaders voor het beleid gericht op vroegsignalering, toeleiding en zorgcoördinatie. De vormgeving van deze functies vindt grotendeels plaats in het Lokale Zorgnetwerk 23- (LZN 23-) en het GOSA-overleg (gemeentelijk overleg sluitende aanpak) en is in de praktijk gegroeid. Er zijn dan ook geen concrete, meetbare doelstellingen voor het LZN 23- (of het GOSA). Vanuit dat perspectief is het lastig te beoordelen of het beleid effectief is.

De signalering via het LZN 23- en GOSA verloopt in het algemeen goed en er liggen sluitende afspraken die de betrokken partijen naleven, dit komt uit de interviews naar voren. Er worden wel risico's geconstateerd op het gebied van de zorgtoeleiding en zorgcoördinatie: de borging van de coördinatiefunctie via een zzp-constructie brengt risico's met zich mee voor aansturing en continuïteit. Door de samenstelling van het LZN 23-, met een aantal gespecialiseerde hulpverleners, bestaat bovendien het risico dat het perspectief van lichtere eerstelijnszorg onvoldoende aan bod komt en er mogelijk onnodig wordt gekozen voor zwaardere en duurdere zorg.

Het ontbreekt aan een centrale registratie van de afhandeling van casussen die in de verschillende zorgstructuren (LZN, GOSA, ZAT's, ketenpartners CJG) worden aangemeld en besproken. De verantwoording door de zorgstructuren is daardoor onvoldoende. Er is weliswaar een overzicht van het aantal casussen dat bij LZN 23-, GOSA en ketenpartners van het CJG binnenkomt, maar er is geen overzicht van wat er met deze casussen gebeurt: welke vorm van zorg wordt voor hen gearrangeerd? Is dat vooral eerstelijns- of vooral (in het algemeen duurdere) tweedelijnszorg? Het ontbreken van deze centrale registratie maakt het voor de gemeente niet goed mogelijk om de zorgstructuren te sturen.

De aansluiting tussen organisaties als vrijetijds- en sportverenigingen waar jeugdigen actief zijn en de zorgstructuren is onvoldoende ontwikkeld. Verenigingen melden geen signalen van opvoed- of opgroeiproblematiek bij de zorgstructuren. Het is dan ook onduidelijk of alle Albrandswaardse partijen die met jeugd en gezinnen werken voldoende oog hebben voor de signalering van opvoed- en opgroei problemen. In het nieuwe jeugdbeleid is hier in ieder geval op papier aandacht voor.

Het Centrum voor Jeugd en Gezin fungeert in de praktijk niet als laagdrempelig inlooppunt voor ouders en jeugdigen. Sinds 2012 kunnen zij met opvoed- en opgroei problemen terecht bij het Centrum voor Jeugd en Gezin, maar daar maken weinig ouders en jeugdigen gebruik van. Ouders van jongere kinderen maken wel gebruik van het consultatiebureau. Een redelijk aantal ouders van jongere kinderen maakt

gebruik van het opvoedspreekuur. Ook gebruikt een (klein) deel van de ouders het programma Homestart. De kort geleden opgezette website van het CJG genereert nog maar weinig vragen.

Het voorgenomen beleid vanaf 2015 ziet er op papier doordacht uit, waarbij de genoemde risico's worden weggenomen. De coördinatoren van de jeugd- en gezinsteam komen in gemeentelijke dienst en er lijkt voldoende aandacht voor juist ook de lichtere vormen van hulp, ook omdat het team moet gaan bestaan uit generalisten. De teams zijn relatief klein, zeker in vergelijking met het LZN 23-, hetgeen het in theorie mogelijk maakt om slagvaardiger te opereren. Ook voor de nieuwe werkwijze zijn (nog) geen concrete, meetbare doelstellingen geformuleerd.

Samenvattend onderzoeksvraag 1

Het beleid rond vroegtijdige signalering en toeleiding naar zorg is beleidsmatig onvoldoende verankerd. Er is onvoldoende zicht op de bereikte resultaten, mede doordat concrete doelen ontbreken. Daardoor is het niet mogelijk harde uitspraken te doen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. Dat concrete doelstellingen ontbreken en er geen helder zicht is op de behaalde resultaten maakt het voor de gemeente bovendien lastig om haar sturende rol in te vullen. Alhoewel de functies in de praktijk adequaat uitgevoerd lijken te worden en de tussen instellingen gemaakte afspraken worden nageleefd, bestaan er enkele risico's. Deze betreffen het in potentie dominante perspectief van de zware, specialistische zorg in de zorgstructuren en de borging van de coördinatiefunctie. Daarnaast is er een gebrekkige aansluiting van vrijetijds- en sportverenigingen op de zorgstructuren. De aan het CJG toebedachte vraagbaakfunctie voor ouders en jeugdigen fungeert in de praktijk niet als zodanig.

Onderzoeksvraag 2

Is (de uitvoering van) het Albrandswaardse jeugdbeleid voldoende gericht op de aanpak van algemeen erkende risicofactoren voor opvoed- en opgroei-problematiek?

Achtereenvolgens komen aan de orde:

- a. De aanpak van voortijdig schoolverlaten en schoolverzuim.
- b. De aanpak van overlast, vandalisme en criminaliteit.
- c. De aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling.

2a Aanpak van voortijdig schoolverlaten en schoolverzuim

De aanpak van voortijdig schoolverlaten en schoolverzuim door Albrandswaardse leerlingen in het voortgezet onderwijs en mbo is grotendeels niet beleidsmatig verankerd. Omdat concreet beleid ontbreekt, is niet duidelijk in hoeverre voorgenomen beleid wordt uitgevoerd en wat de resultaten daarvan zijn. Er is binnen de gemeente geen beleidscapaciteit op dit terrein. De gemeente leunt hiervoor op de samenwerking in BAR-verband¹, maar daarop is vanuit de gemeente Albrandswaard weinig zicht. Omdat concreet beleid rond voortijdig schoolverlaten en schoolverzuim ontbreekt, is het lastig voor de gemeente om hierop effectief te sturen. Dat er op beleidsniveau niemand is aangewezen die zich met de aanpak bezighoudt, maakt dat niet eenvoudiger.

Op uitvoerend niveau zet de gemeente zich actief in om voortijdig schoolverlaten en schoolverzuim te voorkomen. De aanpak van de gemeente bestaat voornamelijk uit de aanstelling van twee leerplichtambtenaren en de inhuur van een organisatie die monitort of kinderen direct na afronding van de middelbare school (vmbo) wel zijn ingeschreven op het mbo. De zorg- en adviesteam (ZAT's) en toekomstige schoolondersteuningsteam (SOT's) in het basisonderwijs en middelbaar onderwijs, waarin die leerlingen besproken worden waarover de school zich zorgen maakt, zijn instrumenten om vroegtijdig te signaleren en problemen te voorkomen. Via de leerplichtambtenaren, op dit moment actief in de ZAT's en het LZN 23-, heeft de gemeente enig zicht op de problematiek en kan zij daaraan sturing geven. De discussie die bij de inrichting van de nieuwe zorgstructuren gaande is over de rol van de leerplichtambtenaar binnen deze netwerken vraagt mede daarom om een zorgvuldige afweging.

Ondanks het ontbreken van beleidsmatige verankering lijkt er in voldoende mate een sluitende keten te zijn voor Albrandswaardse leerlingen in het vo en mbo die voortijdig schoolverlaten. De leerplichtambtenaren die samenwerken met diverse partners in het lokaal zorgnetwerk en de zorg- en ad-

¹ De intergemeentelijke samenwerking tussen de gemeenten Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk.

viesteams vormen met elkaar deze keten. De netwerken zijn goed op elkaar aangesloten en er zijn korte lijnen tussen de betrokken regisseurs. Met de plannen voor de toekomstige jeugd- en gezinsteams moet deze keten in stand blijven.

2b Aanpak van overlast, vandalisme en criminaliteit

De gemeente heeft concreet beleid geformuleerd gericht op de aanpak van overlast, vandalisme en criminaliteit door Albrandswaardse jeugdigen. Dit beleid is opgenomen in het integraal veiligheidsbeleid over verschillende periodes. Een analyse van de huidige veiligheidssituatie en de uitvoering van beleid uit de voorgaande periode is input voor de daaropvolgende periode. Vanuit het integraal veiligheidsbeleid wordt jaarlijks een uitvoeringsprogramma vastgesteld. Na een toename van de ervaren jeugdoverlast ontwikkelde de gemeente in 2010 een aanpak specifiek gericht op jeugdoverlast. Deze aanpak bevatte concrete acties van de diverse betrokken veiligheidspartners. De gemeente stelde het GOSA-overleg (gemeentelijke organisatie sluitende aanpak) in om ernstig probleemgedrag bij jongeren in de gemeente tijdig te voorkomen.

Met de uitvoering van dit beleid zijn de overlastmeldingen en vernielingen afgenomen en de aanwezige jeugdgroepen verdwenen. Ook zorgden het beleid en de inzet van het jongerenwerk voor een goed beeld van jeugdgroepen en jeugdoverlast in de gemeente. De uitvoering van het plan van aanpak verloopt voorspoedig en is grotendeels gerealiseerd.

Het integraal veiligheidsbeleid 2013-2016 en de daaruit voortvloeiende uitvoeringsplannen leggen een sterkere focus op een preventieve aanpak. Dit krijgt vorm door onder meer de groepsgerichte Beke-shortlistmethodiek, vroegsignalering in het LZN 23-, aandacht voor wijken met in de toekomst een grote populatie van jongeren en bemiddeling tussen overlastmelder en de jeugdige overlastgever. Door de groepen jongeren en daarbinnen de overlastgevende jeugdigen in kaart te brengen, kunnen partijen problemen vroegtijdig signaleren en voorkomen. Op papier is er aandacht voor het terugdringen van recidive, maar het is niet duidelijk in hoeverre dat ook daadwerkelijk de praktijk is. Het jongerenwerk, sinds 2012 belegd bij Stichting Welzijn Albrandswaard, heeft een belangrijke rol bij de preventieve aanpak. De jongerenwerkers zorgen voor zinvolle dagbesteding - onder meer in het jongeren centrum -, en brengen met ambulante werk de groepen jongeren en hun hangplekken in kaart. Het jongerenwerk heeft de taak om problemen bij jongeren te voorkomen en te zorgen dat zij niet tussen wal en schip raken. De nieuwe uitvoerder SWA heeft een positief effect gehad op de samenwerking met andere partijen. De jongerenwerkers hebben korte lijnen met onder meer de politie en buurtpreventie, en delen met deze partijen signalen die zij tijdens hun rondes oppikken. Aandachtspunt is het jongerenwerk deze rol ook in de toekomst te laten vervullen.

Er is een sluitende keten voor Albrandswaardse jeugdigen die betrokken zijn bij overlast, vandalisme en criminaliteit. Binnen deze keten vindt voldoende samenwerking plaats, onder meer door structurele en goedlopende overlegvormen.

Een aandachtspunt is de informatie-uitwisseling in de overleggen over individuele cases. Bij sommige partijen bestaat het beeld dat de politie aan andere privacyregels gebonden is dan de zorg- en welzijnspartners. Privacyregels spelen ook in het Veiligheidshuis, dat regionaal is georganiseerd. Vanaf 2015 moet het Veiligheidshuis zijn aangesloten bij het Jeugd- en Gezinsteam (JGT) in Albrandswaard. Er is dan een schakel nodig die het mogelijk maakt dat partners uit het Veiligheidshuis gegevens delen met het JGT.

2c Aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling

Het Albrandswaardse beleid op deze punten is voor het overgrote deel regionaal bepaald. Voor huiselijk geweld bestaat wel aandacht in het gemeentelijke veiligheidsbeleid, onder meer door de voorgenoemen maar nog niet gerealiseerde aanstelling van een coördinator huiselijk geweld.

In de uitvoering is er een aantal aandachtspunten. Het LZN pikte signalen niet altijd afdoende op; sinds kort is huiselijk geweld een zaak voor GOSA. Dit lijkt beter te werken. In het algemeen kan de aandacht voor kindermishandeling worden versterkt, ook als het gaat om de rol van het maatschappelijk werk. De gemeente heeft actief werk gemaakt van het bekend maken van de meldcode kindermishandeling bij

professionals die met jeugdigen werken. Dit heeft evenwel niet tot meer meldingen geleid, waarmee de vraag gerechtvaardigd is of professionals zich voldoende bewust zijn van de meldcode.

Volgens betrokkenen is er dus een sluitende keten, met de kanttekening dat niet alle partijen zich voldoende bewust lijken van het bestaan van de meldcode kindermishandeling.

Het toekomstige beleid (vanaf 2015) is regionaal tot stand gekomen en is onder meer gericht op versterking van de preventieve aanpak. Het is de bedoeling dat de coaches in het JGT voldoende zijn toegerust om signalen van kindermishandeling te herkennen en daarmee om te gaan.

De sturing op de terreinen kindermishandeling en huiselijk geweld is grotendeels gedelegeerd aan de centrumgemeente. Belangrijkste risico is de vraag of de gemeente voldoende zicht houdt op wat er speelt op deze terreinen en daardoor in staat is adequate verbindingen te leggen met de lokale zorgstructuren. Door de onzekerheid over het voortbestaan van GOSA is onduidelijk hoe de keten er vanaf 2015 gaat uitzien.

Samenvattend onderzoeksvraag 2

Van het beleid gericht op de aanpak van risicofactoren die in dit onderzoek zijn onderzocht, geeft het beleid rond jeugd en veiligheid weinig aanleiding tot zorgen of nadere actie. Dat geldt niet voor het beleid gericht op de aanpak van voortijdig schoolverlaten en schoolverzuim. Alhoewel dit in de uitvoeringspraktijk goed lijkt te lopen, zijn er beleidsmatig geen ankerpunten om te sturen (college) of te controleren (raad). Het beleid gericht op de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling wordt grotendeels regionaal bepaald, waardoor de mogelijkheden voor lokaalspecifieke inbreng gering zijn en er beperkt zicht bestaat op de uitvoering van het beleid en de resultaten en effecten daarvan.

Conclusies: tot slot

Het onderzoek laat zien dat er veel goed lijkt te gaan in die onderdelen van het Albrandswaardse jeugdbeleid die zijn onderzocht. Er is een aantal risico's en aandachtspunten aan te wijzen, maar er lijken geen grote knelpunten te zijn. Hetzelfde kunnen we constateren over de voorgenomen werkwijze vanaf 2015.

Niettemin stellen we ook vast dat belangrijke onderdelen van de Albrandswaardse aanpak beperkt beleidsmatig zijn verankerd. Dat geldt voor het beleid rond vroegsignalering en zorgtoeleiding en voor het beleid rond voortijdig schoolverlaten en -verzuim; het geldt niet voor het beleid rond jeugd en veiligheid en in mindere mate voor het beleid rond kindermishandeling en huiselijk geweld. Rond deze thema's heeft de uitvoeringspraktijk zich gaandeweg ontwikkeld en is er beperkte gemeentelijke sturing. Mede daardoor is het voor de gemeente (en de gemeenteraad) niet goed mogelijk zicht te krijgen op de resultaten en effecten van de aanpak. Het verkrijgen van dergelijk inzicht is in algemene zin wenselijk, maar eens te meer gezien de grote (financiële) belangen die vanaf 2015 in het geding zijn.

Aanbevelingen

- 1. Zorg voor beleidsmatige verankering van het beleid rond vroegtijdige signalering en zorgtoeleiding.** Formuleer de te behalen resultaten, zowel kwantitatief als kwalitatief. Vertaal de voorgenomen *outcome*-doelen (zie hoofdstuk 3) in meetbare indicatoren. Gemeentelijke sturing op de uitgaven vereist inzicht in de mate waarin jeugdigen gebruikmaken van lichtere en zwaardere zorgvormen. De verankering van wat de gemeente allemaal onderneemt (het hoe - daarvoor is in de beleidsplannen voor 2015 voldoende aandacht) dient gepaard te gaan meteen beeld van waar dat in termen van zorggebruik en maatschappelijk welbevinden toe dient te leiden - het wat.
- 2. Zorg voor beleidsmatige verankering van het beleid rond voortijdig schoolverlaten en -verzuim.** Formuleer de te behalen resultaten: wat is de ambitie in het terugdringen van voortijdig schoolverlaten? Stuur hier als gemeente actief op, voortijdig schoolverlaten is immers een van de belangrijkste risicofactoren voor diverse vormen van risicogedrag en ook voor problemen in de latere levensfase. Maak met schoolbesturen afspraken over de inzet van leerplichtambtenaren bij de preventie van verzuim en schooluitval. Niet alle scholen zijn voldoende doordrongen van de meerwaarde die leerplichtambtenaren in de ZAT's (in de toekomst: SOT's) op dit vlak kunnen hebben.

3. **Het college dient voor de gemeenteraad op hoofdlijnen inzichtelijk te maken wat de mate van doelrealisatie in het nieuwe jeugdbeleid is.** Deze aanbeveling sluit deels direct aan bij aanbevelingen 1 en 2. Alleen als de gemeenteraad informatie heeft over de mate waarin de geformuleerde resultaten en effecten gerealiseerd zijn, is deze in staat om de werking van het nieuwe beleid adequaat te beoordelen. De periodiciteit waarmee de informatie aan de raad wordt aangeboden is afhankelijk van het type informatie. College en raad dienen hierover nadere afspraken te maken. De basisset van indicatoren die in regionaal verband in ontwikkeling is, biedt daarvoor een goed aanknopingspunt.
4. **Het college dient de raad met regelmaat te informeren over de voortgang in de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling.** Het feit dat dit beleid in hoofdzaak regionaal geformuleerd wordt, ontslaat de gemeenteraad niet van zijn controlerende taak. Om die taak adequaat uit te kunnen oefenen, dient het college de raad periodiek en tenminste jaarlijks te informeren over de voortgang van de aanpak, zowel preventief als bij gedane meldingen. Het beleid dient er uiteindelijk in te resulteren dat het aantal meldingen van huiselijk geweld en kindermishandeling vermindert; het college dient de raad over de ontwikkeling van het aantal meldingen te informeren. Hierbij past de kanttekening dat meer aandacht voor signalering aanvankelijk ook tot een stijging van meldingen kan leiden.
5. **Investeer meer dan tot nu toe in de aansluiting van de nulde lijn op eerste en tweede lijn.** De versterking van de pedagogische *civil society* (denk daarbij aan vrijetijds- en sportverenigingen die actief zijn voor jeugdigen) biedt veel kansen voor een versterking van de preventieve aanpak. Deze organisaties zijn lang niet allemaal adequaat aangesloten op de zorgstructuren, en weten ook niet altijd dat zij daarvan gebruik kunnen maken indien zij een bepaalde kennisbehoefte hebben of opvoeden en opgroei problemen signaleren. Bovendien lijken zij zich onvoldoende bewust van hun rol in de signalering van kindermishandeling en huiselijk geweld.
6. **Maak met de ketenpartners in het veiligheidsdomein goede, sluitende afspraken over gegevensuitwisseling,** waarbij de veiligheid van jeugdigen en gezinnen leidend is voor alle partijen. Indien burgers toestemming geven voor het uitwisselen van gegevens is dat altijd mogelijk.
7. **Voorkom dubbeling van signalerings- en toeleidingsstructuren.** Momenteel is een discussie gaande over het al dan niet handhaven van het GOSA-overleg na 2014. De toekomstige jeugd- en gezinsteams kunnen gebruikmaken van het CADT (Consultatie advies- en diagnosteam), onder meer in gevallen waarin de veiligheid in het geding is. Als het CADT dezelfde functie gaat vervullen als het GOSA-overleg, is handhaving van het GOSA-overleg overbodig. Het zou een inbreuk betekenen op de generalistische werkwijze van het JGT en een extra overleg in stand houden zonder dat de meerwaarde duidelijk is.
8. **Stel het beleid rond het CJG als laagdrempelig inlooppunt bij.** Het CJG fungeert niet als het vooraf beoogde laagdrempelige inlooppunt voor ouders en jeugdigen met vragen over opvoeden en opgroeien. De gemeente dient ervoor te zorgen dat deze vraagbaakfunctie voor ouders en jeugdigen geborgd is, bijvoorbeeld via een digitaal portaal, en dat de beschikbaarheid hiervan onder ouders en jeugdigen bekend is. Voor de inrichting van de functie kan de gemeente bijvoorbeeld aansluiten bij landelijke initiatieven rond de ontwikkeling van CJG-websites, waarbij ruimte is voor lokaal specifieke informatie.

1 *Aanleiding, doel- en vraagstelling*

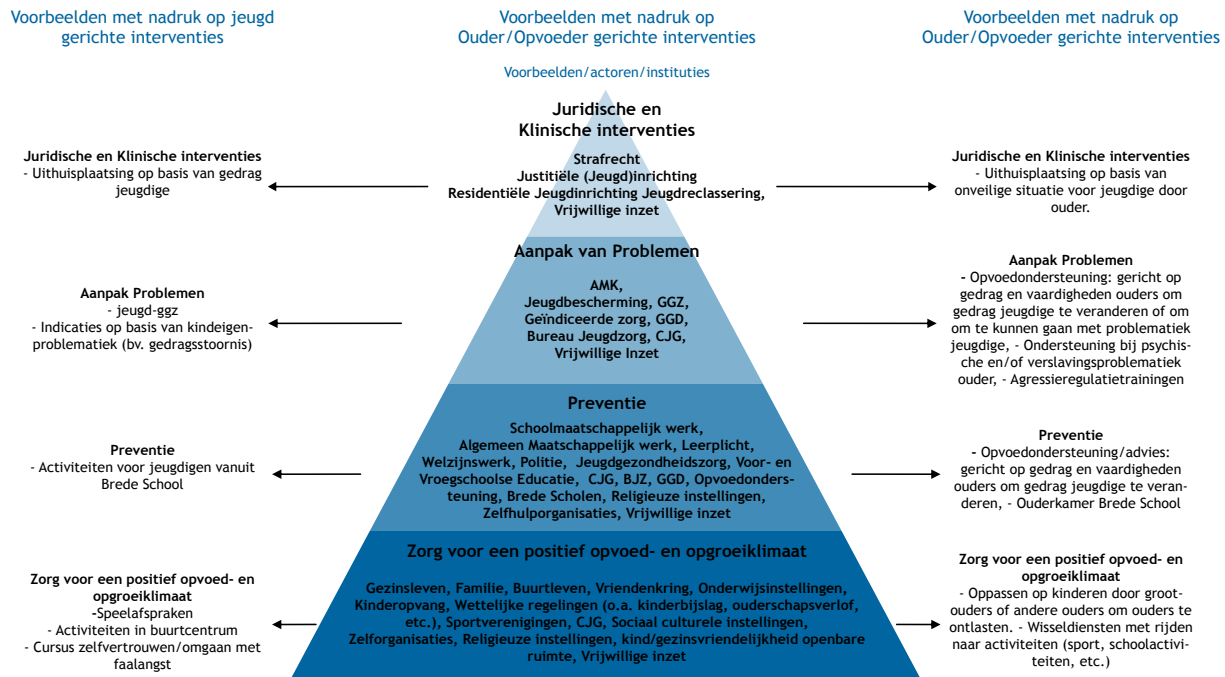
1.1 *Aanleiding*

De gemeente Albrandswaard heeft in de jaren 2009 tot en met 2013 uitvoering gegeven aan de nota Jeugdbeleid 2009-2013. De Rekenkamercommissie (RKC) van de gemeente Albrandswaard kondigde in het onderzoeksprogramma aan onderzoek te willen uitvoeren naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van dit beleid. Dit onderzoek zou moeten resulteren in aanbevelingen voor het jeugdbeleid zoals dat vanaf 2015 door de gemeente moet worden uitgevoerd. Belangrijk daarbij is de invoering van de nieuwe Jeugdwet per 1 januari 2015. Daarmee wordt het takenpakket van gemeenten op het gebied van jeugdbeleid sterk uitgebreid. Gemeenten worden verantwoordelijk voor het voorzien in alle vormen van jeugdhulp en jeugdzorg. Ook financieel betekent dat voor gemeenten een forse uitbreiding van verantwoordelijkheden.

De onderzoeksvragen zijn toegespitst op thema's die gerelateerd zijn aan het gebruik van en toegang tot zwaardere (en duurdere) vormen van jeugdzorg. De achterliggende gedachte is dat het beheersen respectievelijk terugdringen van het voorkomen van risicofactoren die te maken hebben met zwaardere opvoed- en opgroei problemen, en daarmee met het gebruik van zwaardere vormen van jeugdzorg, leidt tot een beter opvoed- en opgroei klimaat in de gemeente en tot een gemeentelijk stelsel van jeugdzorg dat ook in financiële zin beter beheersbaar is. In termen van de nieuwe Jeugdwet gaat het om preventie van opvoed- en opgroei problemen, onder meer door vroegtijdig te signaleren, hulp vroegtijdig en dichtbij in te zetten en waar mogelijk te ontzorgen, normaliseren en demedicaliseren.

1.2 *Probleemstelling*

Het takenpakket van gemeenten op het gebied van jeugdbeleid wordt met de invoering van de nieuwe Jeugdwet sterk uitgebreid. We geven dat hieronder schematisch weer met een piramide. Tot nu toe waren gemeenten vooral verantwoordelijk voor de onderste twee lagen van de piramide: de zorg voor een positief opvoed- en opgroei klimaat en het voorkomen van (ernstige) opvoed- en opgroei problemen: preventie. Met de nieuwe Jeugdwet strekt de verantwoordelijkheid van gemeenten zich uit over alle lagen van de piramide. De gemeente wordt - ook financieel - verantwoordelijk voor het bieden van hulp en ondersteuning bij (ernstige) opvoed- en opgroei problemen. De gemeente ontvangt daartoe een uitkering van de rijksoverheid die - in 2015 - gekoppeld is aan het historisch gebruik van geïndiceerde jeugdzorg door Albrandswaardse jeugdigen. De budgetten voor de jaren na 2016 zijn onzeker, maar zullen naar alle waarschijnlijkheid in omvang krimpen. Daarmee heeft de gemeente een sterke financiële prikkel om in te zetten op de onderste lagen (een positief opvoed- en opgroei klimaat en preventie) om zo het beroep op specifieke en vaak dure zorg te verminderen.



Het doel van het onderzoek is om voor de gemeente Albrandswaard te komen tot aanbevelingen om de preventielaag van de piramide te versterken, zodat uiteindelijk de (ernstige) opvoed- en opgroei-problematiek teruggedrongen wordt, respectievelijk beheersbaar blijft, en daarmee ook de kosten die de gemeente uitgeeft aan het 'nieuwe' jeugdstelsel.

Daartoe is het onderzoek aan de ene kant gericht op het trekken van lessen uit het in de periode 2009-2013 gevoerde jeugdbeleid. In de tweede plaats zullen we in het onderzoek de plannen voor het toekomstige jeugdbeleid toetsen zoals de gemeente die vormgeeft in samenwerking met de gemeenten Barendrecht en Ridderkerk.

Inhoudelijk kijken we naar twee beleidssporen die de kern vormen van de preventielaag van de piramide:

1. Het beleid gericht op de (vroegtijdige) signalering van opvoed- en opgroei-problematiek en de toeleiding naar zorg.
2. Het beleid gericht op de aanpak van risicofactoren.

Vraagstelling

Bovenstaande probleemstelling laat zich vertalen in de volgende onderzoeksvragen:

1. *Voldoet het Albrandswaardse beleid, in het bijzonder de uitvoering daarvan, wat betreft de (vroegtijdige) signalering van opvoed- en opgroei-problematiek en de toeleiding naar zorg aan voorwaarden waarvan algemeen verondersteld wordt dat ze de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid vergroten?*

Deze vraag richt zich op signalerings- en zorgstructuren, zoals CJG, zorgstructuren in het onderwijs, en eventueel andere (in te richten) signalerings- of zorgnetwerken.

2. *Is (de uitvoering van) het Albrandswaardse jeugdbeleid voldoende gericht op de aanpak van algemeen erkende risicofactoren voor opvoed- en opgroei-problematiek?*

Deze vraag is toegespitst op de belangrijkste risicofactoren: voortijdig schoolverlaten en -verzuim, vroegtijdige aanpak van kleine criminaliteit en overlast, en de preventie van huiselijk geweld en kindermishandeling.

Bij beide vragen onderzoeken we in de eerste plaats het beleid en de uitvoering ervan in de afgelopen jaren (2009-2013). De deelvragen voor dit ex post-onderzoek zijn uitgewerkt in een normenkader, met daarbij aandacht voor de wijze waarop de sturing door de gemeente bijdraagt aan adequate invulling van de beleidssporen.

In de tweede plaats kijken we naar het beleid zoals dat voor de jaren vanaf 2015 in de steigers is gezet door de BAR-gemeenten. De ex ante-toets op deze plannen vindt grotendeels plaats met hetzelfde normenkader als voor het ex post-onderzoek. De toets zal echter op punten aangepast zijn aan de gewijzigde wetgeving en aan de omstandigheid dat de BAR-gemeenten samen optrekken en bovendien op regionaal niveau samenwerken in de Stadsregio Rotterdam. Bij dit deel van het onderzoek merken we op dat ten tijde van het onderzoek het beleid vanaf 2015 (nog) volop in ontwikkeling is.

Onderzoeksaanpak

Het onderzoek bestond uit verschillende fasen:

1 Opstellen en vaststellen normenkader

De eerste fase van het onderzoek bestond uit het ontwikkelen van normen voor de beantwoording van beide onderzoeksvragen. Een deel van het normenkader is dus gericht op de (vroegtijdige) signalering en de toeleidings- en zorgstructuren, het andere deel betreft het beleid dat zich richt op risicofactoren.

Het normenkader bevat normen betreffende het geformuleerde beleid, maar ook over de beleidsuitvoering, in het bijzonder over de gemeentelijke sturing op de beleidsuitvoering en de (sub)regionale samenwerking.

2 Documentanalyse

In deze fase inventariseerden we de beschikbare beleidsinformatie. Naast het beleidsplan voor de periode 2009-2013 en de beleidskaders voor het beleid vanaf 2015 zijn voortgangsrapportages, (tussen)evaluaties, prestatieafspraken over financiering van activiteiten en verantwoordingsverslagen van uitvoerende instellingen betrokken. Het gaat om informatie die aan de gemeenteraad is verstrekt, maar ook om management-informatie van de gemeente.

3 Interviews

In deze fase zijn, grotendeels op basis van de in fase 2 vergaarde en getoetste informatie, interviews afgenomen bij verschillende betrokkenen bij het Albrandswaardse jeugdbeleid. In totaal ging het om zeven interviews. Voor een overzicht van geïnterviewde personen, zie bijlage 1.

Voor de interviews is gebruikgemaakt van een topiclijst gebaseerd op de normenkaders en de bevindingen uit fase 2. Daardoor hadden de interviews vooral een verklarende functie: hoe moeten we de bevindingen uit de documentanalyse begrijpen? Daarnaast zijn de bevindingen uit de documentanalyse in de interviews getoetst.

Van de interviews is een verslag gemaakt dat ter goedkeuring is voorgelegd aan de geïnterviewden. Na goedkeuring en eventuele aanvullingen is het verslag vastgesteld.

4 Rapportage

In de (voorliggende) nota van bevindingen is beoordeeld in hoeverre aan de normen uit de normenkaders wordt voldaan. Op basis hiervan formuleerden wij aanbevelingen voor het toekomstige jeugdbeleid van de gemeente Albrandswaard, toegespitst op het versterken van het preventieve jeugdbeleid.

2 Normenkaders

Hieronder presenteren we de normenkaders die we voor dit onderzoek hebben vastgesteld. Het eerste normenkader heeft betrekking op het beleid rond (vroegtijdige) signalering van opvoed- en opgroeiopprob-
matiek, de toeleiding naar zorg en zorgcoördinatie. Het tweede normenkader ziet toe op het beleid rond
de drie risicofactoren die we in dit onderzoek onderscheiden.

Normenkader 1. (vroegtijdige) signalering opvoed- en opgroeiopprobmatiek / toeleiding naar zorg

- 1.1 De gemeente heeft concreet beleid geformuleerd gericht op de vroegtijdige signalering van opvoed- en opgroeiopprobmatiek, toeleiding naar zorg en zorgcoördinatie
- 1.2 De gemeente stuurt effectief op de vroegtijdige signalering van opvoed- en opgroeiopprobmatiek en toeleiding naar zorg
- 1.3 Bij de signalering en zorgtoeleiding betrokken partijen leggen verantwoording af aan de gemeente over hun activiteiten en de daarmee bereikte resultaten
- 1.4a Er zijn sluitende afspraken over het signaleren van opvoed- en opgroeiopprobmatiek tussen partijen die werken met jeugd en gezinnen in de gemeente Albrandswaard
- 1.4b Er zijn sluitende afspraken over het toeleiden naar adequate hulp/ondersteuning bij gesignaleerde opvoed- en opgroeiopprobmatiek tussen partijen die werken met jeugd en gezinnen in de gemeente Albrandswaard
- 1.4c Er zijn sluitende afspraken over de zorgcoördinatie bij hulp aan/ondersteuning van ouders en jeugdigen tussen partijen die werken met jeugd en gezinnen in de gemeente Albrandswaard
- 1.5a De afspraken over het signaleren van opvoed- en opgroeiopprobmatiek (zie d.) worden nageleefd
- 1.5b De afspraken over het toeleiden naar adequate hulp/ondersteuning bij gesignaleerde opvoed- en opgroeiopprobmatiek (zie f.) worden nageleefd
- 1.5c De afspraken over de zorgcoördinatie bij hulp aan/ondersteuning van ouders en jeugdigen (zie h.) worden nageleefd
- 1.6 Er is een laagdrempelig punt (fysiek, web, telefonisch) voor ouders en jeugdigen waar zij vragen over opvoeden en opgroeien kunnen bespreken
- 1.7 Ouders en jeugdigen maken (substantieel) gebruik van het inlooppunt voor opvoed- en opgroeiopprobmatiek
- 1.8 De signalering van opvoed- en opgroeiopprobmatiek vindt plaats op 'outreaching' wijze: partijen die met jeugd en gezinnen werken, hebben oog voor opvoed- en opgroeiopprobmatiek

Normenkader 2. Aanpak risicofactoren

- 2.1 De gemeente heeft concreet beleid geformuleerd voor de aanpak van voortijdig schoolverlaten en schoolverzuim door Albrandswaardse leerlingen in het voortgezet onderwijs en mbo (aandachtspunt: er is geen vo/mbo in de gemeente, gaat dus om afspraken met scholen en gemeenten in de regio)
- 2.2 De gemeente stuurt effectief op de aanpak van voortijdig schoolverlaten en schoolverzuim door Albrandswaardse leerlingen in het voortgezet onderwijs en mbo
- 2.3 Er is een sluitende keten voor Albrandswaardse leerlingen in het vo en mbo die voortijdig schoolverlaten
- 2.4 De gemeente heeft concreet beleid geformuleerd gericht op de aanpak van overlast, vandalisme en criminaliteit door Albrandswaardse jeugdigen
- 2.5 Het beleid betreffende de aanpak van overlast, vandalisme en criminaliteit door jeugdigen is (vooral) gericht op het voorkómen van deze verschijnselen (en eventuele recidive)
- 2.6 De gemeente stuurt effectief op de aanpak van overlast, vandalisme en criminaliteit door jeugdigen
- 2.7 Er is een sluitende keten voor Albrandswaardse jeugdigen die betrokken zijn bij overlast, vandalisme en criminaliteit
- 2.8 De gemeente heeft concreet beleid geformuleerd gericht op het voorkomen en terugdringen van huiselijk geweld en kindermishandeling
- 2.9 De gemeente stuurt effectief op het voorkomen en terugdringen van huiselijk geweld en kindermishandeling
- 2.10 Er is een sluitende keten voor Albrandswaardse jeugdigen en gezinnen die betrokken zijn of te maken hebben met huiselijk geweld en kindermishandeling

3 *Signalering en toeleiding*

In dit hoofdstuk gaan we in op de wijze waarop tot nu toe en in de toekomst het beleid rond het vroegtijdig signaleren van opvoed- en opgroei-problematiek is geregeld, alsmede de toeleiding naar adequate zorg bij gebleken problematiek. We bespreken daarbij steeds in hoeverre het beleid of de beleidsuitvoering aan de norm voldoet, waarbij we eerst ingaan op het beleid tot en met het moment van onderzoek, en daarna op het voorgenomen beleid vanaf 2015.

Norm 1.1 De gemeente heeft concreet beleid geformuleerd gericht op de vroegtijdige signalering van opvoed- en opgroei-problematiek, toeleiding naar zorg en zorgcoördinatie

Huidig beleid

De nota Jeugd & jongeren 2009-2013 besteedt geen specifieke aandacht aan het thema signalering en toeleiding. In 2009 hebben de gemeenten Albrandswaard en Barendrecht gezamenlijk een plan van aanpak voor het Centrum voor Jeugd en Gezin vastgesteld. Het CJG vervult volgens dit plan van aanpak een centrale rol bij het in beeld brengen van jeugdigen en gezinnen met risico's en problemen, het tijdig bieden van hulp en het voorzien in zorgcoördinatie. Het plan van aanpak noemt vroegsignalering als een van de speerpunten van het CJG. Het plan van aanpak is gebaseerd op een aantal eerder geformuleerde inhoudelijke en organisatorische uitgangspunten.

Sinds langere tijd bestaat het lokaal zorgnetwerk (LZN), dat voorheen onder andere namen functioneerde, zoals het multidisciplinair overleg (MDO). Hierin is een belangrijk deel van de signalerings- en toeleidingsfunctie rond opvoed- en opgroei-problemen belegd. Het LZN is een plaatselijk netwerk, waarin afstemming plaatsvindt over zorgcoördinatie en toeleiding van zorg bij ernstige problematiek die de professionaliteit van één enkele hulpverlener te boven gaat. Het LZN is vanaf de oprichting van het Albrandswaardse Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG) in 2011 nadrukkelijk verbonden aan het CJG, dat naast een fysiek centrum ook een netwerkorganisatie beoogt te zijn.

In 2013 zijn de samenwerkingsafspraken in het LZN geformaliseerd in het Convenant lokaal zorgnetwerk Albrandswaard. Dit convenant is door zo'n twintig zorg- en welzijnsinstellingen ondertekend. Het initiatief voor het convenant lag bij de gemeente Albrandswaard. Het LZN bespreekt problematiek die de professionaliteit van één enkele hulpverlener te boven gaat. De gemeente heeft een centrale regierol in het LZN in de persoon van de wethouder.

Het netwerk bestaat uit een sluitend afsprakenkader tussen de professionele hulpverleners op het gebied van welzijn en zorg. De afspraken beogen een sluitende verdeling van de verantwoordelijkheid voor interventies, een doorslaggevende stem voor de procesregisseurs van de deeloverleggen en een sluitend systeem van zorgcoördinatie. Er is specifiek aandacht voor *outreaching* werken: het bieden van zorg en hulp aan personen die deze nodig hebben, maar daar zelf niet om vragen. Het LZN richt zich ook op de signalering van problemen.

Het LZN wordt gezien als passend in de ontwikkeling van een krachtig CJG en in een sluitende samenwerking tussen zorg- en welzijnsorganisaties. In het convenant zijn afspraken vastgelegd over de omgang met privacy van personen die het LZN bespreekt.

Het LZN kent vaste deelnemers en zogenaamde schilpartners, die alleen deelnemen als hun cliënten worden besproken. Het LZN bestaat uit twee multidisciplinaire deeloverleggen, gericht op signalering van problemen, op het in gang zetten van interventies en het behalen van resultaat met deze interventies:

- Het overleg dat zich uitsluitend richt op personen van 0-23 jaar (LZN 23-).
- Het overleg dat zich uitsluitend richt op personen van 23 jaar en ouder (LZN 23+).

Binnen dit onderzoek is het LZN 23- van belang. Aan het LZN 23- nemen professionals van zestien organisaties deel, met soms meerdere personen. De organisaties lopen uiteen van politie en woningcorporaties tot instellingen die zich toeleggen op specialistische jeugdhulp, zoals een instelling voor jeugd- en kinderpneumologie en het Bureau Jeugdzorg. Ook leerplicht, schuldhelpverlening, sociale dienst en maatschappelijke

lijk werk zijn betrokken bij het LZN 23-. Het LZN 23- komt eens in de zes weken bijeen. Tijdens het overleg bespreken de deelnemers vooral casuïstiek. Daarnaast praten organisaties elkaar bij over actuele ontwikkelingen en maken ze samenwerkingsafspraken.

Naast het LZN 23- bestaat het GOSA-overleg. Aann het GOSA nemen vijf organisaties deel: politie, Bureau Jeugdzorg, de gemeente Albrandswaard, leerplicht en een jeugdzorginstelling die expertise op het terrein van huiselijk geweld levert. Het verschil tussen het LZN 23- en het GOSA is dat GOSA zich richt op casuïstiek waarbij de veiligheid van gezinnen en/of kinderen in het geding is.

Centrale speler in de signalering en toeleiding is de persoon die zowel de functie van GOSA-regisseur als van coördinator van het LZN 23- vervult. Zij is bovendien ook CJG-procesregisseur. In principe komen alle signalen over opvoed- en opgroei-problematiek bij haar terecht, waarna zij bepaalt of het signaal wordt neergelegd bij een ketenpartner van het CJG (enkelvoudig probleem), bij het LZN 23- (meervoudig probleem zonder veiligheidsaspecten) of het GOSA (meervoudig probleem met veiligheidsaspecten). Deze werkwijze is niet beleidsmatig vastgelegd.

Naast het LZN en het GOSA zijn er meer thematisch georganiseerde overleggen, zoals in het onderwijs en op het gebied van jeugd en veiligheid. Impliciet is de afspraak dat het LZN en GOSA alleen zaken oppakken die door de andere overleggen niet afdoende kunnen worden aangepakt.

Uitvoering huidig beleid

In de uitvoering van het beleid rond signalering, toeleiding en zorgcoördinatie ligt het accent zeer sterk op het LZN 23- en het GOSA. Volgens de verschillende geïnterviewden heeft het LZN 23- een belangrijke rol in het signaleren van opvoed- en opgroei-problematiek, en in het toeleiden naar zorg en ondersteuning. De leden van het LZN zijn de oren en ogen van de gemeente, zo zegt één van de geïnterviewden. Zij krijgen signalen uit de buurten, onder meer via de buurtpreventieteams. Voor organisaties die opvoed- en opgroei-problemen signaleren, zijn er in principe twee plaatsen waar zij terecht kunnen: de coördinator van het LZN 23-, tevens GOSA-regisseur (zie hiervoor), en de zorg- en adviesteams op de basisscholen en voorscholen (zie verderop). Volgens diverse geïnterviewden weten de relevante organisaties, ook door de al jaren bestaande structuur, waar zij met hun signalen terecht kunnen.

In de interviews komt de rol van het CJG in de vroegsignalering, toeleiding en zorgcoördinatie nauwelijks ter sprake. De netwerkfunctie van het CJG lijkt geheel belegd in het LZN 23-. De GOSA-regisseur, die een coördinatiefunctie vervult in het LZN 23-, is tevens procesregisseur bij het CJG.

Op de relatie tussen LZN en de overleggroepen in het onderwijs en rond jeugd en veiligheid komen we in de betreffende hoofdstukken terug.

Verschillende geïnterviewden constateren dat professionals die zich met jeugd bezighouden problemen bij een jeugdige of gezin te lang bij zich houden, vanuit het idee dat zij de problematiek vanuit hun professionaliteit zelf kunnen oplossen. Tot voor kort pakte het LZN hierin te weinig door, waardoor de samenwerking tussen de partners minder goed verloopt dan in het LZN 23+. De procesregie is in vergelijking met het LZN 23+ minder sterk, er wordt minder snel doorgezet, bijvoorbeeld in zaken waar privacy-overwegingen aan de orde zijn. De handelwijze is nog te weinig oplossingsgericht, zo zegt een van de geïnterviewden. Omdat in het LZN 23- ook professionals uit de zwaardere hulpverlening zitten, wordt er soms te veel vanuit dat perspectief gekeken naar problematiek en is er minder aandacht voor mogelijk lichtere hulp. Dit heeft volgens een van de geïnterviewden mogelijk te maken met de cultuur van de jeugdsector, die sterk verkokerd is georganiseerd. De coördinator van het LZN 23- herkent dit beeld niet, zij ziet er naar eigen zeggen op toe dat niet te gemakkelijk naar zwaardere hulpverlening wordt gegrepen. De rapportages van de GOSA-regisseur (zie bij Norm 3) bieden hierover geen uitsluitel: zij bevatten geen informatie over het aantal casussen dat is doorgezet naar zwaardere (geïndiceerde) hulp.

Zoals eerder opgemerkt is de coördinator van het LZN 23-, de GOSA-regisseur, tevens procesregisseur van het CJG. De GOSA-regisseur is binnen het LZN 23- werkzaam als zzp'er. Een van de geïnterviewden uit zorgen over de risico's die aan deze constructie kleven. De GOSA-regisseur is niet verbonden aan een organisatie en is daarom lastiger aan te sturen. Ook is vervanging bij bijvoorbeeld ziekte of vakantie een aandachtspunt. De risico's worden deels ondervangen doordat de GOSA-regisseur een flexplek heeft bij de SWA, dichtbij de regisseur van het LZN 23+. De betreffende respondent noemt een voorbeeld van een huisuitzetting waarvoor op dat moment niemand verantwoordelijk was; die is toen opgevangen door SWA. De gemeentelijke organisatie herkent deze crisissituatie. Nu is het sinds enkele maanden zo dat op

momenten dat de GOSA-regisseur niet aanwezig is er een vervanger is vanuit Ridderkerk of Barendrecht; ook kan het zijn dat de regisseur van het LZN 23+ als vervanger optreedt. Overigens is er in de praktijk veelvuldig overleg tussen de regisseurs van de LZN's 23- en 23+.

Proeftuin

In 2012 en 2013 kende de gemeente Albrandswaard een zogenoemde proeftuin in het kader van de decentralisatie jeugdzorg. Deze bestond in Albrandswaard uit een wijkteam jeugd in Poortugaal. De proeftuin is geëvalueerd (zie Opbrengsten proeftuinen Decentralisatie Jeugdzorg regio Rijnmond 2012-2013). Het wijkteam bestond uit een coördinator, gezinscoach, voorpostfunctionaris Bureau Jeugdzorg en een jongerenwerker. De coördinatie lag bij de GOSA-regisseur. Bij de samenstelling heeft de gemeente ook gekeken naar de functionarissen zelf. Die hadden een brede blik en waren zeer toegankelijk. Het doel van de proeftuin was om te signaleren en op een laagdrempelige manier hulp te bieden (normaliseren). Het wijkteam heeft korte lijnen, breed inzicht, werkt samen, kan snel beslissen en handelen, is compact, is een vraagbaak voor scholen, heeft veel expertise, biedt zorg op maat en persoonlijk contact. In het gebied waar het wijkteam werkte, kwam dit in principe in de plaats van het LZN 23- en het GOSA-overleg. Als er heftige problematiek is rond bijvoorbeeld huiselijk geweld, kan deze worden opgeschaald naar het GOSA omdat daar meer expertise op dat terrein beschikbaar is.

De procesevaluatie van de proeftuin laat zien dat de ervaringen niet onverdeeld positief zijn:

- De procesevaluatie wijst niet uit dat er minder wordt doorverwezen omdat er vroeger wordt ingegrepen, zoals wel de verwachting was.
- Er is nog geen aansluiting gekomen met andere partijen dan een basisschool, de wijkagent en de schoolmaatschappelijk werker. Met andere wijkpartijen - in het voorschoolse veld - is geen aansluiting gekomen omdat voor hen de meerwaarde van het wijkteam niet duidelijk is ten opzichte van het bestaande consultatiebureau, de voorpostfunctionaris en de voorschoolse maatschappelijk werker. Volgens het wijkteam wordt het voor ouders erg verwarrend als het wijkteam daar tussen gaat zitten.
- Samenwerking met scholen voor voortgezet onderwijs vindt het wijkteam lastig omdat leerlingen uit de wijk uitzwermen naar verschillende scholen die buiten de wijk liggen.
- Het wijkteam geeft aan niet het gevoel te hebben dichterbij de burger te staan. Dat heeft te maken met de beperkte verbintenissen die er zijn gelegd met 'de plekken waar kinderen veelvuldig te vinden zijn', maar ook met de fysieke afstand: het wijkteam voor Poortugaal zit niet in Poortugaal zelf. Bovendien is het voor burgers onduidelijk hoe het wijkteam zich onderscheidt van het CJG.
- Een beperkende factor is de gebrekkige betrokkenheid van vrijwilligersorganisaties. Deze is niet goed van de grond gekomen, mede omdat professionals en omliggende partijen weinig inzicht hebben in wat de *pedagogische civil society* behelst. Ook bestaat scepsis over de mogelijkheden om de *civil society* te versterken en te betrekken bij zorg.
- Het denken over generalistisch werken bracht tot op het laatst verwarring teweeg bij het wijkteam. Hier werd bijvoorbeeld in de laatste fase van de proeftuin nog de vraag gesteld of het de bedoeling is dat het team uiteindelijk alles als generalist gaat doen, of dat het wijkteam een snelle inventarisatie doet om vervolgens de zware casussen door te verwijzen.

Positief aan het wijkteam is dat de wijkteamleden zelf aangeven dat de onderlinge relaties verbeterd zijn doordat men elkaar frequenter ziet. Bovendien staat het jongerenwerk door de deelname aan het wijkteam nu dichterbij de hulpverlening dan voorheen. De betreffende jongerenwerker heeft zich ontwikkeld tot een jongerencoach die ervoor zorgt dat signalen uit de omgeving van het kind in een vroegtijdig stadium de benodigde aandacht krijgen.

Toekomstig beleid

Momenteel werken de gemeenten Albrandswaard, Barendrecht en Ridderkerk gezamenlijk aan de invoering van jeugd- en gezinsteams per 1 januari 2015. Het jeugd- en gezinsteam (JGT) komt in de plaats van het LZN 23-; het is nog onduidelijk of het GOSA naast het JGT blijft bestaan. De invoering ervan komt voort uit de invoering van de nieuwe Jeugdwet per 1 januari 2015.

Het doel is om zo efficiënt en effectief mogelijk de juiste (én zo licht mogelijke) ondersteuning te kunnen bieden, vanuit een gebiedsgerichte aanpak. Het JGT is er voor jeugdigen van 0 tot 18 jaar en hun ouders, die wonen in de gemeente Albrandswaard en te maken hebben met opvoed- en opgroevragen of een beperking hebben in lichamelijk, verstandelijk en/of psychisch opzicht. Het JGT bestaat uit jeugd- en gezinscoaches: generalisten mét hun eigen expertise. In het JGT komt expertise op een aantal gebieden

samen, zoals jeugd- en opvoedhulp, geestelijke gezondheidszorg, gezins- en jongerencoaching, zorg voor licht verstandelijk beperkten en jeugdcriminaliteit.

De jeugd- en gezinscoach (JGC) houdt zich onder meer bezig met coaching, consultatie & advies en samenwerking met allerlei basisvoorzieningen. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen de eerste en tweede schil.² De eerste schil betreft de belangrijkste kernpartners van het jeugd- en gezinsteam, waarmee zeer nauwe samenwerking plaatsvindt. Het gaat om onderwijs, leerplicht, voorschoolse voorzieningen, politie, huisartsen, jongerenwerk, jeugdgezondheidszorg/ consultatiebureau en (Steunpunt) Informele zorg. De samenwerking met de tweede schil is ook belangrijk, maar wat minder direct. Voorbeelden van basisvoorzieningen in de tweede schil zijn: sociaal-cultureel werk, verloskundigen, HBO-pedagoog en consulent voor (licht) verstandelijk beperkten (LVB). Op het moment dat medewerkers in een basisvoorziening vragen hebben of zich zorgen maken over een jeugdige, kunnen zij terecht bij het jeugd- en gezinsteam (JGT).

Indien de vragen (te) complex zijn of er een andere aanleiding is voor aanvullende expertise of een diagnose, kan het JGT een beroep doen op het Consultatie advies- en diagnosteam (CADT). Dit borgt expertise op onder meer het gebied van medische deskundigheid, psychiatrie, veiligheid/geweld en verslavingszorg.

In Albrandswaard komen twee JGT's. Bij aanvang is de samenstelling van de teams gebaseerd op het historisch zorggebruik in het betreffende gebied. De JGT's bestaan in ieder geval voorlopig naast de gebiedsteams gericht op inwoners van 18 jaar en ouder (sociaal team). De wens bestaat om in de toekomst te bezien of in elkaar kunnen worden geschoven.

Toetsing van de norm

Het beleid van de gemeente Albrandswaard op het gebied van vroegsignalering, toeleiding en zorgcoördinatie krijgt tot op heden grotendeels vorm in het LZN 23- en het GOSA-overleg. Het beleid is niet duidelijk ingekaderd, een deel van de werkpraktijken is zo gegroeid, en er zijn geen concrete, meetbare doelstellingen voor het LZN 23- (of het GOSA) geformuleerd. Het is lastig te beoordelen of het beleid effectief is. Volgens geïnterviewden verloopt de signalering via het LZN 23- in het algemeen goed en zijn er sluitende afspraken die de betrokken partijen naleven. Risico's worden geconstateerd op het gebied van de toeleiding en de zorgcoördinatie. Die hebben enerzijds te maken met de (borging van de) coördinatie en de aansturing van het LZN 23- (zie ook hierna) en anderzijds met het perspectief van zwaardere hulp die het LZN 23- hanteert.

Het voorgenomen beleid ziet er op papier doordacht uit, waarbij de risico's die bij de werkwijze van het LZN worden gezien, zijn weggenomen. De coördinatoren zijn in gemeentelijke dienst en er lijkt voldoende aandacht voor juist ook de lichtere vormen van hulp, ook omdat het team moet gaan bestaan uit generalisten. De teams zijn relatief klein, zeker in vergelijking met het LZN 23-, hetgeen het in theorie mogelijk maakt om slagvaardiger te opereren.

Norm 1.2 De gemeente stuurt effectief op de vroegtijdige signalering van opvoed- en opgroei-problematiek en toeleiding naar zorg

Norm 1.3 Bij de signalering en zorgtoeleiding betrokken partijen leggen verantwoording af aan de gemeente over hun activiteiten en de daarmee bereikte resultaten

Huidige sturing

Uit de interviews blijkt dat de gemeente vooral probeert richting te geven aan de werkwijze van het LZN 23-, bijvoorbeeld als het met de betrokken partijen om tafel zit. Het blijkt soms lastig sturing te houden op het LZN. Daarom is er veelvuldig overleg met de procesregisseur en partners binnen het LZN, om zo de gewenste *mindset* te creëren. Er zijn geen harde afspraken. Zo is niet vastgelegd in beleid wat de partijen in het LZN moeten doen. De basis van het LZN is: lokaal doen wat kan, en alleen opschalen als dat noodzakelijk is. De gemeente stuurt daarnaast vooral financieel. De gemeente gaat contracten aan met zorgaanbieders, waardoor het kan sturen op het aanbod. Op het moment dat de zorg wordt ingekocht, weet

² Voor een schematisch overzicht voor de voorgestelde structuur vanaf 2015, zie bijlage B.

de regisseur waarmee hij aan de slag kan. De gemeente houdt zich bezig met inkoop en het maken van prestatieafspraken met aanbieders. Daarin stuurt de gemeente meer op maatschappelijke effect dan op output. Deze uitgangspunten zien we beperkt terug in de afspraken met de partners in het LZN. De coördinatie van het LZN 23- ligt bij de GOSA-regisseur. Zij coördineert wie binnen het LZN aan de slag gaat met een casus. Deze coördinator is geen gemeentelijke functionaris, zoals eerder geconstateerd, maar een zzp'er. De gemeente geeft aan dat de zzp-constructie eerder een bewuste keuze is geweest. Albrandswaard heeft er bewust voor gekozen veel taken extern te laten uitvoeren.

We hebben voor dit onderzoek een aantal verantwoordingsverslagen gevonden van partijen die aan het LZN 23- deelnemen; alleen van het CJG, SWA en FlexusJeugdplein zijn er verantwoordingsverslagen. Deze hebben voor een (klein) deel betrekking op de activiteiten binnen het LZN 23-. Daarnaast stelt de GOSA-regisseur, tevens coördinator van het LZN 23- en het wijkteam en CJG-procesregisseur, jaarlijks een rapportage op over de activiteiten in het jaar daarvoor. Deze rapportage geeft ook inzicht in de aantallen casussen die in de verschillende overleggen zijn besproken.

De sturing van de gemeente op het LZN laat zich dus vooral kenschetsen als zogenaamde 'zachte' sturing. Er zijn geen prestatieafspraken of vergelijkbare zaken tussen gemeente en (partners in) het LZN.

Toekomstige sturing

In de beginperiode van de JGT's is het doel de regie stevig bij de gemeente te beleggen om de (kosten- en vraag-)ontwikkelingen op de voet te volgen en te monitoren of het ingezette beleid de verwachte resultaten heeft. Er is discussie geweest of de regie bij SWA moest komen liggen, net als bij het sociaal team (18+); daar is uiteindelijk vanaf gezien omdat in dat geval de SWA zowel de budgettaire verantwoordelijkheid over de Jeugdwet- als over de Wmo-gelden zou hebben.

Er wordt gestuurd op outcome. De outcome-doelen die de gemeente nu heeft vastgesteld zijn:

- Jeugdigen groeien op in een gezin;
- Jeugdigen gaan naar school of hebben werk;
- Jeugdigen zijn niet verslaafd;
- Jeugdigen plegen geen strafbare feiten;
- Jeugdigen lossen hun problemen op in hun eigen gezin en netwerk.
- Ouder(s)/verzorger(s) zijn in staat hun kinderen binnen het gezin op te voeden en te doen opgroeien en ontwikkelen in overeenstemming met bovenstaande *outcome*-criteria.

In zijn opdrachtgeversrol zal de gemeente:

- afspraken maken met zorgaanbieders over te leveren zorg in de JGT's en de wijze van verantwoording over de ingezette zorg en behaalde resultaten;
 - voor de samenwerking met en sturing op de jeugd- en gezinsteams kaders stellen en afspraken maken.
- Daarnaast wil de gemeente afspraken maken met huisartsen, medisch specialisten en jeugdartsen over de wijze waarop samenwerking met de JGT's tot stand zal komen en hoe in samenspraak toeleiding naar specialistische zorgvoorziening zal plaatsvinden. Tot slot zal de gemeente voorwaarden scheppen, voorzieningen treffen en afspraken maken om de jeugd- en gezinsteams optimaal te laten functioneren.

Het is de bedoeling dat de teams sterk zelfsturend zullen opereren: zij krijgen een vast budget. Er komt een gemeentelijke teamcoördinator die de rol van budgethouder gaat vervullen. Het risico bestaat immers dat de vraag naar zorg het budget overschrijdt. Er bestaat een spanning tussen het 'open-einde'-karakter van de regeling en het vaste budget. Het heeft volgens de wethouder dan ook geen zin om doelen te stellen over (de ontwikkeling in) het aantal doorverwijzingen naar specialistische jeugdzorg. Voorop staat voor hem dat gezinnen en jeugdigen die dat nodig hebben snel effectieve hulp krijgen. Vooralsnog worden de JGT's (functioneel) ondergebracht bij het lokale CJG. De verschillende zorgaanbieders detacheren de mensen vanuit hun organisatie in het team. Een (gemeentelijke) procesregisseur stuurt de JGT's functioneel aan. De functie van de huidige CJG-coördinator valt samen met die van procesregisseur.

Toetsing van de norm

Op dit moment vindt voornamelijk 'zachte' sturing plaats van de partners die deelnemen aan het LZN. Het is niet duidelijk wat de gemeente aan resultaten verwacht van het LZN: het ontbreekt aan inzicht in die resultaten.

Voor de in te richten JGT's is het voornemen om meer resultaatgerichte afspraken met de deelnemende partners te maken. Het is onduidelijk hoe dit uitgangspunt zich verhoudt tot het uitgangspunt van in sterke mate zelfsturende teams, binnen het budgettaire kader vanuit de gemeente. Ook is nog onduidelijk hoe het budgettaire kader zich gaat verhouden tot het open-eindekarakter van de jeugdhulp.

Norm 1.4a Er zijn sluitende afspraken over het signaleren van opvoed- en opgroei problemen tussen partijen die werken met jeugd en gezinnen in de gemeente Albrandswaard

Norm 1.4b Er zijn sluitende afspraken over het toeleiden naar adequate hulp/ondersteuning bij gesignaleerde opvoed- en opgroei problemen tussen partijen die werken met jeugd en gezinnen in de gemeente Albrandswaard

Norm 1.4c Er zijn sluitende afspraken over de zorgcoördinatie bij hulp aan/ondersteuning van ouders en jeugdigen tussen partijen die werken met jeugd en gezinnen in de gemeente Albrandswaard

Norm 1.5a De afspraken over het signaleren van opvoed- en opgroei problemen (zie norm 4a) worden nageleefd

Norm 1.5b De afspraken over het toeleiden naar adequate hulp/ondersteuning bij gesignaleerde opvoed- en opgroei problemen (zie norm 4b) worden nageleefd

Norm 1.5c De afspraken over de zorgcoördinatie bij hulp aan/ondersteuning van ouders en jeugdigen (zie norm 5c) worden nageleefd

Zoals we hierboven vaststelden, zijn de afspraken tussen de partijen die deelnemen aan het LZN vastgelegd in een in 2013 ondertekend convenant. Het betreft overwegend partijen op het gebied van zorg en welzijn. Dat betekent dat organisaties en instanties die behoren tot de nulde lijn - de meer algemene voorzieningen zoals vrijetijdsverenigingen en informele verbanden - niet betrokken zijn bij de afspraken. Een geïnterviewde merkt op dat dit gezien de kleine schaal en de korte lijnen ook niet nodig is - men weet elkaar te vinden in Albrandswaard. De jeugdcoördinatoren van bijvoorbeeld sportverenigingen weten volgens deze informant wel waar zij met eventuele signalen terecht kunnen. Omgekeerd leggen zorg- en hulpverleners soms ook signalen neer bij bijvoorbeeld sportverenigingen, zodat de vereniging en soms de trainer ervan op de hoogte is dat er iets speelt bij een jongere. Het is bij het LZN of het GOSA evenwel nog niet voorgekomen dat daar signalen van sportverenigingen zijn binnengekomen.

Met de komst van de JGT's is het de bedoeling dat de relevante zorg- en welzijnsorganisaties zich committeren aan afspraken over hun rol daarin en over hun relatie met de organisaties in de nulde lijn.

Voor de afspraken met partijen op het gebied van onderwijs, veiligheid en huiselijk geweld verwijzen wij respectievelijk naar de hoofdstukken 4, 5 en 6.

Toetsing van de norm

Er zijn alleen afspraken tussen de gemeente en andere partijen over het LZN. Het is niet helemaal duidelijk in hoeverre de afspraken worden nageleefd, omdat het ontbreekt aan verslaglegging. De inschatting van geïnterviewden is dat het in het algemeen redelijk verloopt.

Het is de bedoeling dat dergelijke sluitende afspraken ook voor het JGT worden gemaakt. Op welke wijze toezicht op de naleving van afspraken plaatsvindt, is nog niet duidelijk.

Aandachtspunt is de relatie tussen de eerste en nulde lijn. Het is weliswaar niet nodig afspraken te formaliseren, maar de interviews maken wel duidelijk dat deze relatie, en daarmee de basis van de piramide - het positieve opvoed- en opgroei klimaat -, verder te versterken is.

- Norm 1.6 Er is een laagdrempelig punt (fysiek, web, telefonisch) voor ouders en jeugdigen waar zij vragen rond opvoeden en opgroeien kunnen bespreken*
- Norm 1.7 Ouders en jeugdigen maken (substantieel) gebruik van het inlooppunt voor opvoed- en opgroevragen*
- Norm 1.8 De signalering van opvoed- en opgroei problemen vindt plaats op 'outreaching' wijze: partijen die met jeugd en gezinnen werken, hebben oog voor opvoed- en opgroei problemen*

Het CJG, sinds 2012 gevestigd in het Koetshuis, vervult de functie van laagdrempelig inlooppunt. In het CJG is ook het consultatiebureau gevestigd. Dit vervult meer dan het CJG de functie van laagdrempelig inlooppunt voor ouders met opvoedvragen. Het CJG is geen locatie waar mensen zo maar kunnen binnenlopen. Volgens één van de geïnterviewden is het een illusie om een dergelijke plek te hebben, omdat een laagdrempelig inlooppunt voor jonge ouders heel andere eisen stelt aan inrichting en organisatie dan een inlooppunt voor jongeren. Als dat al gebeurt, is het overwegend door ouders van jongere kinderen, zo stellen verschillende geïnterviewden vast, maar zij komen veruit in de meeste gevallen voor het consultatiebureau. Wel is er sinds kort een website in de lucht waarop ouders en jongeren vragen kunnen stellen, maar hier wordt nog niet veel gebruik van gemaakt. De website biedt ook digitale informatie aan over opvoeden en opgroeien; het is niet bekend in hoeverre die gebruikt wordt.

Het consultatiebureau heeft een opvoedspreekuur. In 2012 is dit 69 keer gehouden, waarbij 62 ouders ondersteuning hebben gehad van de pedagogisch adviseur door één of meer gesprekken (in totaal 112 gesprekken), zo blijkt uit het jaarverslag van het CJG. Over 2013 hebben we geen jaarverslag aangetroffen. In de evaluatie van de proeftuin wordt geconstateerd dat het CJG langzamerhand steeds meer een veilige plek voor ouders is geworden om binnen te lopen, en dat daarnaast ook het consultatiebureau zeer toegankelijk is.

Belangrijk in de ondersteuning van ouders met opvoedvragen is het programma *Homestart*, een project op BAR-niveau dat in 2012 is opgestart. In dit project zijn ervaringsdeskundigen als vrijwilligers opgeleid. Zij begeleiden ouders met kinderen tot ongeveer zeven jaar. *Homestart* werkt volgens een geïnterviewde goed. De praktijk laat zien dat vrijwilligers uit Barendrecht en Ridderkerk ook vaak in Albrandswaard worden ingezet, en vice versa. Albrandswaard koopt *Homestart* in bij CJG Rijnmond. Er zijn resultaatafspraken gemaakt. Er komen regelmatig cases binnen, in Albrandswaard zo'n 15 tot 20 per jaar. *Homestart* plaatst af en toe stukjes in de plaatselijke krant gericht op toekomstige vrijwilligers, maar ook voor ouders met opvoedproblemen. Vaak komen ouders via-via bij *Homestart* terecht. De verwachting is dat *Homestart* ook de komende jaren actief blijft. De vrijwilligers zijn nu immers opgeleid.

Met de oprichting van de JGT's zal het huidige CJG het lokale gezicht voor de jeugdgezondheidszorg (waaronder consultatiebureaus) en de preventieve opvoedondersteuning blijven.

Toetsing van de norm

Er is sinds 2012 een laagdrempelig inlooppunt, dat in de praktijk evenwel vooral ouders van jongere kinderen aantrekt die naar het consultatiebureau komen. Redelijk wat ouders maken gebruik van het opvoedspreekuur. Ook van het programma *Homestart* maakt een (klein) deel van de ouders gebruik. De website van het CJG genereert nog maar weinig vragen.

Het is onduidelijk of alle Albrandswaardse partijen die met jeugd en gezinnen werken in voldoende mate oog hebben voor de signalering van opvoed- en opgroei problemen. In het nieuwe jeugdbeleid is hier aandacht voor. Het verdient aanbeveling om dit punt goed te borgen in het nieuwe beleid.

4 *Aanpak van voortijdig schoolverlaten en schoolverzuim*

Dit hoofdstuk beschrijft in hoeverre (de uitvoering van) het Albrandswaardse jeugdbeleid in voldoende mate gericht is op de aanpak van voortijdig schoolverlaten en schoolverzuim. Aandachtspunt is dat er in Albrandswaard geen voortgezet onderwijs en mbo zijn gevestigd. Daarom kijken wij ook naar de afspraken met scholen en gemeenten in de regio.

Het beleid van de gemeente Albrandswaard zetten wij af tegen de vooraf geformuleerde normen op dit terrein.

Norm 2.1 De gemeente heeft concreet beleid geformuleerd gericht op de aanpak van voortijdig schoolverlaten en schoolverzuim door Albrandswaardse leerlingen in het voortgezet onderwijs en mbo

Jeugdigen gaan naar school of hebben werk. Dat is de *outcome*-doelstelling die de gemeente Albrandswaard heeft geformuleerd in het Sturingsplan Jeugdhulp, Gemeente Barendrecht/Ridderkerk/Albrandswaard. Wat heeft de gemeente Albrandswaard ondernomen om dat te bereiken?

De nota Jeugdbeleid van de gemeente Albrandswaard 2009-2013 spreekt over het voorkómen van schooluitval op latere leeftijd door intensieve aandacht voor het kind in een vroegtijdig stadium. Dit begint al bij de voor- en voerschoolse educatie. Het overdrachtdossier, waarvan alle basisscholen in Albrandswaard gebruik moeten maken, moet zorgen voor een doorlopende leerlijn. Om voortijdig schoolverlaten te voorkomen, registreert het regionaal meld- en coördinatiepunt (RMC) kinderen tussen de 18 en 23 jaar die niet beschikken over een startkwalificatie en niet meer ingeschreven staan aan een onderwijsinstelling. Hierbij zet de gemeente naar eigen zeggen in op een proactief leerplichtbeleid. Een actiepoint uit het jeugdbeleid is de aanpak van (luxe) verzuim.

De Jonge Krijger is een partij die monitort of kinderen in de zomerperiode, na afronding van de middelbare school (vmbo), wel zijn ingeschreven op een mbo. Namens het RMC en in opdracht van de gemeente brengt de organisatie dit in beeld en gaat hiermee actief mee aan de slag. De Jonge Krijger rapporteert aan de gemeente over de inspanningen en resultaten. De Jonge Krijger levert volgens de voormalig wethouder goed werk.

Ook de GOSA zorgt er in de huidige situatie samen met partners voor dat risico- en probleemjongeren weer naar school of aan het werk gaan of indien nodig in een hulpverleningstraject geplaatst worden.

De CJG-jeugdverpleegkundige ondersteunt de jongeren om zo vroegtijdig schoolverlaten te voorkomen. Hij is gedurende 40 weken à 8 uur per week op het ROC. Deze uren besteedt hij aan onder meer ondersteuning bij frequent geoorloofd ziekteverzuim, cliëntencontact en ZAT+ overleg. Het ROC is organisator van dit overleg. De jongeren die contact hebben gehad met de jeugdverpleegkundige zijn grotendeels afkomstig uit de gemeenten Rotterdam, Spijkenisse, Vlaardingen en Schiedam. Het jaarverslag 2012 van het CJG Rijnmond: 'De ROC's waarderen de inzet van de jeugdverpleegkundigen positief. Meestal voelen jongeren die uitgenodigd worden in het kader van verzuim zich of gehoord of in de gaten gehouden. Beide maakt dat ze vaker naar school komen. Het meewerken aan het terugdringen van ziekteverzuim wat nog niet overgegaan is tot ongeoorloofd verzuim, leidt tot goede resultaten. Resultaat van deze rol is dat hierdoor schooluitval voorkomen wordt.'

Uit de documenten die wij tot onze beschikking hadden en de interviews die wij hebben afgenomen, krijgen wij geen duidelijk beeld van het beleid van de gemeente Albrandswaard rond voortijdig schoolverlaten en schoolverzuim. 'Niemand houdt zich daarmee op beleidsniveau bezig vanuit de gemeente Albrandswaard,' zegt een van onze gesprekspartners. De voormalig wethouder: 'leerplichtbeleid is mij onbekend.' Onderwijsbeleid vindt zij in Albrandswaard onvoldoende geborgd. Zij voelde zich daarin ambtelijk te weinig ondersteund. Een ambtenaar vanuit de gemeente Barendrecht heeft zich hiermee de afgelopen jaren beziggehouden. In hoeverre dat ook voor Albrandswaard geldt, is niet duidelijk. Wel zijn er al jaren twee leerplichtambtenaren actief. Zij weten waar jongeren uit Albrandswaard voortgezet

onderwijs volgen. De leerplichtambtenaren nemen (nu nog) plaats in het Lokaal Zorgnetwerk (LZN) en het ZAT. De leerplichtambtenaren hebben hun werkplaats vanaf juli 2014 in het Koetshuis bij de Stichting Welzijn Albrandswaard (SWA). De directeur van de SWA heeft een gesprek met hen gehouden om aansluiting te zoeken. ‘Als je zaken fysiek concentreert, geeft dat synergie,’ vindt de huidige wethouder.

ZAT

De afgelopen jaren werkte de gemeente Albrandswaard met een samenhangend geheel van ZAT's (zorgen adviesteams) van 0-18 jaar (ZAT 0-4, 4-12 en 12-18 jaar). De ZAT's (4-12) zijn op schoolniveau georganiseerd, elke basisschool heeft op deze manier zijn eigen ZAT. Het ZAT bespreekt leerlingen waarover de school zich zorgen maakt. Als er een probleem wordt gesignaleerd is de school probleemeigenaar, en die vraagt vervolgens advies aan het ZAT. Het ZAT komt eens per zes weken op de school bijeen om deze problemen te bespreken. Vaste deelnemers zijn: intern begeleider (IB'er) van de school, schoolmaatschappelijk werk (SMW), de leerplichtambtenaar en in een verder stadium een psycholoog. Het team wordt afhankelijk van de casus aangevuld met andere functionarissen.

Het ZAT (12-18) is actief op het voortgezet onderwijs (vo). Elke middelbare school in de regio heeft zijn eigen team. Dit ZAT bestaat uit de coördinator van de school en schoolmaatschappelijk werk. Ook hier kunnen externe deskundigen het ZAT aanvullen. Een geïnterviewde meldt ons dat de relatie met ZAT's niet bijzonder sterk is: ‘Omdat leerlingen van het voortgezet onderwijs buiten Albrandswaard naar school gaan, raak je het zicht enigszins kwijt.’

Het voorschoolse ZAT (0-4 jaar) is na enige tijd van afwezigheid weer actief in de gemeente.

In het Meerjarenbeleidskader Jeugdhulp 2015-2018 staat beschreven dat in de voorschoolse periode het voorschoolse zorg- en adviesteam (VZAT) de spil is in de basiszorgstructuur voor kinderen van -9 maanden tot 4 jaar. Om te zorgen dat de samenwerking tussen de partijen in het ZAT 0-4 jaar wat betreft de formele aspecten zorgvuldig verloopt is dit beschreven in een convenant.

Elk ZAT kent een ZAT-coördinator. De ZAT-coördinator is deelnemer binnen het GOSA. Deze aanpak moet voorkomen dat er kinderen tussen wal en schip vallen, dat er informatie verloren gaat en instanties langs elkaar heen werken. Ook tussen de verschillende ZAT's vindt idealiter overdracht plaats.

SOT

Bij onze gesprekspartners bestaat tevredenheid over de werking van de ZAT's in het basisonderwijs. Toch zijn deze teams vanaf 1 augustus 2014 verleden tijd. Alle basisscholen in Albrandswaard kunnen vanaf het schooljaar 2014/2015 een beroep doen op ondersteuning vanuit een schoolondersteuningsteam (SOT). Dit team is intersectoraal samengesteld en naar rato van de problematiek. De onderwijskolom wordt ingericht door het samenwerkingsverband van basisscholen, terwijl de zorgkolom onder de verantwoordelijkheid van de gemeenten komt te vallen. De leerlingbegeleider/ orthopedagoog krijgt als onderwijsspecialist een belangrijke ondersteunende taak voor de scholen. De orthopedagogen worden integraal ingezet, van basisondersteuning tot en met extra ondersteuning. Zij voeren regie over de inzet van de hun in totaal beschikbaar gestelde uren respectievelijk dagen. De orthopedagoog voert leerlingbesprekingen met ouders, IB'er en leraar, als een kind gedrags-, werkhouding- of leerproblemen heeft. Ook neemt de orthopedagoog als voorzitter deel aan het SOT. Op de zeven basisscholen in Albrandswaard zijn twee orthopedagogen aangesteld.

Het SOT bestaat uit de orthopedagoog, de gezinsgeneralist uit het JGT, ouders en school. Indien noodzakelijk kunnen andere betrokkenen worden uitgenodigd.

Anders dan bij de ZAT's maakt het schoolmaatschappelijk werk geen onderdeel uit van het SOT. Een geïnterviewde: ‘Met de nieuwe rol van het schoolmaatschappelijk werk gaat de gemeente vanaf 1 augustus experimenteren. Zo krijgt de gemeente een beeld hoe dat vorm gaat en moet krijgen.’ De schoolmaatschappelijk werker krijgt een plaats in het JGT. Ook de leerplichtambtenaar verliest zijn vaste plek in het SOT. Die was in het verleden de verbinding tussen het ZAT en het LZN. Bij een SOT op het voortgezet onderwijs moet een jeugd- en gezinscoach als kernpartner uit de gemeente waar de leerling woont, zorgen voor de verbinding tussen het lokale en het onderwijs.

Volgens de huidige wethouder heeft de gemeente Albrandswaard de schoolverlaters goed in beeld. Als daarvan een signaal binnenkomt, krijgen de ouders bericht. Niet echt duidelijk is wat hier verder aan wordt gedaan.

Toetsing van de norm

De gemeente Albrandswaard zet zich actief in om voortijdig schoolverlaten en schoolverzuim door Albrandswaardse leerlingen in het voortgezet onderwijs en mbo te voorkomen. De aanpak is echter voor een groot deel niet beleidsmatig verankerd.

De aanpak van de gemeente bestaat voornamelijk uit de aanstelling van twee leerplichtambtenaren en de inhuur van een organisatie die monitort of kinderen direct na afronding van de middelbare school (vmbo) wel zijn ingeschreven op een mbo. Ook de zorg- en adviesteams (ZAT) en toekomstige schoolondersteuningsteams (SOT) in het basisonderwijs en voortgezet onderwijs, waarin leerlingen besproken worden waarover de school zich zorgen maakt, zijn instrumenten om vroegtijdig te signaleren en problemen te voorkomen.

In de nota Jeugdbeleid 2009-2013 staat summier iets beschreven over een aanpak. Omdat concreet beleid ontbreekt, is niet duidelijk in hoeverre voorgenomen beleid wordt uitgevoerd en wat de resultaten daarvan zijn. Er is geen ambtenaar binnen de gemeente die zich hiermee bezighoudt. Op BAR-niveau gebeurt er iets meer, maar daarop is vanuit de gemeente Albrandswaard weinig zicht.

Norm 2.2 De gemeente stuurt effectief op de aanpak van voortijdig schoolverlaten en schoolverzuim door Albrandswaardse leerlingen in het voortgezet onderwijs en mbo

De gemeente wil sturen op de aanpak van voortijdig schoolverlaten en schoolverzuim door intensieve aandacht voor het kind in een vroegtijdig stadium. Dit moet zorgen voor een doorlopende leerlijn en problemen die op een jonge leeftijd al zichtbaar zijn. Het Regionaal Meld- en Coördinatiepunt (RMC) voorziet de gemeente van cijfers waarmee deze kan sturen.

Omdat wij geen duidelijk beleid van de gemeente Albrandswaard rond voortijdig schoolverlaten en schoolverzuim hebben kunnen ontdekken, stellen we vast dat het lastig is voor de gemeente om hierop effectief te sturen. Op beleidsniveau is niet één persoon aangewezen die zich hiermee bezighoudt. Er is wel enige sturing via de twee leerplichtambtenaren die actief zijn in Albrandswaard. Via de leerplichtambtenaren heeft de gemeente zicht op de jongeren uit Albrandswaard die voortgezet onderwijs volgen.

Door het instellen van ZAT's en het LZN, waarin de leerplichtambtenaar zitting heeft, kan de gemeente ook enige sturing uitoefenen. Er is een goede overdracht vanuit de ZAT's naar het LZN als de problematiek daarom vraagt. Er is discussie over de rol van de leerplichtambtenaren in de nieuwe schoolondersteuningsteams (SOT), de opvolger van het ZAT. In de toekomst zijn zij daarin enkel nog op afroep beschikbaar. De SOT's hebben een verbinding met het JGT. Binnen elk JGT is er een vaste brugfunctionaris tussen het team en een school/SOT. Een lid van het JGT sluit aan in het SOT. Het SWV richt de onderwijskolom in, terwijl de zorgkolom onder de verantwoordelijkheid van de gemeenten komt te vallen.

Toetsing van de norm

Omdat concreet beleid van de gemeente Albrandswaard rond voortijdig schoolverlaten en schoolverzuim ontbreekt, is het lastig voor de gemeente hierop effectief te sturen. Dat er op beleidsniveau niemand is aangewezen die zich met de aanpak bezighoudt, maakt dat niet eenvoudiger. Via de leerplichtambtenaren, op dit moment actief in de zorg- en adviesteams en het LZN 23-, heeft de gemeente hier enig zicht op en kan deze sturing geven. De discussie die gaande is over de rol van de leerplichtambtenaar binnen deze netwerken vraagt mede daarom om een zorgvuldige afweging.

Norm 2.3 Er is een sluitende keten voor Albrandswaardse leerlingen in het voortgezet onderwijs en mbo die voortijdig schoolverlaten

De keten wordt gevormd door de leerplichtambtenaren die samenwerken met diverse partners in het LZN en het ZAT. Het LZN en de huidige ZAT's zijn goed op elkaar aangesloten. Als de complexiteit van de casus erom vraagt, schalen zij op van het ZAT naar het LZN. Er zijn korte lijnen tussen beide samenwerkingsverbanden via de regisseurs. De leerplichtambtenaar, die zitting heeft in beide, vormt een natuurlijke link. Indirect is er ook een verbinding via het schoolmaatschappelijk werk.

Het LZN moet vloeiend overgaan in het JGT, waardoor de expertise aanwezig blijft. Binnen elk JGT is er een vaste brugfunctionaris tussen het team en een school/SOT. Een lid van het JGT sluit aan bij de overleggen van het SOT. Het schoolmaatschappelijk werk is onderdeel van het JGT en op die manier aangesloten bij het SOT. Een geïnterviewde: 'Op dit moment hebben scholen de neiging om schoolmaat-

schappelijk werk in de school te hebben en houden. De gemeente Albrandswaard wil dat deze discipline juist meer in de wijkteams zit.’

Het is nog niet voor iedereen duidelijk wat de rol en plaats van leerplicht wordt, de belangrijkste schakel in de keten. De huidige wethouder vindt het belangrijk dat de leerplichtambtenaar voor het zorgcircuit behouden blijft. Op verzoek van de scholen, het ZAT en de leerplichtambtenaar zelf is gekozen voor een opzet waarbij de leerplichtambtenaar op afroep beschikbaar is in het toekomstige SOT in het basis- en voortgezet onderwijs. Hij kan zich zo ook meer richten op het luxe verzuim. Een proefperiode moet duidelijk maken hoe deze nieuwe structuur werkt. De voormalig wethouder vindt de plaats van de leerplichtambtenaar in het LZN en het ZAT, zeker in een kleine gemeente als Albrandswaard, bijzonder belangrijk. ‘Dat is de link met de gemeente en de mogelijkheid om achter de voordeur te komen. Omdat Albrandswaard geen voortgezet onderwijs heeft, vliegen kinderen na de basisschool altijd uit. Als daar problemen zijn met jongeren uit Albrandswaard, dan weet de gemeente dat niet. Maar die puber daar heeft ook een broertje op de basisschool. Als een ZAT op de hoogte is van de problemen van de oudere broer kan het daar rekening mee houden.’

Toetsing van de norm

Er lijkt in voldoende mate een sluitende keten te zijn voor Albrandswaardse leerlingen in het voortgezet onderwijs en het mbo die voortijdig schoolverlaten. De keten wordt gevormd door de leerplichtambtenaren die samenwerken met diverse partners in het Lokaal Zorgnetwerk en de zorg- en adviesteams. Deze netwerken zijn goed op elkaar aangesloten en er zijn korte lijnen tussen de betrokken regisseurs. Met de plannen voor de toekomstige jeugd- en gezinsteams moet deze keten in stand blijven. De discussie die gaande is over de rol van de leerplichtambtenaar binnen deze netwerken moet zorgvuldig worden gevoerd. Hetzelfde geldt voor het monitoren van de effecten van een mogelijk nieuwe rol van deze leerplichtambtenaar.

5 *Aanpak van overlast, vandalisme en criminaliteit*

Dit hoofdstuk beschrijft in hoeverre (de uitvoering van) het Albrandswaardse jeugdbeleid in voldoende mate gericht is op een vroegtijdige aanpak van kleine criminaliteit/overlast. Het beleid van de gemeente Albrandswaard zetten wij af tegen de vooraf geformuleerde normen op dit terrein.

Norm 2.4 De gemeente heeft concreet beleid geformuleerd betreffende de aanpak van overlast, vandalisme en criminaliteit door Albrandswaardse jeugdigen

De gemeente Albrandswaard heeft concreet beleid geformuleerd betreffende de aanpak van overlast, vandalisme en criminaliteit door Albrandswaardse jeugdigen. Dit beleid is opgenomen in het integraal veiligheidsbeleid 2009-2012 en het daaropvolgende beleid over de periode 2013-2016. Een veiligheidsanalyse, bestaande uit een inventarisatie van de situatie anno 2012/2013 en een terugblik op de uitvoering van het integraal veiligheidsbeleid 2009-2012, vormde de basis voor het nieuw op te stellen gemeentelijk integraal veiligheidsbeleid 2013-2016. Dit impliceert dat de gemeente wil leren van de uitvoering van gevoerd beleid. Bij het opstellen van nieuw beleid heeft een analyse van de huidige situatie, opgesteld samen met andere veiligheidspartners, ook een belangrijke inbreng.

Vanuit het integraal veiligheidsbeleid wordt jaarlijks een uitvoeringsprogramma vastgesteld, respectievelijk geactualiseerd. Het uitvoeringsprogramma 2009 is op deze manier uitgewerkt in een 52-tal projecten.³ Ook het integraal veiligheidsbeleid 2013-2016 kent jaarlijkse uitvoeringsplannen, waarin voor elk jaar concrete acties zijn benoemd die invulling moeten geven aan de gestelde prioriteiten.

Plan van aanpak Jeugd & Overlast

Aandachtspunt in het integraal veiligheidsbeleid van 2009-2012 en 2013-2016 is het gedrag van de jeugd. Dat gedrag, zo staat in het integraal veiligheidsbeleid 2013-2016, wordt steeds vaker als hinderlijk en/of overlastgevend ervaren. Het integraal veiligheidsbeleid 2013-2016 spreekt van een toename van het aantal meldingen aangaande jeugdoverlast bij het gemeentelijk meldpunt.

De toename van de ervaren jeugdoverlast was voor de gemeente in 2010 aanleiding om, in samenwerking met HALT, een aanpak specifiek gericht op jeugdoverlast te ontwikkelen (titel: De jeugd heeft de toekomst, Plan van aanpak jeugd & overlast). Dit plan moest de ervaren jeugdoverlast terugdringen. Het borduurde voort op de nota Jeugd & jongeren 2009-2013. In dit plan worden twee sporen uitgezet:

1. Een integrale samenwerking stimuleren;
2. De jeugd tegemoet treden door met hen in gesprek te gaan en door het ontplooiën van door jongeren gewenste activiteiten.

Belangrijkste doelstellingen van de aanpak:

- Het vergroten van het veiligheidsgevoel en de betrokkenheid van inwoners;
- Het terugdringen van het aantal vernielingen;
- Het verminderen van het aantal klachten bij politie en gemeente;
- Het vergroten van de betrokkenheid bij alle partners.

Om bovenstaande doelen te bereiken heeft de gemeente een aantal concrete acties beschreven. Een daarvan is een jaarlijkse inventarisatie van de politie van overlastgevende jeugdgroepen met de Beke-shortlistmethodiek. De methode bevat zowel groepsgerichte als persoonsgerichte maatregelen. Doel van de Beke-groepsaanpak is problemen met groepen te voorkomen en, indien van toepassing, jongeren te helpen bij het vinden van een zinvolle dagbesteding. Een andere actie is de inzet van jongerenwerk, dat jeugdigen moet stimuleren mee te doen en verbindingen moet leggen tussen melders en jeugdigen. Buitengewone opsporingsambtenaren (BOA's) en politie hebben de taak om zo nodig handhavend op te

³ Wij hadden voor dit onderzoek niet de beschikking over de uitvoeringsprogramma's 2010 en 2011.

treden. Een andere actie van belang was het instellen van een operationele werkgroep specifiek gericht op de aanpak van jeugdoverlast. Ook is er een integraal meldings- en informatievoorzieningsstelsel opgezet, waar alle meldingen over jeugdoverlast binnenkomen. Gewerkt is aan duidelijke terugkoppeling van deze meldingen naar de burgers.

Ook in de nota Jeugd & jongeren 2009-2013 zijn actiepunten geformuleerd binnen het programma Jeugd en veiligheid. In deze nota staat beschreven dat de gemeente het aantal vernielingen door de jeugd wil terugdringen en graffiti wil verwijderen. Om dit te bereiken benoemt de gemeente een aantal concrete preventieve en repressieve acties. Zo is er een concreet plan van aanpak graffiti vastgesteld. Om vernielingen tegen te gaan wil de gemeente de jeugd aantrekkelijke ontmoetingsplaatsen bieden en mogelijkheden onderzoeken om op scholen voorlichting te geven.

GOSA

GOSA (gemeentelijke organisatie sluitende aanpak) is een belangrijk instrument van de gemeente om ernstig probleemgedrag bij jongeren in de gemeente tijdig te voorkomen. Daarnaast is er aandacht voor het tegengaan en bestrijden van hinderlijk en overlastgevend gedrag onder jongeren. Samen met de partners zorgt GOSA er op dit moment voor dat risico- en probleemjongeren weer naar school of aan het werk gaan of indien nodig in een hulpverleningstraject komen.

Jongerenwerk

Beleid van de gemeente en de inzet van het jongerenwerk hebben gezorgd voor een goed beeld van jeugdgroepen en jeugdoverlast in de gemeente. Door registraties van jongerenwerkers in de 'ambulante monitor' zijn jongeren en hun hangplekken bij het jongerenwerk in kaart gebracht. In de ambulante monitor houden jongerenwerkers bij op welke plaatsen jongeren hun vrije tijd doorbrengen, hoe oud ze ongeveer zijn en of hun aanwezigheid op een bepaalde plaats leidt tot klachten en meldingen. Daarnaast registreren zij in de ambulante monitor welk 'soort' jongeren (goed benaderbaar, moeilijk benaderbaar/hinderlijk of overlastgevend) zij op een bepaalde plaats aantreffen. Met *Google Maps* maken de jongerenwerkers op een kaart inzichtelijk waar jongeren hun tijd doorbrengen en elkaar ontmoeten (een zogeheten vindplaatsenlijst). Bij klachten van omwonenden wordt contact met hen opgenomen en in de meeste gevallen vindt succesvolle bemiddeling plaats tussen jongeren en bewoners. Hangplekjongeren zijn daarnaast gestimuleerd tot activiteiten als jammen in het Jongeren centrum Albrandswaard.

In het eerste jaarverslag over 2012 spreekt de Stichting Welzijn Albrandswaard (SWA) direct al over veelbelovende resultaten. De kwaliteit en zeker ook de continuïteit van het jongerenwerk zouden enorm zijn toegenomen en ondervinden een brede waardering. Jongerenwerkers waren zichtbaar in de wijk, op de hangplekken en sociëteiten. Het jaarverslag 2013 tekent dezelfde positieve verhalen op.

Meeste beleid en actiepunten uitgevoerd

Het overgrote deel van het voorgenomen beleid en de actiepunten is uitgevoerd. De oprichting van een jeugdpreventieteam, actiepunt uit de nota Jeugd & jongeren 2009-2013 en het plan van aanpak Jeugd & overlast, vormt hierop een uitzondering. In dit team moesten jongeren betrokken worden bij de aanpak van overlast. Er zijn wel pogingen ondernomen via Buurt Bestuurt, maar tevergeefs. 'Jongeren betrekken bij veiligheidszaken blijkt lastig. Het is gemakkelijker jeugd te betrekken bij de organisatie van een evenement,' aldus een gesprekspartner.

Met de uitvoering van dit beleid is volgens onze geïnterviewden de jeugdoverlast de afgelopen jaren afgenomen en onder controle. De twee jeugdgroepen uit 2010 zijn verdwenen en het aantal Haltverwijzingen, overlastmeldingen en vernielingen is afgenomen. Partners en bewoners zijn betrokken bij de aanpak. Het algemene veiligheidsgevoel onder inwoners is tussen 2009 en 2013 vergroot; niet duidelijk is in hoeverre dit voortkomt uit de vermindering van de jeugdoverlast.⁴

De uitvoering van het plan van aanpak verloopt voorspoedig en is volgens de gesprekspartners grotendeels gerealiseerd. Natuurlijk is er wel eens overlast en stijgt die gedurende de zomermaanden soms weer licht. Een geïnterviewde: 'Per week verschilt de jeugdoverlast en dan moet je snel kunnen schakelen. De gemeente en de partners beschikken over de tools om overlast aan te pakken.'

⁴ Zie de Eindrapportage Leefbaarheid in Albrandswaard. Lemon vervolgmeting 2013 van RIGO Research en Advies BV.

Toetsing van de norm

De gemeente Albrandswaard heeft concreet beleid geformuleerd gericht op de aanpak van overlast, vandalisme en criminaliteit door Albrandswaardse jeugdigen. Dit beleid is opgenomen in het integraal veiligheidsbeleid over verschillende periodes. Een analyse van de huidige veiligheidssituatie en de uitvoering van beleid uit de voorgaande periode is input voor de daaropvolgende periode. Vanuit het integraal veiligheidsbeleid wordt jaarlijks een uitvoeringsprogramma vastgesteld. Na een toename van de jeugdoverlast ontwikkelde de gemeente in 2010 een aanpak specifiek gericht op jeugdoverlast. Deze aanpak bevatte concrete acties van de diverse betrokken veiligheidspartners. GOSA-overleg heeft de gemeente ingesteld om ernstig probleemgedrag bij jongeren in de gemeente tijdig te voorkomen.

Met de uitvoering van dit beleid zijn de overlastmeldingen en vernielingen afgenomen en de aanwezige jeugdgroepen verdwenen. Ook hebben het beleid en de inzet daarbij van het jongerenwerk gezorgd voor een goed beeld van jeugdgroepen en jeugdoverlast in de gemeente. De uitvoering van het plan van aanpak verloopt voorspoedig en is grotendeels gerealiseerd.

Norm 2.5 Het beleid betreffende de aanpak van overlast, vandalisme en criminaliteit door jeugdigen is (vooral) gericht op het voorkómen van deze verschijnselen (en eventuele recidive)

In het integraal veiligheidsbeleid 2013-2016 legt de gemeente een sterkere focus op een preventieve aanpak en meer betrokkenheid van de jeugdigen en de buurt bij de probleemoplossing en besluitvorming. De jaarlijkse uitvoeringsprogramma's schetsen de concrete acties die in 2013 en 2014 worden ondernomen om invulling te geven aan deze twee gestelde prioriteiten. Daarin is er op papier ook aandacht voor terugdringen van recidive, door het voornemen aansluiting te realiseren tussen ex-gedetineerden (jeugdigen) en verschillende betrokken afdelingen/partners. Dit moet hen ondersteunen met een uitkering, werk en identiteitspapieren. Bij de preventieve aanpak van jeugd en veiligheid geeft de gemeente een belangrijke plaats aan het Lokaal Zorgnetwerk (LZN) en de verbindingen tussen en deskundigheid (bevordering) van organisaties daarbinnen die moeten zorgen voor een gedegen en vroegtijdige signalering.

In de uitvoering heeft de gemeente aandacht voor preventie. Een voorbeeld van de preventieve aanpak van de gemeente is de aandacht voor de bevolkingsssamenstelling in Portland, een wijk met een hoog percentage babyboomers. Dat betekent dat daar over niet al te lange tijd een grote populatie jongeren ontstaat. Daarom is er nu al aandacht voor een preventieve aanpak om problemen in een vroegtijdig stadium tegen te gaan. Verder is de Beke-shortlistmethodiek een voorbeeld van een (deels) preventieve benadering om problemen met groepen te voorkomen en jongeren, als dat nodig is, te ondersteunen bij een zinvolle dagbesteding. Ook het jongerenwerk en het jongeren centrum JCA in Albrandswaard zijn belangrijke elementen om jongeren bezig te houden, in beeld te krijgen en potentiële jeugdoverlast te voorkomen. Het jongerenwerk in Albrandswaard zet in op preventie, om problemen bij jongeren te voorkomen en te zorgen dat zij niet tussen wal en schip raken. Door de ambulante monitor weten jongerenwerkers waar jongeren zich bevinden en kunnen zij vroegtijdig ingrijpen als dat nodig is. De geïnterviewden bevestigen de belangrijke rol van het jongerenwerk bij het tegengaan van jeugdoverlast. Ze hebben nu meer een multidisciplinaire en niet alleen een ambulante rol.

Bewonersparticipatie moet bevorderd worden met de doorontwikkeling van projecten als de Buurt Bestuurt, Buurtpreventie en Buurtbemiddeling. In het geval van de aanpak van jeugdoverlast zijn niet alleen de gemeente, politie en jongerenwerkers, maar vooral ook de burgers zelf aan zet. De geïnterviewden vinden het positief dat ook de melder van jeugdoverlast deelgenoot wordt gemaakt van de oplossing. 'Mensen hebben met elkaar een probleem en moeten dat ook met elkaar oplossen,' zegt de voormalig wethouder.

Uit de evaluatie van het veiligheidsbeleid 2009-2012 kwam nog wel naar voren dat integraliteit op het terrein van preventie ontbrak. Aandachtspunt uit deze evaluatie was om meer in preventieve sfeer te ondernemen is door het jongerenwerk, scholen en sportverenigingen.

Toetsing van de norm

Het integraal veiligheidsbeleid 2013-2016 en de daaruit voortkomende uitvoeringsplannen leggen een sterkere focus op een preventieve aanpak. Dit komt mogelijk door een uitkomst uit de evaluatie van het veiligheidsbeleid 2009-2012, waaruit bleek dat integraliteit op het terrein van preventie ontbrak. Preventie krijgt in de gemeente vorm door onder meer de groepsgerichte Beke-shortlistmethodiek, vroegsignalering

in het LZN 23-, aandacht voor wijken met een toekomstig hoge populatie van jongeren en bemiddeling tussen overlastmelder en de jeugdige overlastgever. Door de groepen jongeren en de overlastgevende jeugdigen daarbinnen in kaart te brengen, kunnen partijen problemen vroegtijdig signaleren en die voorkomen. Op papier is er aandacht voor het terugdringen van recidive, maar in hoeverre dat ook daadwerkelijk de praktijk is, is niet duidelijk.

Het jongerenwerk heeft een belangrijke rol bij de preventieve aanpak. De jongerenwerkers zorgen voor zinvolle dagbesteding - onder meer in het jongerencentrum -, en brengen met ambulante werk de groepen jongeren en hun hangplekken in kaart.

Norm 2.6 Er is een sluitende keten voor Albrandswaardse jeugdigen die betrokken zijn bij overlast, vandalisme en criminaliteit

De geïnterviewden zijn positief over de ketensamenwerking die de gemeente heeft vormgegeven. Tussen de verschillende partners zijn er goede verbindingen, onder meer door de structurele en goed lopende overlegvormen. Er is een sluitende keten, met voldoende samenwerking daarbinnen.

De gemeente Albrandswaard weet de partners te vinden die een rol spelen bij de aanpak van jeugdcriminaliteit en overlast. Zo is de eerder genoemde veiligheidsanalyse, de basis voor het veiligheidsbeleid 2013-2016, opgesteld in samenwerking met de centrale partners op het terrein van integrale veiligheid als politie, brandweer, jongerenwerkers, RET, woningbouwverenigingen en BOA's. De gemeente heeft in het integraal veiligheidsbeleid 2013-2016 en het plan van aanpak jeugd & overlast de volgende partijen als partner benoemd:

- Bewoners, jong en oud
- Politie
- Stichting Welzijn Albrandswaard (jongerenwerkers)
- BOA's
- Woningcorporaties
- Buurtpreventieteam Rhooen-Noord
- Buurt bestuurscomités Portland en Poortugaal-Zuid
- Wijkforum Plan Landweg & Kasteeltuin
- Lokaal Zorgnetwerk: ketenpartneroverleg (23-) en Multidisciplinair overleg (23+). Door hier problemen in een vroeg stadium te signaleren is zwaardere inzet te voorkomen.
- Jeugdsociëteiten
- Zorginstanties voor zover niet betrokken in het lokaal zorgnetwerk.

Overlegvormen

De in 2010 ingestelde operationele werkgroep jeugd & overlast concentreert zich op een gerichte aanpak van overlast en maatwerk op bepaalde overlastgevende locaties. In deze werkgroep nemen onder andere de BOA's, wijkbeheerder, wijkagent, jongerenwerker en medewerkers openbare orde en veiligheid plaats. Een geïnterviewde: 'De afstemming is goed en het zorgt ervoor dat er niet meerdere partijen tegelijkertijd met een probleem aan de slag gaan.' Deze operationele werkgroep bestaat sinds 2010 naast het beleidsmatige overleg in de werkgroep sociale veiligheid (soms ook sociaal veiligheidsoverleg genoemd), die de voortgang van de projecten uit de jaarlijkse uitvoeringsplannen bespreekt. Beide werkgroepen richten zich op de groepsgerichte aanpak van jeugdoverlast.

Voor de aanpak van individuele cases bestaat het LZN 23- (zie hoofdstuk 3). Naast het ketenpartneroverleg is er een GOSA-overleg, dat zogenoemde opgeschaalde problematiek bespreekt. Wanneer het gaat om jongeren uit een Beke-groep wordt contact gelegd met de GOSA-regisseur om te kijken of hulp nodig is. De GOSA-regisseur zorgt ervoor dat er één instantie is die met het gezin en de jongere aan de slag gaat. Dat wil zeggen dat als het ketenpartneroverleg er niet uitkomt wie casusmanager wordt, het GOSA dit bespreekt. Een geïnterviewde vindt dat de politie soms wat terughoudend is in de informatie-uitwisseling. 'De privacyregels zijn schijnbaar bij de politie anders dan bij de zorgpartners. Die zorgpartners moeten ook informatie brengen, de politie haalt vaak alleen.'

De gemeente heeft de wens uitgesproken in toenemende mate aan te sluiten bij het ketenpartneroverleg en het multidisciplinair overleg om een sluitend lokaal zorgnetwerk te realiseren. Ook wil de gemeente uitwisseling met omliggende gemeenten (BAR en Hoogvliet) over het beleid en bijvoorbeeld de aanpak van problematische jeugdgroepen intensiveren.

Ook het Veiligheidshuis is een ketensamenwerking bij de aanpak van jeugdcriminaliteit en overlast. Vanaf 2015 moet het Veiligheidshuis zijn aangesloten bij het jeugd- en gezinsteam (JGT). In de nieuwe situatie zouden partners gegevens moeten delen met het JGT, terwijl dat voorheen enkel plaatsvond met de GOSA-regisseur. In pilotprojecten in Rotterdam is de nieuwe werkwijze reeds uitgetoetst en is duidelijk geworden dat politie en justitie niet kunnen afwijken van wet- en regelgeving rondom bijvoorbeeld privacygegevens. Hierdoor blijft er een schakel nodig tussen het veiligheidshuis enerzijds en het jeugd- en gezinsteam anderzijds. Dit moet de gemeentelijk interventiespecialist (GIS) worden.

Jongerenwerk

Het jongerenwerk is een belangrijke samenwerkingspartner van de gemeente. In 2012 heeft er binnen het jongerenwerk in Albrandswaard een verandering plaatsgevonden. Stichting Welzijn Albrandswaard (SWA) heeft het jongerenwerk destijds overgenomen van Stichting Jong te Rotterdam. Met grotendeels nieuw aangetrokken medewerkers is er gewerkt aan het ambulante en sociaal-cultureel jongerenwerk. Uit de interviews blijkt dat deze overgang een positieve uitwerking heeft gehad. De ambulante jongerenwerkers van SWA zitten letterlijk en figuurlijk meer in de buurt van de Albrandswaardse jongeren. Zij leggen gemakkelijk contact met de doelgroep. Signalen die de jongerenwerkers tijdens hun rondes oppikken, delen zij met netwerkpartners als buurtpreventie, politie, BOA's en de GOSA-regisseur. Dat doen zij bijvoorbeeld in een van de overleggen, in een persoonlijk gesprek met een medewerker van een netwerkpartner of door een SISA-melding (Stadsregionaal Instrument Sluitende Aanpak) te doen. Volgens een geïnterviewde zijn er korte lijnen tussen de jongerenwerker en de wijkagent.

De gemeente Albrandswaard verleende (van 1 januari 2013 tot 1 januari 2015) subsidie aan de Stichting Welzijn Albrandswaard voor het jongerenwerk. Vanaf 1 januari 2013 draagt SWA zorg voor het beheer en de exploitatie van het jongeren centrum JCA.

SWA en de gemeente hebben doelen en bijbehorende resultaten en/of indicatoren opgesteld waarop de stichting zich moet richten en die zij moeten behalen. Hier zijn zowel de gemeente als de SWA tevreden over. Volgens een geïnterviewde bieden de prestatieafspraken tussen gemeente en SWA over het jongerenwerk voldoende houvast, maar tegelijkertijd ook vrijheid. Een andere gesprekspartner: 'In het verleden was het doel om tien voetbaltoernooien te organiseren, daarop werd het jongerenwerk "afgerekend". Nu zijn de doelen meer op *outcome* gericht, zoals zorgen voor maatschappelijke participatie van de jeugd. Bij deze *outcome* moet het jongerenwerk laten zien wat ze hebben gedaan, zoals jongeren die zelf iets organiseren. Dit werkt, want het wordt zo het product van het jongerenwerk.' De directe subsidierelatie tussen gemeente en jongerenwerk maakt sturing hierbij enigszins eenvoudiger.

Ter informatie en verantwoording van subsidiegelden dient de stichting halfjaar- en jaarverslagen in, samen met een jaarrekening. Het jaarverslag bevat onder meer een beschrijving van de uitvoering van activiteiten en de geleverde prestaties en behaalde resultaten.

De samenwerking tussen het jongerenwerk en de buurtpreventieteams lijkt soepel en effectief te verlopen. 'Als een buurtpreventieteam iets opmerkt, schakelen zij het jongerenwerk in. Het jongerenwerk spreekt dan weer aan op gedrag', aldus een geïnterviewde.

Toetsing van de norm

De gemeente Albrandswaard heeft een sluitende keten vormgegeven voor Albrandswaardse jeugdigen die betrokken zijn bij overlast, vandalisme en criminaliteit. Binnen deze keten vindt in voldoende mate samenwerking plaats. De gemeente betreft partners om mee te denken bij de aanpak van jeugdoverlast en -criminaliteit. Tussen de verschillende partners zijn er goede verbindingen, onder meer door de structurele en goedlopende overlegvormen. Een voorbeeld daarvan is de in 2010 ingestelde operationele werkgroep jeugd & overlast. Daarnaast zijn er nog het beleidsmatige overleg in de werkgroep sociale veiligheid, het ketenpartneroverleg en het GOSA-overleg (LZN 23-). In die laatste twee overleggen worden meer individuele cases besproken.

Het jongerenwerk is een belangrijke samenwerkingspartner van de gemeente. De nieuwe uitvoerder SWA heeft een positief effect gehad op de samenwerking met andere partijen. De jongerenwerkers hebben korte lijnen met onder meer de politie en buurtpreventie en delen met deze partijen signalen die zij tijdens hun rondes oppikken. Aandachtspunt is het jongerenwerk deze rol ook in de toekomst te laten vervullen. Ander aandachtspunt is de informatie-uitwisseling in de overleggen over individuele cases. Bij sommige partijen bestaat het beeld dat de politie aan andere privacyregels gebonden is dan de zorg- en

welzijnspartners. Privacyregels spelen ook in het Veiligheidshuis, dat regionaal is georganiseerd. Vanaf 2015 moet het Veiligheidshuis zijn aangesloten op het Jeugd- en Gezinsteam (JGT) in Albrandswaard. Er is dan een schakel nodig die het mogelijk maakt dat partners uit het Veiligheidshuis gegevens delen met het JGT.

Norm 2.7 De gemeente stuurt effectief op de aanpak van overlast, vandalisme en criminaliteit door jeugdigen

Albrandswaard wil op het gebied van veiligheid een regiegemeente zijn. Omdat de gemeentelijke organisatie beperkt is in omvang is = Albrandswaard geneigd afspraken te maken met partners en daarover de regie te voeren, zoals met het jongerenwerk, de buurpreventieteams en de teams van Buurt Bestuurt. De gemeente wil burgers, bedrijven en instellingen in toenemende mate betrekken bij de verbetering van de veiligheidssituatie. Regie op deze aanpak door de gemeente moet plaatsvinden door structureel overleg met betrokken partners en door duidelijke afspraken met partners te maken over de te leveren bijdrage. De geïnterviewden zijn positief over de manier waarop dit verloopt en de regie die de gemeente op de samenwerking voert.

In de evaluatie van het integraal veiligheidsbeleid 2009-2012 signaleerde de gemeente dat de regiefunctie steeds belangrijker wordt. Dit omdat er ook op het terrein van veiligheid steeds meer taken regionaal en in BAR-verband worden opgepakt.

Toetsing van de norm

De gemeente stuurt effectief op de aanpak van overlast, vandalisme en criminaliteit door Albrandswaardse jeugdigen. Een belangrijk sturingselement is de werkgroep jeugd & overlast, waarin de gemeente de regie voert over de aanpak van jeugdoverlast en er maatwerk wordt geleverd op bepaalde overlastgevoerde locaties. Verder heeft de gemeente een GOSA-regisseur aangesteld, die verantwoordelijk is voor de regie in het LZN 23-.

6 *Aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling*

Dit hoofdstuk beschrijft in hoeverre (de uitvoering van) het Albrandswaardse jeugdbeleid in voldoende mate gericht is op de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling. Het beleid van de gemeente Albrandswaard zetten wij af tegen de vooraf geformuleerde normen op dit terrein.

Norm 2.8 De gemeente heeft concreet beleid geformuleerd gericht op het voorkomen en terugdringen van huiselijk geweld en kindermishandeling

De huidige aanpak van huiselijk geweld in de gemeente is vastgelegd in de (op elkaar afgestemde) regionale nota Aanpak huiselijk geweld en eengerelateerd geweld 2010-2014 en het centrumgemeentelijke actieprogramma Veilig Thuis 2011-2014. De bestaande aanpak is gebaseerd op drie actielijnen:

1. Opsporen: eerder en vaker signaleren van huiselijk geweld en kindermishandeling door te investeren in de meldingsbereidheid van professionele organisaties en verschillende beroepsgroepen. Hieronder valt de invoering en het toezicht daarop van de Meldcode. Verder wordt in deze actielijn gewerkt aan een intensievere samenwerking tussen het Advies- en Steunpunt Huiselijk Geweld (ASHG) en het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling (AMK).
2. Oppakken: de (intensivering van de) samenwerking tussen de straf- en zorgketen, maar ook de verbinding tussen de ketens voor jeugd en volwassenen daar waar het gaat om de betrokkenheid van kinderen.
3. Oplossen: de inzet op herstel en een veilige toekomst door ondersteuning dichtbij huis te bieden.

In het integraal veiligheidsbeleid 2009-2012 was het bespreekbaar maken van huiselijk geweld een van de negen prioriteiten. Uit een evaluatie van dat veiligheidsbeleid bleek dat niet voor alle partijen duidelijkheid bestond over structuur en werkwijze van het Lokaal Zorgnetwerk (LZN) bij de coördinatie van de aanpak bij huiselijk geweld.

De aanpak van huiselijk geweld komt als strategisch thema aan bod in het integraal veiligheidsbeleid 2013-2016. Doelen hierbij zijn onder meer een verbeterde aansluiting tussen huiselijk geweld en LZN en de monitoring van ontwikkelingen in BAR-verband. In het uitvoeringsprogramma uit 2013 is opgenomen dat een lokale coördinator huiselijk geweld aangesteld wordt om zo een lokaal sluitende aanpak te realiseren. Het uitvoeringsprogramma 2014 heeft als doel deze aanpak te realiseren door aansluiting van het LZN en het ASHG.

Leunen op Rotterdamse aanpak en ASHG

Zoals de voormalig wethouder zegt 'leunt Albrandswaard bij de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling vooral op de Rotterdamse aanpak en het regionale meldpunt daar.' Bij een melding uit Albrandswaard speelt het ASHG dit door aan het LZN 23-. De stappen na een melding zijn volgens verschillende geïnterviewden voor verbetering vatbaar. Volgens een geïnterviewde schaalde de GOSA-regisseur, tevens coördinator van het LZN 23-, een melding van kindermishandeling direct op naar Bureau Jeugdzorg. De voormalig wethouder maakte mee dat een overleg van het LZN na een melding van huiselijk geweld direct werd stilgelegd. 'De partijen aan tafel hadden het gevoel dat hiervoor niets geregeld was en dat zij hierop niet toegerust waren. De wens was daar meteen een zorgmelding te maken.' De voormalig wethouder is van mening dat alle professionals die nodig zijn aan tafel zitten. Zij hebben de mogelijkheden dit op te lossen en om een gezin heen te gaan staan. De gezinsgeneralist is hierin gespecialiseerd. Een andere geïnterviewde werd tijdens de vakantieperiode geconfronteerd met een huisuitzetting. 'De achtergronden daarvan hadden al lang bekend kunnen zijn. De coördinatie ontbrak en er werd te veel gedraald.' Als de politie een melding binnenkrijgt, wordt deze soms meteen opgeschaald naar de burgemeester voor uitvaardiging van een tijdelijk huisverbod. De politie slaat daarmee het LZN over. Het huidige

regionale AMK wordt in de toekomst het Meldpunt Veilig Thuis. De huidige werkprocedures werken volgens twee geïnterviewden optimaal en moeten ook in de toekomst worden gevolgd.

In de Brede Welzijnsvisie is opgenomen dat zorg bij huiselijk geweld (alleen structureel voor minderjarigen) een welzijnsactiviteit/(zorg)voorziening is in Albrandswaard. Volgens een van de geïnterviewden voert het maatschappelijk werk in Albrandswaard deze werkzaamheden uit. Hiervoor zijn resultaatafspraken gemaakt met de organisatie. Het is opvallend dat vooral beleid te vinden is gericht op huiselijk geweld. Een specifieke plek voor kindermishandeling ontbreekt daarin nogal eens. In de toekomst lijkt dit onderwerp wel meer specifieke aandacht te krijgen. Ook is niet duidelijk of er een lokale coördinator huiselijk geweld is aangesteld. Volgens de nieuwe wethouder wordt op dit thema nieuw beleid ontwikkeld.

Lokaal heeft Albrandswaard eigen structuren op het gebied van huiselijk geweld. Het GOSA heeft sinds het begin van 2014 - als proef - tegelijkertijd de functie van het Lokaal Team Huiselijk Geweld; daarvoor was deze functie belegd bij het LZN. In de oude constructie was er soms geen plaats waar de GOSA-regisseur casussen kon onderbrengen en moest zij apart trajecten inkopen, hetgeen relatief duur is. In het algemeen heeft de GOSA-regisseur een aanjagende functie en brengt zij instanties met elkaar in contact. Ook heeft deze regisseur een directe link met het ASHG. Als bijvoorbeeld een tijdelijk huisverbod afloopt dat de gemeente heeft opgelegd, komt dat bericht via haar in het GOSA. Opscaling van de GOSA-regisseur naar het GOSA-overleg maakt het voor de politie mogelijk informatie te verstrekken. Omdat de functie van GOSA-regisseur in de toekomst mogelijk vervalt, is het belangrijk een nieuwe manier te vinden om informatie te delen. Ook de zorg- en adviesteams (ZAT's) op basisscholen bespreken signalen van eventuele kindermishandeling.

De meldcode

De gemeente Albrandswaard legt zich lokaal toe op het vergroten van de meldingsbereidheid en de competenties bij professionals om te signaleren. Volgens een geïnterviewde staat dat in beleidsstukken en regels meerdere keren vermeld. Om dit te bereiken heeft de gemeente Albrandswaard in 2012 de Meldcode huiselijk geweld ingevoerd. Kernpunt van de meldcode is dat professionals weten waar zij signalen moeten melden. Om de meldcode te hanteren is een training aangeboden aan iedereen die een rol kan spelen bij de aanpak van huiselijk geweld, zoals baliemedewerkers, leerkrachten op scholen en medewerkers van de Stichting Welzijn Albrandswaard (SWA) en peuterspeelzalen. In de Lokaal Educatieve Agenda over de periode 2013-2016 en de Uitvoeringsovereenkomst Peuterwerk 2014-2015 wordt de meldcode specifiek genoemd. Ook alle basisscholen in Albrandswaard onderschrijven en hanteren de meldcode. Een geïnterviewde is eens geschrokken van de reactie van een schooldirecteur. 'Is er dan een meldcode?' vroeg hij. Deze geïnterviewde vraagt zich af of er bij leerlingen op scholen nu werkelijk geen kindermishandeling voorkomt of dat leerkrachten het simpelweg niet zien. Na invoering van de meldcode is er geen verandering te zien in het aantal meldingen en tijdelijke huisverboden. Scholen, en ook andere instanties, kunnen een melding doen in het SISA.

Verder is er nog het programma Pak je Kans, uitgevoerd door Flexus Jeugdplein. Dat richt zich op kinderen en jongeren van 0 tot 18 jaar. De aanleiding voor aanmelding bij Pak je Kans kan te maken hebben met huiselijk geweld. Het programma wil de weerbaarheid van jeugdigen vergroten.

Regiovisie

In de toekomst sluit Albrandswaard voor beleid gericht op het voorkomen en terugdringen van huiselijk geweld en kindermishandeling deels aan op regionaal beleid en beleid van de centrumgemeente Rotterdam. Zo is er een regiovisie huiselijk geweld en kindermishandeling voor het centrumgebied van Rotterdam, waarvan Albrandswaard deel uitmaakt, die in 2015 in werking moet treden. Het is een beleidskader waarin gemeenten afspraken vastleggen over doelen, taken en verantwoordelijkheden in de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling. Bij de ontwikkeling van dit beleid heeft de gemeente input geleverd. De regiovisie moet vooral de preventieve benadering versterken. De centrumgemeente heeft de verantwoordelijkheid beleid te ontwikkelen en te zorgen voor een samenhangende aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling.

JGT

De toekomstige jeugd- en gezinstteams (JGT) hebben een rol in het signaleren van kindermishandeling. Hiervoor is specialistische expertise nodig bij de jeugd- en gezinscoaches uit het JGT. Daarom bestaat het

voornemen in te zetten op de competenties om te kunnen signaleren binnen het JGT en het daarbij aangesloten voorveld, zoals onderwijs en kinderopvang.

De huidige wethouder zou graag zien dat in de toekomst na een melding direct een jeugd- en gezinscoach met specialisatie huiselijk geweld het gezin bezoekt. Op dit moment zou dat te lang duren. 'Een kind wordt uit huis geplaatst en daarna gaan er dagen of soms zelfs weken overheen. In de toekomst moet er een sterkere relatie zijn tussen de melding en de jeugd- en gezinsteam.'

Toetsing van de norm

Het Albrandswaardse beleid rond huiselijk geweld is grotendeels regionaal bepaald. Voor huiselijk geweld is ook aandacht in het gemeentelijke veiligheidsbeleid, onder meer door de voorgenomen aanstelling van een coördinator huiselijk geweld - dit is nog niet gerealiseerd. In de uitvoering is er aan aantal aandachtspunten. Signalen werden niet altijd afdoende opgepikt in het LZN; sinds kort is huiselijk geweld een zaak voor GOSA. Het is nog niet bekend of dit beter werkt. In het algemeen kan de aandacht voor kindermishandeling worden versterkt, ook als het gaat om de rol van het maatschappelijk werk. De gemeente heeft actief werk gemaakt van het bekendmaken van de meldcode kindermishandeling bij professionals die met jeugdigen werken. Dit heeft evenwel niet tot meer meldingen geleid, waarmee de vraag gerechtvaardigd is of de professionals zich voldoende bewust zijn van de meldcode. Het beleid van 2015 is regionaal tot stand gekomen en is onder meer gericht op versterking van de preventieve aanpak. Het is de bedoeling dat de coaches in het JGT voldoende zijn toegerust om signalen van kindermishandeling te herkennen en daarmee om te gaan.

Norm 2.9 De gemeente stuurt effectief op het voorkomen en terugdringen van huiselijk geweld en kindermishandeling

Regio

De eerdergenoemde regiovisie huiselijk geweld en kindermishandeling voor het centrumgebied van Rotterdam, waarvan Albrandswaard deel uitmaakt, heeft als doel meer samenhang en betere sturing in beleid en aanpak te creëren. De sturing op het voorkomen en terugdringen van huiselijk geweld en kindermishandeling legt de gemeente Albrandswaard daarom ook gedeeltelijk bij de centrumgemeente neer. Deze centrumgemeente voert de beleidsregie en speelt een belangrijke rol bij de organisatie van de aanpak voor de schilgemeenten van het Advies- en Steunpunt Huiselijk Geweld (ASHG) als zogenaamde 'frontoffice'. Het ASHG is een laagdrempelig advies- en meldpunt dat 24 uur per dag en 7 dagen per week bereikbaar is, waar iedereen terecht kan voor vragen en het doen van een melding. De frontoffice is de toegangspoort naar de hulpverlening. De procesregisseur brengt een melding van huiselijk geweld in bij de uitvoerende (keten)partners op lokaal niveau. De centrumgemeente brengt relevante partijen bij elkaar en zorgt ervoor dat leidende afspraken worden vastgelegd in een (of meerdere) convenant(en). De centrumgemeente draagt ook zorg voor de bestuurlijke en strategische afstemming met verantwoordelijke portefeuillehouders en relevante partners in de aanpak ten bate van bijsturing of aanpassing van beleid of samenwerkingsafspraken.

De organisatie van de backoffice, met andere woorden de lokale infrastructuur voor zorg en hulp, is een verantwoordelijkheid van de gemeente Albrandswaard zelf.

LZN

De lokale infrastructuur voor zorg en hulp in Albrandswaard is het Lokale Zorgnetwerk. Dit is de verbinding tussen het ASHG en de lokale hulpverlening. In de toekomst zal het JGT die rol vervullen. Door invoering van de meldcode wil de gemeente Albrandswaard de competenties vergroten bij beroepskrachten om te signaleren en die signalen vervolgens te melden.

Toetsing van de norm

De sturing op de terreinen kindermishandeling en huiselijk geweld is grotendeels gedelegeerd aan de centrumgemeente. Belangrijkste risico is de vraag of de gemeente voldoende zicht houdt op wat er speelt op deze terreinen en daarmee in staat is adequate verbindingen te leggen met de lokale zorgstructuren.

Norm 2.10 Er is een sluitende keten voor Albrandswaardse jeugdigen en gezinnen die betrokken zijn of te maken hebben met huiselijk geweld en kindermishandeling

Op regionaal niveau is er een sluitende keten bij de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling. De verantwoordelijke portefeuillehouders van de gemeenten hebben structureel overleg, en daarbij is de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling een vast en terugkerend agendapunt. Op centrumgemeentelijk niveau is een regiegroep ingesteld die de voortgang van de aanpak bespreekt en verbeterpunten aan de orde stelt. Naast de ambtelijke vertegenwoordigers van de gemeenten nemen hier ook vertegenwoordigers van de relevante partnerorganisaties aan deel, te weten: de politie, het openbaar ministerie (OM), de reclassering, Bureau Jeugdzorg/ het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling (BJZ/AMK), het Veiligheidshuis, Arosa vrouwenopvang & ambulante hulpverlening en het Centrum voor Dienstverlening (CVD). Een ambtelijk werkgroep waaraan de verantwoordelijke beleidsmedewerkers van de gemeenten deelnemen, geeft uitwerking aan gesignaleerde verbeterpunten.

In Albrandswaard moet het GOSA de sluitende keten zijn voor Albrandswaardse jeugdigen en gezinnen die betrokken zijn of te maken hebben met huiselijk geweld en kindermishandeling. Het voorveld en partijen in het LZN 23-, kunnen signalen neerleggen bij de GOSA-regisseur. Nu heeft het regionale meldpunt korte lijnen met GOSA, maar in de toekomst zullen die lijnen mogelijk lopen naar de lokale jeugd- en gezinsteams (JGT) - het is nog onzeker of het GOSA naast de JGT's blijft bestaan. In deze teams zouden jeugd- en gezinscoaches over de veiligheid van kinderen in een gezin oordelen. Indien de vragen (te) complex zijn, kan het JGT een beroep doen op het Consultatie advies- en diagnoseteam (CADT). Dit borgt expertise op onder andere het gebied van veiligheid en geweld. Wanneer het JGT zich ernstig zorgen maakt over de fysieke veiligheid van kinderen in de leeftijd van 0-18 jaar, kan het besluiten op te schalen naar het jeugdbeschermingsplein dat op BAR-niveau georganiseerd is.

Om een gedegen risico-inventarisatie te maken en zo de veiligheid van het kind of de jongere te waarborgen wil de gemeente dat professionals beschikken over alle relevante informatie van een gezin. Dat schrijft de gemeente in het meerjarenbeleidskader jeugdhulp. De gemeente wil in samenwerking met jeugdhulpaanbieders en andere zorgaanbieders zoveel mogelijk afspraken maken om informatie te delen met elkaar, voor zover dit binnen de wettelijke privacy-regels mogelijk is.

Toetsing van de norm

Er is een sluitende keten, alhoewel niet alle partijen zich voldoende bewust lijken van het bestaan van de meldcode kindermishandeling (zie vorige norm). Door de onzekerheid over het voortbestaan van GOSA is onduidelijk hoe de keten er vanaf 2015 uit gaat zien.

Bijlage A Afkortingenlijst

AMK: Advies- en Meldpunt Kindermishandeling

Het AMK is een laagdrempelig advies en meldpunt (in het geval van Albrandswaard gevestigd in Rotterdam) dat 24 uur per dag en 7 dagen per week bereikbaar is, waar iedereen terecht kan voor vragen en het doen van een melding van kindermishandeling. Het huidige regionale AMK wordt in de toekomst het Meldpunt Veilig Thuis.

ASHG: Advies- en Steunpunt Huiselijk Geweld

Het ASHG is een laagdrempelig advies- en meldpunt (in geval van Albrandswaard gevestigd in Rotterdam) dat 24 uur per dag en 7 dagen per week bereikbaar is, waar iedereen terecht kan voor vragen en het doen van een melding van huiselijk geweld. Het huidige regionale ASHG wordt in de toekomst het Meldpunt Veilig Thuis.

CADT: Consultatie advies- en diagnoseteam

Een team van specialisten die gezamenlijk een brede expertise vertegenwoordigen en de jeugd- en gezinscoach ondersteunen bij het stellen van diagnoses en toeleiding naar de juiste vorm(en) van jeugdhulp. Hierin wordt expertise geborgd op onder meer het gebied van medische deskundigheid, psychiatrie, veiligheid/geweld en verslavingszorg. Indien de vragen voor het jeugd- en gezinsteam (te) complex zijn of er een andere aanleiding is voor aanvullende expertise of een diagnose, kan het jeugd- en gezinsteam een beroep doen op het Consultatie advies- en diagnoseteam (CADT).

CJG: Centrum voor Jeugd en Gezin

Het Centrum voor Jeugd en Gezin vervult volgens nota Jeugd & jongeren 2009-2013 een centrale rol bij het in beeld brengen van jeugdigen en gezinnen met risico's en problemen, het tijdig bieden van hulp en het voorzien in zorgcoördinatie. Het Albrandswaardse CJG is opgericht in 2011, en beoogt naast een fysiek centrum ook een netwerkorganisatie te zijn. Het moet de functie vervullen van laagdrempelig inlooppunt. In het CJG is ook het consultatiebureau gevestigd. Het CJG is sinds 2012 gevestigd in het Koetshuis.

GOSA: gemeentelijke organisatie sluitende aanpak

GOSA bestaat om er samen met partners voor te zorgen dat risico- en probleemjongeren weer naar school of aan het werk gaan of indien nodig in een hulpverleningstraject geplaatst worden. Het is een instrument van de gemeente om ernstig probleemgedrag bij jongeren in de gemeente tijdig te voorkomen en hinderlijk en overlastgevend gedrag onder jongeren tegen te gaan. Aan het GOSA nemen vijf organisaties deel: politie, Bureau Jeugdzorg, de gemeente Albrandswaard, leerplicht en een jeugdzorginstelling die expertise levert op het terrein van huiselijk geweld. Het verschil tussen het LZN 23- en het GOSA is dat GOSA zich richt op casuïstiek waar de veiligheid van gezinnen en/of kinderen in het geding is.

JGC: de jeugd- en gezinscoach

De jeugd- en gezinscoach is lid van het jeugd- en gezinsteam. Dit moet een breed georiënteerde en domeinoverstijgend werkende jeugdprofessional worden, die gezinnen in hun eigen omgeving ondersteunt bij het oplossen van niet-alledaagse vraagstukken betreffende de verzorging, opvoeding en ontwikkeling van kinderen en jongeren.

JGT: jeugd- en gezinsteams

Het jeugd- en gezinsteam is er voor jeugdigen van 0 - 18 jaar en hun ouders die wonen in de gemeente Albrandswaard en te maken hebben met opvoed- en opgroevragen of een beperking hebben in lichamenlijk, verstandelijk en/of psychisch opzicht. Het JGT bestaat uit jeugd- en gezinscoaches: generalisten mét hun eigen expertise. In het JGT komt expertise op een aantal gebieden samen, zoals jeugd- en opvoed-

hulp, geestelijke gezondheidszorg, gezins- en jongerencoaching, zorg voor licht verstandelijk beperkten en jeugdcriminaliteit. In 2015 zijn in de gemeente Albrandswaard twee JGT's actief.

LZN 23-: Lokaal Zorg Netwerk 23-

In het LZN is een belangrijk deel van de signalerings- en toeleidingsfunctie rond opvoed- en opgroeiproblemen belegd. Het LZN is een plaatselijk netwerk, waarin afstemming plaatsvindt over zorgcoördinatie en toeleiding van zorg bij ernstige problematiek, die de professionaliteit van één enkele hulpverlener te boven gaat. Dit netwerk komt eens in de zes weken bijeen. Tijdens het overleg wordt vooral casuïstiek besproken. In 2013 zijn de samenwerkingsafspraken in het LZN geformaliseerd in het *Convenant lokaal zorgnetwerk Albrandswaard*. Dit convenant is door zo'n vijftien zorg- en welzijnsinstellingen ondertekend. De coördinatie van het LZN 23- ligt bij de GOSA-regisseur. Voorheen functioneerde het LZN ook onder andere namen, zoals het multidisciplinair overleg (MDO).

LZN 23+: Lokaal Zorgnetwerk 23+

Dit Lokaal Zorgnetwerk heeft eenzelfde structuur als het LZN 23-, maar richt zich uitsluitend op personen van 23 jaar en ouder.

Proeftuin

In 2012 en 2013 kende de gemeente Albrandswaard een zogenoemde proeftuin in het kader van de decentralisatie jeugdzorg. Deze bestond in Albrandswaard uit een wijkteam jeugd in Poortugaal. Het wijkteam bestond uit een coördinator, gezinscoach, voorpostfunctionarissen en een jongerenwerker. Het doel van de proeftuin was om te signaleren en op een laagdrempelige manier hulp te bieden (normaliseren). De coördinatie van het LZN 23- ligt bij de GOSA-regisseur.

RMC: het regionaal meld- en coördinatiepunt

Het RMC is een informatiepunt over en voor voortijdig schoolverlaters.

SOT: schoolondersteuningsteam

Het schoolondersteuningsteam is de opvolger van het zorg- en adviesteam. Alle basisscholen in Albrandswaard kunnen vanaf het schooljaar 2014/2015 een beroep doen op ondersteuning vanuit een schoolondersteuningsteam (SOT). Dit team is intersectoraal samengesteld en naar rato van de problematiek. De leerlingbegeleider/orthopedagoog krijgt als onderwijsspecialist een belangrijke ondersteunende taak voor de scholen. Het SOT bestaat uit de orthopedagoog, de gezinsgeneralist uit het JGT, ouders en school. Indien noodzakelijk kunnen andere betrokkenen worden uitgenodigd.

SWA: Stichting Welzijn Albrandswaard

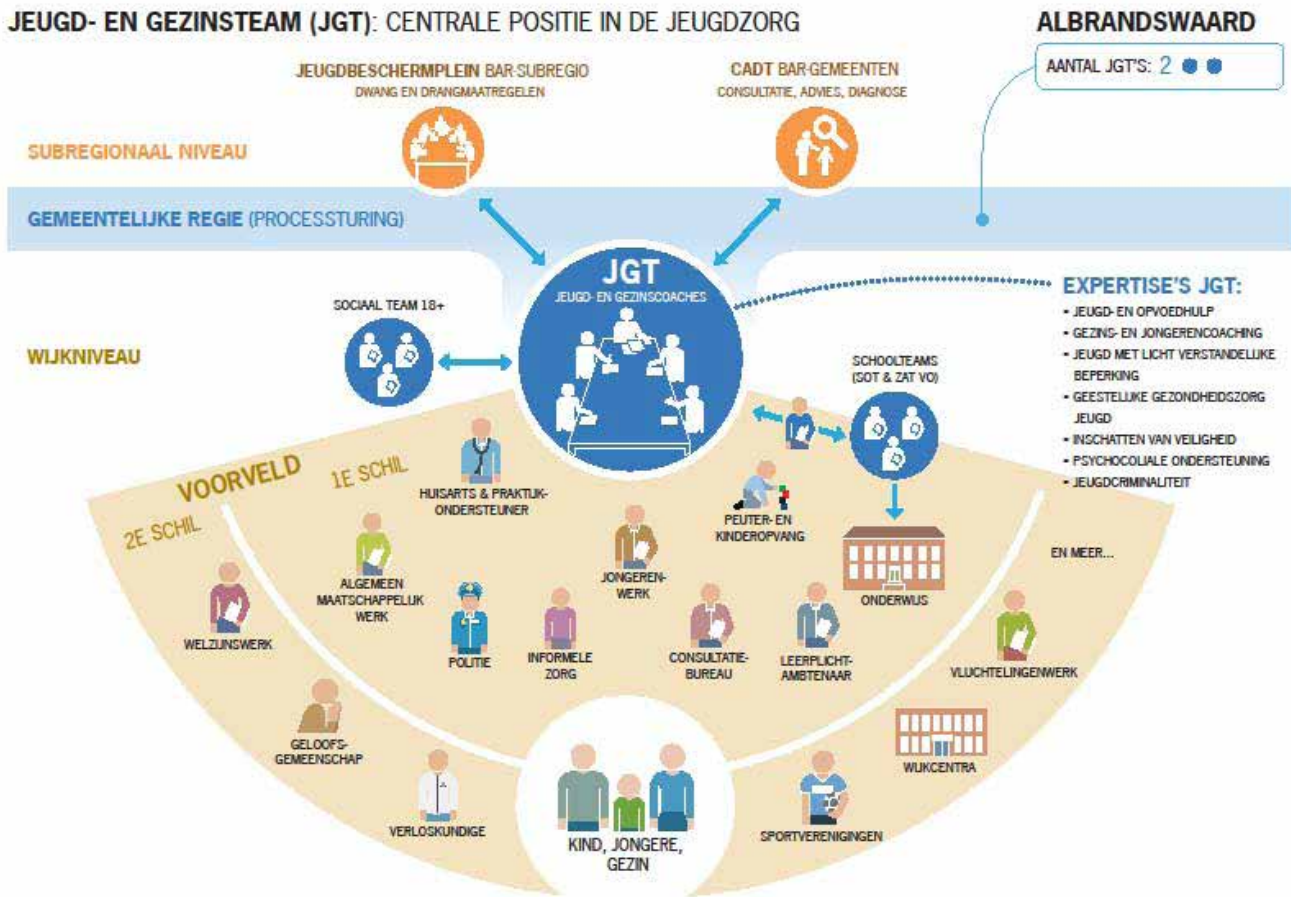
Stichting Welzijn Albrandswaard (SWA) is de welzijnsorganisatie in de gemeente. SWA wil iedereen in de gemeente - jong én oud - de steun bieden die steun nodig is om te kunnen meedoen in de maatschappij en zelfstandig te kunnen leven. Sinds 2012 voert SWA het jongerenwerk uit in Albrandswaard.

ZAT: zorg- en adviesteam

Er is een samenhangend geheel van zorg- en adviesteams van 0-18 jaar (ZAT 0-4, 4-12 en 12-18 jaar). De ZAT's zijn op schoolniveau georganiseerd; elke basisschool en middelbare school heeft op deze manier zijn eigen ZAT. In het ZAT worden leerlingen besproken waarover de school zich zorgen maakt. Het ZAT komt eens per zes weken op de school bijeen om deze problemen te bespreken. Het voorschoolse ZAT (0-4 jaar) is na enige tijd van afwezigheid weer actief in de gemeente.

Bijlage B Zorgstructuur vanaf 2015

JEUGD- EN GEZINSTEAM (JGT): CENTRALE POSITIE IN DE JEUGDZORG



Bron: Concept-nota Contouren lokale jeugdhulpstelsel Albrandswaard, versie 5 juni 2014.