



Foto: Martine Sprangers

Every Child Matters

## Engelse inspiratie voor Nederlands jeugdbeleid

Door Caroline Vink

---

**Engeland kent zijn eigen Savanna: Victoria Climbié. Haar tragische dood leidde tot een totale hervorming van het jeugdzorgstelsel en de visie op kinderen en jongeren. Het hervormingsprogramma Every Child Matters moet in 2008 in elke Engelse gemeente zijn ingevoerd. Centraal in het programma staan vijf opvoedingsdoelen, die gelden voor elk kind. Het Nederlandse ministerie voor Jeugd en Gezin heeft die doelen bijna letterlijk overgenomen als uitgangspunt voor het Nederlandse jeugdbeleid. Maar ook uit de uitwerking van het Engelse beleid kan Nederland lering trekken.**

De tragische dood van Victoria Climbié in 2000 was aanleiding tot een grootschalig onderzoek. Victoria stierf na mishandeling en verwaarlozing door een oudtante en haar vriend, hoewel er diverse hulpverleners bij het gezin betrokken waren. De uitkomsten van het onderzoek waren vernietigend. Cruciaal bleek een gebrek aan samenwerking en informatie-uitwisseling. Ook was het onduidelijk wiens verantwoordelijkheid het was om in te grijpen in de situatie.

Het onderzoek werd begin 2003 afgerond. De reactie van de overheid kwam acht maanden later in de discussienota *Every Child Matters*. Daarin werd een plan gepresenteerd om dit soort incidenten in de toekomst te voorkomen. De kern van de boodschap was het integreren van alle voorzieningen en instellingen rond het belang van het kind.

De nota leidde tot een ongekeerde stroom aan reacties, debatten en consultaties over voorzieningen voor kinderen, niet alleen van en

met beleidsmakers en beroepskrachten, maar ook ouders en kinderen. De consultaties resulteerden in een nieuwe wet, de *Children Act 2004*, die dient als juridische basis voor de stelselherforming. Vervolgens is eind 2004 het hervormingsprogramma *Every Child Matters: Change for Children* (ECM) gepresenteerd. Het programma is gebaseerd op vijf positieve opvoedingsdoelen en gaat uit van een totale verandering van lokale structuren en voorzieningen voor alle kinderen van 0 tot 19 jaar. ECM geldt alleen in Engeland; Noord-Ierland, Schotland en Wales hebben eigen bevoegdheden rond jeugdbeleid.

### Vijf doelen

De vijf opvoedingsdoelen van *Every Child Matters*, juridisch vastgelegd in de *Children Act 2004*, zijn doelen waarvan iedereen in de consultaties het met elkaar eens was dat ze belangrijk zijn voor kinderen om te kunnen opgroeien tot volwassenen. De doelen hangen met elkaar samen en iedereen die met kinderen werkt, moet ze onderschrijven:

- *Be healthy* (gezond zijn);
- *Stay safe* (wees veilig);
- *Enjoy and achieve* (plezier maken en presteren);
- *Make a positive contribution* (een positieve bijdrage leveren);
- *Achieve economic well-being* (economisch welzijn bereiken).

In consultaties met professionals en vrijwilligers uit de jeugdsector, beleidsmakers en lokale ambtenaren zijn de algemene opvoedingsdoelen verder uitgewerkt. Bij 'gezond zijn' gaat het bijvoorbeeld om fysieke, mentale en emotionele gezondheid, gezonde seksualiteit, een gezonde leefstijl en zich onthouden van drugsgebruik. De nationale overheid heeft vervolgens op basis van de doelen een aantal *targets* geformuleerd die lokale overheden moeten halen, zoals een lagere zuigelingensterfte en minder drankmisbruik.

Alle lokale overheden hebben de opvoedingsdoelen gebruikt om de situatie in hun gemeente te analyseren en op basis daarvan resultaten benoemd die zij voor hun gemeente willen behalen, bijvoorbeeld het aantal kinderen dat school verlaat met een diploma of een groter sportaanbod voor 5- tot 16-jarigen. De samenwerkende inspecties voor onderwijs, welzijn, gezondheid en zorg hebben criteria ontwikkeld om de resultaten van overheden en organisaties te meten aan de hand van de opvoedingsdoelen. De opvoedingsdoelen leggen een stevige visie onder het jeugdbeleid en het hervormingsprogramma.

### Geïntegreerde benadering

Het hervormingsprogramma is gericht op de omslag van interventie naar preventie. De lokale overheden hebben de regie in handen. Ze worden geacht aan de hand van hun plaatselijke analyse en hun beoogde doelen hun eigen, specifieke *targets* te benoemen. Aangezien ECM in 2005 is ingevoerd, is dit proces in volle gang. Veel gemeenten hebben het voorbereidingstraject afgerond en zijn begonnen met de uitvoering.

Om het hervormingsprogramma te verduidelijken gebruikt ECM een uidiagram.



De kern van het programma is het verbeteren van de zorg voor kinderen en hun ouders, gebaseerd op de vijf uitgewerkte opvoedingsdoelen.

De schil daaromheen, *Integrated Front-Line Delivery*, is de samenwerking tussen alle voorzieningen om de opvoedingsdoelen te realiseren. Hun plicht tot samenwerking is vastgelegd in de *Children Act 2004*. Daartoe worden *children's trusts* opgericht – een soort combinatie van een gemeentelijke bestuursdienst en een welzijnstichting.

In de *trust* werken alle voorzieningen samen: onderwijs, welzijn, gezondheidszorg en jeugdzorg. Hun medewerkers vormen multidisciplinaire teams en krijgen een gezamenlijke training. Het belangrijkste doel van de *trusts* is het bijeenbrengen van budgetten en middelen om effectiever te kunnen werken aan betere voorzieningen voor kinderen. Voorbeelden van geïntegreerde voorzieningen zijn *children's centres*, vergelijkbaar met de voorschool, en *extended schools*, vergelijkbaar met de brede school.

Een belangrijk verschil met Nederland is dat de meeste voorzieningen voor kinderen en jongeren in Engeland worden uitgevoerd door de overheid. Ze werken in de *trusts* echter ook samen met particuliere organisaties.

### Werkprocessen

De volgende schil, *Integrated Processes*, is het verbeteren van de werkprocessen. Er is op nationaal niveau een gestandaardiseerde vragenlijst ontwikkeld, de *Common Assessment Framework*, die de zorgvraag van het kind en het gezin moet verhelderen en tot een goede indicatie moet leiden. Alle professionals zijn getraind in het gebruik van de *Common Assessment Framework*; gemeenten hebben tot 2008 de tijd om de vragenlijst in te voeren. Door de verplichte samenwerking tussen voorzieningen is het ook eenvoudiger om een contactpersoon voor het hulpvragende kind en gezin te benoemen, de *lead professional*, vergelijkbaar met een gezinscoach.

Het verbeteren van de werkprocessen draait ook om een goede uitwisseling van informatie. Hiervoor wordt *Contact Point* gebruikt, een model waarop de Nederlandse Verwijsindex is gebaseerd. *Contact Point* maakt het mogelijk informatie uit te wisselen over welke instantie bij een kind betrokken is, zonder in te gaan op de inhoud van de hulpvraag of verwijzing. Het is vooral een middel om te voorkomen dat verschillende instanties niet op de hoogte zijn van elkaars betrokkenheid bij een kind. *Contact Point* is een van de meest omstreden onderdelen van ECM, omdat er in Engeland ook veel discussie is over privacy.

### Voorzieningen

De vierde schil van de ui, *Integrated Strategy*, heeft betrekking op de strategische samenwerking. De *Children Act 2004* stelt de lokale overheid verantwoordelijk voor het veranderingsproces dat alle voorzie-

ningen bij elkaar moet brengen en beter moet laten samenwerken. Alle gemeenten moeten een *director of children's services* aanstellen die verantwoordelijk is voor het bijeenbrengen van alle voorzieningen die vallen onder de *children's trust*. Een wethouder draagt de politieke verantwoordelijkheid voor het veranderingsproces. Zo zijn de professionele en de politieke verantwoordelijkheid duidelijk benoemd en gescheiden. In een driejarig beleidsplan – het *children and young people's plan* – legt de lokale overheid de geïntegreerde strategie, de samenwerking, de doelstellingen en de te behalen *targets* vast.

De buitenste schil, *Inter-Agency Governance*, brengt op bestuurlijk niveau verantwoordelijkheden samen, zowel op lokaal als op nationaal niveau. De nationale sturing van het programma is ondergebracht bij het *Department of Children, Schools and Families* – het ministerie voor Kinderen, School en Gezin, ook wel het *Every Child Matters departement* genoemd.

#### Geïntegreerde voorzieningen

**Children's Centres** – Een van de onderdelen van *Every Child Matters* is de realisering van zo'n 3500 *children's centres* in de komende jaren. Die geïntegreerde voorziening is bedoeld voor ouders en kinderen van -9 maanden tot circa 5 jaar. De kerntaak van de *children's centres* is het bieden van ontwikkelingsstimulering in combinatie met dagopvang, opvoedingsondersteuning en huisbezoeken, gezondheidszorg inclusief postnatale zorg, en een verwijfsfunctie naar intensievere vormen van zorg. De *children's centres* bieden ook hulp aan ouders, bijvoorbeeld door hen te helpen hun weg te vinden op de arbeidsmarkt.

Engeland kende al langer *Sure Start*, een programma gericht op het bestrijden van achterstand en armoede, zodat kinderen een goede start kunnen maken. In veel gemeenten is *Sure Start* het pedagogische concept van de *children's centres*.

**Extended Schools** – Scholen spelen een centrale rol in *Every Child Matters*. Net als in Nederland worden scholen gezien als de plek waar potentiële problemen van kinderen kunnen worden gesignaleerd. De Engelse overheid geeft basisscholen en scholen voor voortgezet onderwijs een belangrijke rol in het hervormingsproces. Een onderdeel van de strategie is het invoeren van het *extended school*-concept, vergelijkbaar met de brede school, op alle scholen. Daarbij moeten de scholen samenwerken met andere instanties en als het nodig is doorverwijzen naar specifieke zorg. Een *extended school* is open van 8.00 tot 18.00 uur en biedt buitenschoolse activiteiten en opvoedingsondersteuning aan. In Nederland is de brede school vooral ingevoerd in het basisonderwijs; in Engeland moet de *extended school* in 2010 juist in het voortgezet onderwijs gerealiseerd zijn.

ECM gaat uit van een integrale benadering van verbeterde resultaten, voorzieningen, processen, uitvoering en besturing waarbij het kind en zijn opvoeders centraal staan. Kinderen en jongeren worden zoveel mogelijk bij dit proces betrokken. Het is *work in progress*: voorstellen worden gaandeweg verbeterd en het beleid wordt waar nodig aangepast.

### De praktijk

In de *Children Act 2004* is wettelijk vastgelegd welke stappen de gemeenten moeten ondernemen in het hervormingsproces. Het is een sturend nationaal kader, waarvan de gemeenten de lokale invulling moeten bepalen en realiseren.

Alle lokale overheden zijn in 2005 begonnen met het hervormingsproces van *Every Child Matters*. Veel onderdelen moeten in 2008 zijn gerealiseerd, zoals de *children's trusts* en het aanstellen van een *director of children's services*.

De lokale overheden werken ook aan het driejarige beleidsplan, het *children and young people's plan*, waarvoor ze consultatietrajecten moesten uitvoeren met alle beroepskrachten die betrokken zijn bij kinderen en ouders. Ook ouders en kinderen zijn geconsulteerd. De ervaringen van een aantal proefgemeenten dienden als *best* of juist als *bad practice*.

Er is veel tijd, energie en geld geïnvesteerd in bijeenkomsten, consultatietrajecten en conferenties, zowel op lokaal als op nationaal niveau. Niet alleen bestuurders waren daarbij betrokken; alle professionals die met kinderen werken zijn op de een of andere wijze getraind of geïnformeerd. Al die inspanning staat in het teken van het realiseren van de vijf opvoedingsdoelen, en alle organisaties die betrokken zijn bij kinderen en al het beleid worden daarop afgerekend.

### Havering

Een interessant voorbeeld van een lokaal implementatieproces is te volgen via de nieuwsbrieven van Havering, een stadsdeel in Londen. In de eerste nieuwsbrief van oktober 2004 wordt *Every Child Matters* geïntroduceerd. De nieuwsbrief bericht over een eerste bijeenkomst met 75 managers van alle verschillende voorzieningen voor kinde-

ren, jongeren en ouders in Havering. Centraal staat de vraag hoe Havering *Every Child Matters* moet vormgeven en wat de prioriteiten zijn.

De volgende nieuwsbrieven doen verslag van de vorderingen, steeds in het kader van het nationale hervormingsprogramma. *Every Child Matters* legt veel nadruk op lokaal leiderschap. De nieuwsbrief schetst welke organisaties het initiatief nemen. Opvallend is hoeveel bijeenkomsten er zijn georganiseerd en hoeveel verschillende personen en instanties daarbij betrokken waren. Alleen al tussen oktober 2004 en begin februari 2005 zijn drie bijeenkomsten georganiseerd met alle *stakeholders*. Bij elke bijeenkomst waren ongeveer tachtig beleidsmakers en managers van relevante organisaties uit Havering aanwezig. Ouders en kinderen zijn ook geconsulteerd over wat zij belangrijk vinden, via de lokale media.

In november 2005 zijn de lokale prioriteiten vastgesteld en gaat Havering over tot implementatie. Het hele consultatieproces heeft dan meer dan een jaar geduurd. Begin 2006 wordt de *director for children's services* aangesteld en wordt de *children's trust* formeel opgericht. Haverings eerste driejarige *children and young people's plan* wordt gepresenteerd op 1 april 2006. De rest van dat jaar staat in het teken van de opbouw van de *children's trust* en de integratie en opzet van overige voorzieningen, zoals *children's centres* en *extended schools*. Ook wordt de *Common Assessment Framework*-vragenlijst ingevoerd.

Havering is een proefgemeente voor de voor- en vroegschoolse voorzieningen en organiseert bijeenkomsten om andere gemeenten te informeren over zijn *children's centres*. Eind 2006 maakt Havering zich op voor een eerste bezoek van de gezamenlijke inspecties, die beoordelen of en in welke mate de beleidsplannen leiden tot een verbeterde samenwerking en betere zorg voor kinderen en hun opvoeders in Havering. Inmiddels – in 2007 – is het voorbereidings- en implementatietraject van ECM in Havering afgesloten en wordt er gewerkt in het nieuwe model.

### Kritiek

Over het algemeen is *Every Child Matters* enthousiast ontvangen, al is het nog te vroeg om werkelijke verandering en verbetering te meten. Uit een evaluatie van het opzetten van de *children's trusts* door 25 proefgemeenten komt naar voren dat er ontschotting plaatsvindt, maar het is nog te vroeg om iets te zeggen over de verbeterde zorg voor kinderen.

Er is ook kritiek op het programma. Het proces is te snel gegaan en verandering leidt tot weerstand. Veel mensen in de praktijk ervaren dat er vooral wordt geïnvesteerd in strategische ontwikkeling en dat het ‘echte’ werk in de knel komt. Ze klagen dat er gepraat wordt over de beste zorg voor kinderen, maar dat er in de praktijk nog steeds veel kinderen door de mazen van het net glippen. Alle organisaties moeten kunnen aantonen hoe ze bijdragen aan het realiseren van de vijf opvoedingsdoelen. Dat is voor kleine organisaties met een specifiek aanbod niet altijd evident.

Toch is er wijdverbreid enthousiasme voor de onderliggende ideeën van *Every Child Matters*, dat echt wordt ervaren als een hervormingsagenda om de zorg voor kinderen te verbeteren. Bestuurders en beroepskrachten hebben de vijf opvoedingsdoelen omarmd. Het veranderingsproces is volop in beweging.

## Nederland

Ondanks een aantal overeenkomsten tussen het jeugdbeleid in Engeland en Nederland blijft het ingewikkeld om een vergelijking te maken. Engeland kent bijvoorbeeld meer alomvattende wetgeving – de *Childcare Act* – voor het jeugdbeleid en er is meer nationale aansturing mogelijk. Toch is het programma *Alle kansen voor alle kinderen* van het ministerie voor Jeugd en Gezin duidelijk geïnspireerd door *Every Child Matters*. De minister voor Jeugd en Gezin wil samenhang brengen in alle inspanningen voor de jeugd. *Alle kansen voor alle kinderen* begint met een opsomming van vijf opvoedingsdoelen, die het gezamenlijke richtsnoer zijn voor iedereen die met kinderen te maken heeft:

- Gezond opgroeien;
- Veilig opgroeien;
- Steentje bijdragen aan de maatschappij;
- Talenten ontwikkelen en plezier hebben;
- Goed voorbereid zijn op de toekomst.

Die opvoedingsdoelen zijn bijna een letterlijke vertaling van de ECM-doelen. Maar in tegenstelling tot het Engelse beleid zijn de doelen in het Nederlandse programma niet verder uitgewerkt.

Het hart van het programma zijn negen beleidsterreinen, waaronder opgroei- en opvoedondersteuning in de buurt, jeugdparticipatie, snelle en effectieve hulp voor jeugd en gezin, en de aanpak van kindermishandeling. Dat is een voor Nederland nieuwe aanpak, mede omdat er voor alle beleidsterreinen resultaten worden benoemd die

uiterlijk in 2011 gerealiseerd moeten zijn. Veel van die resultaten zijn echter gericht op het verbeteren of realiseren van voorzieningen, bijvoorbeeld een landelijk dekkend netwerk van Centra voor Jeugd en Gezin. Slechts enkele beoogde resultaten hebben specifiek betrekking op kinderen en jongeren zelf, zoals de aanpak van overmatig alcoholgebruik en het invoeren van maatschappelijke stages.

In het slot van *Alle kansen voor alle kinderen* wordt opgeroepen tot het voortzetten van de dialoog en het waarmaken van de ambitie 'een goede jeugd voor elk kind'. Het sterke punt van het Engelse hervormingsprogramma is dat de vijf opvoedingsdoelen bij iedereen die met kinderen en gezinnen werkt tussen de oren zit. Alle veranderingen zijn aan deze opvoedingsdoelen opgehangen en iedereen en al het beleid wordt op deze doelen afgerekend. Dat heeft een gezamenlijk enthousiasme gecreëerd waarvan kinderen en jongeren uiteindelijk profiteren. Vanuit de gedeelde visie is het makkelijker om samen te werken.

### Verder uitwerken

Ook Nederland zou gediend zijn met een verdere uitwerking van de opvoedingsdoelen en van de consequenties die die doelen hebben voor het werk van vrijwilligers, beroepskrachten, instellingen, gemeenten en provincies. Praten alleen is niet voldoende om betere kansen te creëren voor kinderen, maar een gezamenlijke visie legt wel een stevige basis voor een positief jeugdbeleid.

Het programma van Jeugd en Gezin kiest niet voor een vergaande verandering van het systeem, het ketenstelsel, zoals in Engeland is gebeurd met *Every Child Matters*. Voorstellen in die richting, bijvoorbeeld uit Operatie Jong, riepen veel weerstand op. *Alle kansen voor alle kinderen* leidt echter wel tot een verandering van de inhoudelijke koers van het jeugdbeleid, een beleid dat gericht is op gelijke kansen voor iedereen. Een gedeelde visie die bij iedereen tussen de oren zit, is een belangrijke voorwaarde om die gelijke kansen te realiseren. Het is de moeite waard om niet alleen de opvoedingsdoelen uit *Every Child Matters* over te nemen, maar ook te leren van de wijze waarop ze in Engeland onderdeel zijn geworden van de gereedschapskist van iedereen die met kinderen en gezinnen werkt.

### [www.everychildmatters.gov.uk](http://www.everychildmatters.gov.uk)

De website [www.everychildmatters.gov.uk](http://www.everychildmatters.gov.uk) is door de Engelse overheid opgezet ter ondersteuning van de implementatie van het hervormingsprogramma *Every Child Matters*. De website biedt uitgebreide informatie, toegang tot belangrijke documenten en ruimte voor het uitwisselen van *good practices*. Naast informatie voor bestuurders en beroepskrachten is er ook specifieke informatie voor ouders en kinderen.

Een duidelijk voorbeeld van een driejarig beleidsplan – een *children and young people's plan* – met daarin de prioriteiten en lokale *targets*, is te vinden op de website van de *children's services* van Newcastle: [www.newcastlechildrenservices.org.uk](http://www.newcastlechildrenservices.org.uk).

### Verder lezen

Havering (2004–2006). *Every Child Matters Newsletter 1–10*. Te vinden op [www.havering.gov.uk](http://www.havering.gov.uk).

Pijll, M. van der en Konijn, C. (2006). Jeugdzorg in Groot-Brittannië. *Nederlands Tijdschrift voor Jeugdzorg*, jaargang 10, nummer 1, pagina 36-45.

Ministerie voor Jeugd en Gezin (2007). *Alle kansen voor alle kinderen. Programma voor jeugd en gezin 2007–2011*. Te downloaden via [www.jeugdengezin.nl](http://www.jeugdengezin.nl).

Unicef (2007). *An overview of child well-being in rich countries*. Florence, Unicef Innocenti Research Centre.

Wilk, E.A. van der (2007). *Leren van de burens*. Bilthoven/Houten, RIVM/Bohn Stafleu van Loghum. Te downloaden via [www.rivm.nl](http://www.rivm.nl).

---

**Caroline Vink** ([c.vink@nji.nl](mailto:c.vink@nji.nl)) werkt bij de afdeling Internationaal van het Nji en houdt zich bezig met internationale vergelijkingen van het jeugdbeleid.