



Evaluatie Wet op de jeugdzorg

Maatregelen missen samenhang: een visie op jeugdzorg is nodig

Binnenkort evalueert de Tweede Kamer de Wet op de jeugdzorg uit 2005. Hierop vooruitlopend laat het debat over de inrichting van het stelsel weer op. In september kondigde Minister Rouvoet ingrijpende veranderingen aan binnen de jeugdzorg. Hij nam hiermee een voorschot op het volgend jaar te presenteren kabinetsstandpunt over de toekomst van de jeugdzorg. Het Nederlands Jeugdinstituut pleit ervoor stelselwijzigingen goed te doordenken. Zaak is nu eerst de visie op jeugdzorg uit te werken en van daaruit het stelsel in te richten. Met het steeds maar weer verschuiven van verantwoordelijkheden, het opheffen van voorzieningen of het opzetten van nieuwe instituties, zijn de problemen in de jeugdzorg niet op te lossen.

Vraag naar jeugdzorg groeit explosief

Cijfers van het Sociaal en Cultureel Planbureau laten zien dat de vraag naar gespecialiseerde jeugdzorg jaarlijks met gemiddeld 7,5 procent groeit. Ook de jeugd-ggz en het speciaal onderwijs voor kinderen met psychische en gedragsproblemen laten een ongekende groei zien. En dat terwijl deskundigen het erover eens zijn dat het aantal kinderen met gedrags- en emotionele problemen de afgelopen jaren niet toegenomen is.

De verwachting was dat de Wet op de jeugdzorg een goed instrument zou zijn om cliënten snel de juiste hulp te bieden. De almaar groeiende wachtlijsten lijken er echter op te wijzen dat het huidige stelsel nog steeds niet aan de verwachtingen voldoet. Werkt de wet niet goed? Of is er meer aan de hand?

De Wet op de jeugdzorg is ooit in het leven geroepen om de zorg voor jeugdigen en hun ouders te verbeteren door meer samenhang te brengen in een versnipperd veld. Dat is maar

tot op zekere hoogte gelukt. De vraag is hoe het nu verder moet. Het is van belang lering te trekken uit de ervaringen met het stelsel de afgelopen jaren.

De Wet op de jeugdzorg: hoe en waarom

Onderzoeksbureau Research voor Beleid kwam in 1994 met een vernietigend rapport over wat toen nog de jeugdhulpverlening heette: het aanbod was versnipperd en er was te weinig lichte hulp beschikbaar. De verwijzing naar zwaardere hulp werd gediskwalificeerd als nattevingerwerk. Elke hulpverleningsinstantie had een eigen toelatingsbeleid. Verwijzers moesten daarom eindeloos met cliënten leuren om goede hulp te krijgen. Op advies van de Nationale Raad voor de Volksgezondheid (1994) besloot het toenmalige kabinet daarom tot een ingrijpende wijziging van het jeugdzorgstelsel. Belangrijkste verandering: één herkenbare toegang voor de jeugdzorg.

Dit aanmeldpunt, het huidige bureau jeugdzorg, moest een soort eerstelijnsvoorziening worden voor advies en lichte ambulante hulp, de indicatiestelling voor gespecialiseerde zorg en de zorgcoördinatie. In eerste instantie was bureau jeugdzorg een netwerk en geen aparte organisatie. Het idee was dat gemeentelijke voorzieningen en jeugdzorginstellingen zelf afspraken zouden maken over het aanbod van advies en lichte hulp en over de vormgeving van de indicatiestelling. Wat er echter gebeurde was dat instellingen wel het bordje 'Bureau Jeugdzorg' op hun voordeur schroefden, maar verder weinig veranderden. De verantwoordelijkheid voor het verbeteren van de kwaliteit van de zorg was niet duidelijk belegd. Vooral jeugdhulpverlening en jeugd-ggz bleven volkomen langs elkaar heen werken. Ook over het lichte aanbod werden geen harde afspraken

gemaakt. Om deze patstelling te doorbreken, werd in het Regeerakkoord van 1998 besloten dat er één bureau jeugdzorg zou komen onder één aansturing en financiering. Daarmee was de netwerkconstructie van de baan. Tegelijkertijd werd ook het recht op jeugdzorg geïntroduceerd. Bureau jeugdzorg moest daarvoor de toegangspoort zijn. Dit werd verankerd in de Wet op de jeugdzorg die op 1 januari 2005 van kracht werd. Tom van Yperen, expert bij het Nederlands Jeugdinstituut en destijds adviseur bij de vorming van de bureaus jeugdzorg, zegt hierover: 'Bij de totstandkoming van de wet sneuvelde de lichte ambulante hulp als taak van bureau jeugdzorg. De wet focust nu vooral op de functie indicatiestelling, de jeugdbeschermingstaken en de taken van de achterliggende jeugdzorgaanbieders. De lichte pedagogische ondersteuning zou geregeld worden in de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), die op dat moment ook in de maak was.' Daarmee was het lot van bureau jeugdzorg als doorverwijsbureau bezegeld.

Wet op de jeugdzorg leidt tot verbeteringen, maar lichte ambulante hulp komt niet uit de verf

Hoewel het niet altijd onderkend wordt, heeft de hele operatie zeker een aantal verbeteringen opgeleverd. Bureau jeugdzorg is een belangrijk kanaal geworden waarlangs allerlei verwijzingen plaatsvinden. Het is ook het aanspreekpunt voor grote verbetertrajecten, onder meer voor de kwaliteit van de indicatiestelling. De jeugdzorg is bovendien minder versnipperd dan voorheen. Zo hebben er veel fusies tussen zorgaanbieders plaatsgevonden, terwijl andere organisaties – zoals het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling, de jeugdbescherming en de jeugdreclassering – zijn ondergebracht bij bureau jeugdzorg. Toch zijn er ook kritische noten te kraken. Het is niet gelukt om de waterscheiding tussen jeugdhulpverlening en jeugd-ggz te overbruggen. Ook de lichte ambulante hulp is nog steeds niet goed geregeld. Het aanbod lichte hulp is erg versnipperd en onvoldoende beschikbaar. Dat levert grote

problemen op voor de gespecialiseerde jeugdzorg. Deze situatie zorgt namelijk voor een enorme toestroom van cliënten die eerder en beter geholpen hadden kunnen worden met een licht ambulante aanbod. Tom van Yperen: 'Zolang de pedagogische ondersteuning – waarvoor de gemeente in het kader van de Wmo verantwoordelijk is – niet goed van de grond komt, blijft het aantal verwijzingen naar de gespecialiseerde zorg groeien. Bureau jeugdzorg kan meestal alleen kiezen tussen een indicatie afgeven voor gespecialiseerde zorg of niets doen. Terugsturen is geen optie want er is te weinig om naar terug te sturen. Een indicatie geeft echter wel recht op jeugdzorg. En zo wordt de druk op de gespecialiseerde zorg steeds verder opgevoerd. De provincie – die de geïndiceerde jeugdzorg financiert – krijgt vervolgens letterlijk de rekening gepresenteerd.'

Maatregelen missen samenhang

De jeugdzorg moet en kan beter, vindt het Nederlands Jeugdinstituut. Het is echter een illusie om te denken dat je er bent met een aanpassing van de wet. Het is vooral van belang dat er meer samenhang komt tussen de verschillende initiatieven om de problemen in de jeugdzorg aan te pakken. De inzet daarvan is onder andere het terugdringen van de wachtlijsten, het bevorderen van effectiviteit en het in een vroeg stadium signaleren en aanpakken van problemen. Zo is besloten dat er een landelijke dekking van Zorg- en advies-teams (ZAT's) moet komen, moeten alle gemeenten over Centra voor Jeugd en Gezin (CJG's) beschikken en met het oog op de regel-druk moet de indicatiestelling van bureau jeugdzorg ineens globaler. Die besluiten vertonen weinig samenhang. Een langetermijn-beleid gebaseerd op een inhoudelijke visie kan daarin verandering brengen. Minister Rouvoet doet daar met zijn aanpak *Eén gezin, één plan* een belangrijke aanzet toe. Wat daarin echter ontbreekt, is een coherente visie op het stelsel en de plek van de voorzieningen daarbinnen. Inmiddels staat de formulering van zo'n visie hoog op de agenda van het ministerie voor

Jeugd en Gezin. De eerste contouren zijn onlangs door Rouvoet gepresenteerd. Een stelselherziening lijkt daarbij niet langer uitgesloten.

Versnippering zorg terugdringen

De scheiding tussen jeugdzorg en jeugd-ggz opheffen is al vele jaren een probleem. Onderzoek laat echter zien dat jeugdzorg en jeugd-ggz vaak met dezelfde doelgroep en vergelijkbare problematiek te maken krijgen. Het komt regelmatig voor dat een gezin bij verschillende instellingen vergelijkbare procedures moet doorlopen voor een indicatie en een diagnose om vervolgens een combinatie van jeugdhulp en jeugd-ggz te krijgen zonder dat er een goede afstemming is. Dat kan en moet echt beter. Om een meer cliëntgericht jeugdbeleid te realiseren, is het noodzakelijk dat de diagnostiek en indicatiestelling voor de specialistische zorg echt integraal worden en de wetgeving daarop – waar nodig - wordt aangepast. Ook de afstemming met andere indicatieorganen, zoals die in het onderwijs, de verslavingszorg en van zorgverzekeraars moet beter. Cliënten met meer dan één probleem krijgen nu vaak met allemaal verschillende procedures te maken en worden van het kastje naar de muur gestuurd.

Daarnaast moet de versnippering binnen het gemeentelijk beleid aangepakt worden. Nu is vaak onduidelijk welke instelling verantwoordelijk is voor welke hulp. De komst van de Centra voor Jeugd en Gezin brengen daar alleen verandering in als er bij instellingen duidelijke verantwoordelijkheden belegd worden. Vooralsnog is daar geen sprake van. Minder vrijblijvendheid en een betere afstemming in dit veld zijn nodig om de kwaliteit van de opvoedingsomgeving van kinderen en de lichte ambulante zorg goed op orde te krijgen. Veel gemeenten willen in dit kader meteen taken van bureau jeugdzorg overhevelen naar de nieuwe Centra voor Jeugd en Gezin (Commissie Zorg om Jeugd, 2009). In het belang van de cliënt is dit het overwegen waard. Ook een CJG kan immers een globale indicatie afgeven. Maar wat betekent een overheveling van taken

voor bijvoorbeeld de positie van jeugdbescherming en jeugdreclassering die nu deel uitmaken van bureau jeugdzorg? De versnippering die door bureau jeugdzorg verdwenen is, mag niet via een omweg terugkomen. Gemeenten moeten zich bovendien realiseren dat ze er een forse verantwoordelijkheid bij krijgen, als zij taken van bureau jeugdzorg naar zich toe trekken. Zolang het aanbod lichte pedagogische ondersteuning ontoereikend is, is het risico groot dat overname van de indicatiestelling leidt tot nog meer verwijzingen naar gespecialiseerde zorg. Tom van Yperen: ‘De boodschap aan gemeenten kan dan ook simpel zijn: zorg eerst dat het aanbod van preventie en vroeghulp op orde is. Dat is al moeilijk genoeg. Ga pas daarna kijken of je nog andere taken moet overnemen.’

Inhoudelijke visie op jeugdzorg nodig

De versnippering in de jeugdsector kan alleen verder teruggedrongen worden door het stelsel opnieuw in te richten op grond van een inhoudelijke visie gekoppeld aan niet-vrijblijvende afspraken, vindt het Nederlands Jeugdinstituut. Dit sluit aan bij de oproep die minister Rouvoet onlangs deed om het debat over de toekomst van de jeugdzorg vanuit de inhoud te voeren (september 2009). Die inhoudelijke visie moet, volgens het Nederlands Jeugdinstituut, op twee peilers berusten.

De eerste peiler is gericht op de pedagogische kwaliteit van de leefomgeving van kinderen. Basisvoorzieningen als kinderopvang, onderwijs, buurtwerk en sport- en spelaccommodaties spelen daarin een grote rol. Professionals en vrijwilligers die er werken moeten als medeopvoeder voldoende toegerust worden om talenten van kinderen te helpen ontwikkelen, veel voorkomende opvoedvragen van ouders te beantwoorden en alledaagse problemen bij jeugdigen samen met ouders in goede banen te leiden. Het is bekend welke vragen en problemen er spelen en welke aanpak hiervoor werkt. Dus kunnen de betrokken instellingen hun aanbod daarop afstemmen en hun medewerkers scholen.

De tweede peiler richt de focus op de aanvullende voorzieningen die nodig kunnen zijn. Het neemt de meest voorkomende problemen onder jeugdigen en de belangrijkste opvoedvragen als uitgangspunt. Het Nederlands Jeugdinstituut heeft in kaart gebracht om welke problemen en opvoedvragen het gaat (zie box 1) en legt alles wat daarover bekend is vast in dossiers op internet. Die problemen en vragen moeten richtinggevend zijn voor wat er aan specifieke en effectieve vormen van preventie, vroeghulp, signalering en zwaarder aanbod beschikbaar moeten zijn in het stelsel. Wees helder over de verdeling van verantwoordelijkheden over de verschillende organisaties, maak prestatieafspraken en zorg voor een strakke regie. Regel tot slot dat er voor de belangrijkste clusters van voorzieningen één budget is en pas daarvoor zo nodig de wetgeving aan. Uiteindelijk betekent dit dat niet langer voorzieningen en regelingen bepalend zijn voor de zorg die iemand krijgt maar dat er gedacht wordt in termen van doelgroepen. Het Nederlands Jeugdinstituut is ervan overtuigd dat met deze benadering de bulk van de problemen in een vroeg stadium adequaat aan te pakken is en dus ook de druk op de gespecialiseerde voorzieningen zal afnemen.

Stepped care als praktische uitwerking

Het zogeheten *stepped care* model is bij uitstek

Top 10 van opvoedingsvragen, risico's en problemen bij jeugdigen

- van dwars gedrag tot gedragsproblemen
 - van grensoverschrijdend gedrag tot delinquentie
 - van drukke kinderen tot ADHD
 - van gewone angsten tot fobieën
 - van gewone dip tot depressie
 - van plagen tot pesten
 - van geen zin hebben in school tot schooluitval
 - van experimenteren met naar misbruik van middelen
 - van seksuele interesses tot seksuele grenzeloosheid
 - van ongezonde levensstijl tot overgewicht
- (zie ook de dossiers op www.nji.nl)

Top 6 van vragen, risico's en problemen in de opvoeding

- van opgroeien tussen twee culturen tot radicalisering
- van goed meekomen in het onderwijs naar onderwijsachterstand
- van pedagogische tik tot kindermishandeling
- van opvoedingsonzekerheid tot OTS
- van enkelvoudig opvoedingsprobleem tot multiprobleemsituaties
- de media: van ontspannend en educatief middel tot risicofactor

geschikt om deze visie in de praktijk operationeel te maken. Volgens dit model krijgen cliënten in eerste instantie de meest effectieve, minst belastende, goedkoopste en kortste behandeling die mogelijk is. Pas als deze minimale aanpak onvoldoende effect heeft, komt een intensievere interventie in beeld (zie box 2). Kinderen bij wie meteen duidelijk is dat zij gespecialiseerde zorg nodig hebben, slaan

stappen over en krijgen die zorg direct. In het jeugdstelsel zijn allerlei mogelijkheden om opvoeders en professionals toe te rusten om problemen te voorkomen, lichte problemen bij te sturen, zwaardere adequaat aan te pakken en terugval tegen te gaan (zie box 3). Tom van Yperen: 'Als je dat voor bijvoorbeeld de tien

box 2:
Naar een samenhangend, clientgericht jeugdzorgstelsel



Stepped care in een sluitende keten van jeugdvoorzieningen

- Beroepsopvoeders in de pedagogische basisvoorzieningen (zoals kinderopvang, jeugdwelzijnswerk en onderwijs) moeten toegerust worden met de essentiële opvoedingsvaardigheden om talent en participatie van jeugdigen te stimuleren, ouders te ondersteunen en om alledaagse, veel voorkomende problemen bij kinderen op te lossen. Dit helpt ook te voorkomen dat jongeren na een geslaagde interventie toch weer in de problemen komen.
- De voorzieningen voor jeugdgezondheidszorg, opvoedingsondersteuning, de Centra voor Jeugd en Gezin en de Zorg- en adviesteams moeten zorgen voor goede signalering en daaraan gekoppelde vroege interventies om beginnende problematiek aan te pakken. Indien nodig hebben zij de taak gespecialiseerdere zorg in te schakelen en jeugdigen en gezinnen op te vangen in het kader van nazorg.
- In het gespecialiseerde circuit (de jeugdzorg en speciale onderwijsvoorzieningen) leveren professionals de gespecialiseerde zorg zo kort mogelijk en zoveel mogelijk in de eigen omgeving van jeugdigen. Dit gebeurt aan de hand van een geïntegreerde diagnostiek en indicatiestelling en één overzichtelijk hulpverleningsplan dat uit het blote hoofd na te vertellen is.

meest voorkomende problemen in kaart brengt, is er een enorme slag te maken. Omdat jeugdigen en gezinnen vaak meer dan één probleem tegelijkertijd hebben, is de focus automatisch ook op hen gericht. Bovendien leert de ervaring dat je veelal bij dezelfde principes van goed opvoeden uitkomt als je zoekt naar hoe je problemen het best kunt voorkomen. Die algemene opvoedingsprincipes moeten in de eerste peiler, de pedagogische kwaliteit van de leefomgeving, een belangrijke plek krijgen.'

Zorg om jeugd moet collectief gedeelde ambitie zijn

Het Nederlands Jeugdinstituut benadrukt dat de zorg om de jeugd een collectief gedeelde ambitie moet zijn. Wie vervolgens wat doet,

met welke verantwoordelijkheid en welk budget moet daaraan ondergeschikt zijn, zolang het maar niet vrijblijvend is. Wetgeving alleen kan nooit alles waterdicht regelen. Door gezamenlijke ambities zo concreet mogelijk te formuleren en gebruik te maken van beschikbare kennis kunnen we een eind komen. Spreek bijvoorbeeld met alle betrokken partijen af om de komende vijf jaar de groei van de gespecialiseerde zorg te halveren en met welke maatregelen en budgetten je dat samen gaat realiseren. Dat kan alleen door man en paard te noemen en is een stuk minder vaag dan het jarenlange adagium in de jeugdsector dat we met zijn allen moeten werken aan preventie.

Bronnen

- Coenen, A.W.M. & Verhaak, P.M. (1994). Vooronderzoek doelmatigheid jeugdhulpverlening ten behoeve van Task Force. Leiden: Research voor Beleid
- Commissie Zorg om Jeugd (2009). Van klein naar groot. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten
- Nationale Raad voor de Volksgezondheid (1994). Indiciestelling en zorg op maat: Advies van de Nationale Raad voor de Volksgezondheid en het College voor Ziekenhuisvoorzieningen. Zoetermeer: NRV
- Rouvoet, A., ministerie Jeugd en Gezin (2009). Aanzien jeugdzorg zal ingrijpend veranderen. Toespraak Vrije Universiteit Amsterdam
- Yperen, T.A. van (2007). Indiciestelling in de jeugdzorg. In: K. van Rijswijk & I. van Berckelaer-Onnes (Red.), Indiciestelling in onderwijs en zorg: hoeksteen of obstakel? (pag 59-83). Amsterdam: Boom
- Yperen, T.A. van (2007). Schakelen. Naar een effectief stelsel van jeugd en opvoeding. Utrecht: NJi. (te downloaden van www.nji.nl; een update verschijnt onder de titel 'Betere ketens' in Graas, D., Liefwaard, T., Schuengel, C., Slot, W. & Stegge, H. (Red.; in druk). De Wet Jeugdzorg in de dagelijkse praktijk. Houten: Bohn Stafleu van Loghum)

Het Nederlands Jeugdinstituut is het landelijk kennisinstituut voor jeugd- en opvoedingsvraagstukken. Het werkterrein van het Nederlands Jeugdinstituut strekt zich uit van de jeugdgezondheidszorg, opvang, educatie en jeugdwelzijn tot opvoedingsondersteuning, jeugdzorg en jeugdbescherming evenals aangrenzende werkvelden als onderwijs, justitie en internationale jongerenprojecten. Voor vragen of advies kunt u contact opnemen met het Nederlands Jeugdinstituut via de afdeling Communicatie (030) 230 63 49. Of kijk op onze website www.nji.nl.