

Nr. 8

RAPPORT

Inhoudsopgave

|                                                    |    |
|----------------------------------------------------|----|
| Voorwoord                                          | 1  |
| 1. Inleiding                                       | 3  |
| 2. Samenvatting bevindingen                        | 5  |
| 3. Toename vraag naar jeugdzorg                    | 6  |
| 4. Preventie en eerstelijnszorg                    | 8  |
| 5. Indicatiestelling en zorgaanbod                 | 9  |
| 6. Verantwoordingsdruk, indekcultuur en incidenten | 10 |
| 7. Professionaliteit en deskundigheid              | 11 |
| 8. Financiering en organisatie                     | 11 |
| 9. Aandachtspunten                                 | 13 |
| – Bijlagen <sup>1</sup>                            |    |

Voorwoord

Het parlement moet meer werk maken van het doen van onderzoek en het uitvoeren van toekomstverkenningen. Dit was één van de conclusies van het rapport over de parlementaire zelfreflectie. De toekomstverkenning naar de jeugdzorg is het eerste concrete resultaat van deze nieuwe werkwijze. Het heeft niet de «zwaarte» van een parlementair onderzoek of parlementaire enquête. Het is een nieuw, lichter parlementair instrument. Het is echter zwaarder dan het instrument van een reeks hoorzittingen of rondetafelgesprekken; vaak toegepaste en overigens prima instrumenten voor de Kamer om zich voor te bereiden op wetgeving of controle op de beleidsuitvoering door het kabinet. Deze toekomstverkenning is een nieuw op zichzelf staand instrument van de Kamer.

De werkgroep heeft onderzoek gedaan naar de brede problematiek van de jeugdzorg, en heeft daartoe tientallen gesprekken gevoerd met een kleine honderd betrokkenen. De werkgroep is alle deelnemers aan de gesprekken zeer dankbaar; van cliënten tot bestuurders, van gezinsvoogden tot ambtenaren van het programmaministerie voor Jeugd en Gezin. Er zijn heel veel, vaak tegenstrijdige feiten, meningen en adviezen aan de orde gesteld. De werkgroep heeft deze gewogen en geconfronteerd met de soms diep gewortelde en vaak uiteenlopende ideologische opvattingen van de deelnemers van de werkgroepleden. In het dagelijkse werk van het

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

parlement in commissieverband en plenair ontbreekt vaak de gelegenheid om als parlement in een niet formeel politieke setting met elkaar van gedachten te wisselen over majeure onderwerpen, zoals de jeugdzorg. De tijd om dat grondig te doen ontbreekt veelal, alsmede de rust en de afstand ten opzichte van de actualiteit. Nu is dat allemaal wel gebeurd.

De opbrengst van deze verkenning zit in het sterker met elkaar delen van de kennis en ervaring van het brede veld van bij de jeugdzorg betrokken mensen, cliënten en professionals, dan voorheen. De opbrengst zit in het sterker delen van een aantal inzichten, en uiteindelijk zal de opbrengst zitten in een zelfbewuste opstelling van het parlement ten opzichte van de voornemens van het kabinet over de veranderingen in de jeugdzorg. Daarvan ben ik overtuigd.

De werkgroep ving haar werkzaamheden aan terwijl het kabinet van CDA, PvdA en CU nog bestond. De val van het kabinet, het controversieel verklaren van de evaluatie van de Wet op de jeugdzorg en de voorbereiding van nieuwe verkiezingen en verkiezingsprogramma's heeft het werk van de werkgroep niet gemakkelijker gemaakt. Desalniettemin ligt er nu, behalve een stevige basis in de vorm van een literatuuronderzoek, een verslag van alle gesprekken en een eindrapport van de werkgroep. Een nieuw parlement zal er zeker haar voordeel mee kunnen doen.

Ik ben trots op dit rapport. Want wat erin staat wordt gedeeld door parlementariërs van zeer uiteenlopende partijen: SP, GL, PvdA, CU, CDA, VVD en PVV. De overige (kleinste) fracties waren om begrijpelijke redenen niet in de gelegenheid ten volle aan dit intensieve werk deel te nemen. Ik ga er echter van uit dat ook bij deze fracties veel draagvlak bestaat voor dit rapport. Het rapport biedt op een aantal hoofdpunten een hele stevige basis om de voornemens van het kabinet te toetsen. Het zal een minister, wie het ook moge zijn, niet meevallen om beleid en wetgeving te ontwikkelen dat afwijkt van dit rapport. Het parlement heeft geïnvesteerd in het ontwikkelen van «eigen» opvattingen waarin uiteenlopende partijen zich kunnen vinden. Ik ben ervan overtuigd dat dit de zorg voor een voorspoedige ontwikkeling van kinderen in Nederland ten goede zal komen.

Tenslotte wil ik de medewerkers van de Tweede Kamer bedanken die de werkgroep voortreffelijk hebben ondersteund bij het tot stand brengen van dit rapport.

Voorzitter van de werkgroep,  
Pierre Heijnen

## 1. Inleiding

Op 18 november 2009 besloot de algemene commissie voor Jeugd en Gezin tijdens haar procedurevergadering tot de instelling van een werkgroep, die de uitvoering van de motie-Dijsselbloem c.s.<sup>1</sup> ter hand diende te nemen. Aanleiding voor de motie was de Kamerbreed gedeelde zorg over het functioneren van de jeugdzorg. De Tweede Kamer heeft vervolgens op 8 december 2009 besloten dat het onderwerp «Toekomstverkenning jeugdzorg» onderdeel uitmaakt van de Toekomst- en Onderzoeksagenda 2010 van de Tweede Kamer. Op 17 december 2009 heeft de werkgroep een Plan van Aanpak vastgesteld, en is een aanvang gemaakt met de werkzaamheden.

De werkgroep heeft zich ingespannen om door een analyse van de oorzaken van de problemen in de jeugdzorg te komen tot een gezamenlijke visie op verbeteringen in de jeugdzorg. Zo wil zij ervoor zorgen dat de Tweede Kamer goed beslagen ten ijs komt met het oog op de parlementaire behandeling van het kabinetsstandpunt bij de evaluatie van de Wet op de jeugdzorg. De werkgroep is van mening dat zij in deze opzet is geslaagd. Op basis van haar bevindingen concludeert de werkgroep dat bijstellingen binnen het huidige stelsel niet genoeg zullen zijn om de huidige problemen op te lossen. Een wezenlijke verandering van de manier waarop de jeugdzorg is georganiseerd en opereert is noodzakelijk.

Medewerkers in de jeugdzorg zetten zich in het algemeen met hart en ziel in voor goede zorg voor kinderen en jongeren. Ze dragen een grote verantwoordelijkheid en staan tegelijkertijd vaak onder tijdsdruk, verantwoordingsdruk, druk van ouders en druk van de media als zich helaas toch een ernstig incident heeft voorgedaan. Des te meer waardering heeft de werkgroep voor het werk dat de jeugdzorgmedewerkers verrichten. Maar zoals niet alleen de werkers, maar ook ouders en jongeren aangeven, loopt men in het huidige stelsel tegen structurele belemmeringen aan die de uitvoering van de zorg bemoeilijken. De werkgroep erkent en herkent de knelpunten die er momenteel zijn, vijf jaar na de invoering van de Wet op de jeugdzorg<sup>2</sup>.

Problemen als van het kastje naar de muur verwezen worden, lange wachttijden, teveel hulpverleners die werken binnen één gezin, te weinig tijd voor daadwerkelijke zorg aan het kind, nog te weinig bewezen effectieve behandelmethoden die worden toegepast, grote regel- en verantwoordingsdruk voor de werkers en teveel en te complexe en gescheiden financieringsstromen. Tegen al deze problemen zijn goede bedoelingen alléén niet opgewassen.

Vanaf het begin was het de werkgroep duidelijk dat de onvrede over het functioneren van de jeugdzorg ook een fundamentele benadering vergt. Deze onvrede komt deels voort uit de alsmaar oplopende aantallen kinderen die een vorm van hulp of zorg nodig (lijken te) hebben.<sup>3</sup> We moeten onszelf, als samenleving, de vraag stellen waarom we bepaalde risico's of afwijkend gedrag niet meer willen en/of kunnen accepteren. Waarom pakken we deze niet meer in eerste instantie zelf, of in onderling verband, op? Welke mechanismen maken dat steeds meer kinderen en gezinnen professionele hulp (moeten/willen) krijgen? Als de samenleving dergelijke mechanismen kan doorbreken, zou dat een broodnodige ontlasting van een behoorlijk overspannen sector kunnen betekenen.

Daarnaast ziet de werkgroep dat binnen de sector veel verbeteringen mogelijk zijn. Uitgaande van het kind en zijn kansen en mogelijke bedreigingen, moet vroegtijdige hulp en zorg worden geboden; zo dicht mogelijk bij het kind en zijn dagelijkse leefsituatie. Er is een wereld te winnen door meer nadruk te leggen op, en aandacht te besteden aan

<sup>1</sup> TK 32 123 XVII, nr. 13.

<sup>2</sup> BMC-evaluatie.

<sup>3</sup> TNO, Toename gebruik ondersteuning voor jongeren met een gezondheidsbeperking (maart 2007), p. 50.

preventie. Als we werken aan oplossingen vanuit de stelling: «Doe alsof het je eigen kind is» hebben we een belangrijke stap gezet. De werkgroep wil weer een zekere mate van ontspanning zien terug te krijgen in de sector. Dat vraagt om meer vertrouwen: meer vertrouwen vanuit de overheid, meer vertrouwen in de professional, meer vertrouwen van de professional in wat kinderen en hun gezinnen nog wél kunnen. De werkgroep wil dat perverse prikkels in het (financiële) stelsel worden weggenomen en dat de bureaucratie fors wordt teruggedrongen. Tenslotte moet er een oplossing komen voor het huidige doolhof aan instanties waar veel ouders en kinderen met meerdere, complexe hulpvragen in verdwalen.

De werkgroep heeft zich in haar verkenning geconcentreerd op de jeugdzorg en zich niet gericht op alle aanpalende terreinen. Zo beslaat de verkenning, naast de sector jeugdzorg zoals gedefinieerd in de Wet op de jeugdzorg<sup>1</sup>, wel de aanpalende terreinen van het gemeentelijk jeugd-beleid, de jeugd GGZ en de jeugd LVG. Ook is gekeken naar de rol van het onderwijs. Maar bijvoorbeeld het arbeidsmarktbeleid, het armoedebelief, en de openbare orde en veiligheid zijn buiten beschouwing gebleven. Toch is het van belang dat ook deze terreinen uiteindelijk worden betrokken bij de oplossing van de problematiek.

#### *Werkwijze van de werkgroep*

De werkgroep Toekomstverkenning Jeugdzorg heeft onderzoek verricht naar de problemen in de jeugdzorg. Hiertoe is een literatuuranalyse gemaakt en zijn openbare rondetafelgesprekken gehouden met diverse betrokkenen over de problemen en toekomst van de jeugdzorg in Nederland<sup>2</sup>. De rondetafelgesprekken zijn gehouden op 8 en 15 februari 2010 en op 8 en 15 maart 2010. Daarnaast is in besloten bijeenkomsten op 14 december 2009 en 19 april 2010 met deskundigen gesproken. Een deel van het rondetafelgesprek op 8 februari 2010 vond in beslotenheid plaats vanwege privacygevoelige informatie die door cliënten, ouders, groot-ouders en vertegenwoordigers van cliënten naar voren is gebracht.

De werkgroep werd gevormd door:

- P.M.M. Heijnen, voorzitter werkgroep (PvdA)
- M.M. van Toorenburg (CDA)
- J.R.V.A. Dijsselbloem (PvdA)
- J.S. Voordewind (ChristenUnie)
- M.C. Langkamp (SP)
- I. Dezentjé Hamming-Bluemink (VVD)
- R. de Mos (PVV)
- T. Dibi (GroenLinks)

Voorliggend rapport is het eindrapport van de werkgroep Toekomstverkenning Jeugdzorg. Hierin zijn de bevindingen van de werkgroep opgenomen.

#### *Leeswijzer*

Na een samenvatting van de bevindingen begint dit rapport met een korte analyse van de oorzaken van de toename van de vraag naar jeugdzorg (paragraaf 3). Daarna worden achtereenvolgens voorstellen van de werkgroep gepresenteerd op het gebied van preventie en eerstelijnszorg (paragraaf 4) en de indicatiestelling en het zorgaanbod (paragraaf 5). In paragraaf 6 worden de opvattingen van de werkgroep over de verantwoordingsdruk, de indekcultuur en de incidenten beschreven. Verbeteringen ten aanzien van professionaliteit en deskundigheid komen in paragraaf 7 aan de orde. Vervolgens doet de werkgroep in paragraaf 8 richtinggevend uitspraken over de financiering en organisatie van de

<sup>1</sup> In de Wet op de jeugdzorg is jeugdzorg als volgt gedefinieerd: «Ondersteuning van en hulp aan jeugdigen, hun ouders, stiefouders of anderen, die een jeugdige als behorende tot hun gezin verzorgen en opvoeden, bij opgroei- of opvoedingsproblemen of dreigende zodanige problemen.»

<sup>2</sup> In de bijlage van dit rapport is de deelnemerslijst opgenomen.

jeugdzorg. Het rapport sluit af met een aantal aandachtspunten (paragraaf 9) over uiteenlopende kwesties, die nadere uitwerking verdienen.

## **2. Samenvatting bevindingen**

Er bestaat Kamerbreed zorg over het functioneren van de jeugdzorg. Die vormde de basis voor het instellen van de parlementaire werkgroep Toekomstverkenning Jeugdzorg. De werkgroep heeft zich ingespannen om een analyse te maken van de oorzaken van de problemen in de jeugdzorg en te komen tot een gezamenlijke visie op verbeteringen in de jeugdzorg. De belangrijkste bevindingen zijn:

- De problemen in de jeugdzorg worden veroorzaakt door de steeds geringere acceptatie van risico's en afwijkend gedrag door samenleving en ouders, door de hieruit voortvloeiende stijging van het beroep op jeugdzorg, door hardnekkige problematiek van multiprobleemgezinnen, door de verantwoordingsdruk en indekultuur in de jeugdzorg en door de versnipperde financiering en organisatie van de jeugdzorg.
- Er moet één financieringsstroom komen voor het huidige preventieve beleid, de huidige vrijwillige provinciale jeugdzorg, de jeugd LVG en jeugd GGZ. De komende jaren moeten worden benut om de gescheiden geldstromen te bundelen. De werkgroep realiseert zich dat het bijeenbrengen van de financieringsstromen voor de verschillende sectoren geen sinecure zal zijn, maar acht dit desalniettemin van groot belang.
- De werkgroep heeft grote twijfels bij nut en noodzaak van indicatiestellingen. Er gaat te veel tijd, geld en energie naar het indicatieproces en te weinig naar werkelijke hulp. Daarnaast is de kwaliteit van de indicatiestelling weinig inzichtelijk en weinig betrouwbaar; een indicatie is een momentopname en kinderen ontwikkelen zich snel. Daarbij veroorzaken de indicatiestellingen dubbele wachttijden; eerst moet men wachten op de indicatie en daarna op de juiste hulp. De werkgroep is daarom van mening dat de indicatiestelling in het vrijwillige kader dient te worden afgeschaft.
- Gezinnen en de omgeving van kinderen moeten beter in staat worden gesteld zelf eventuele opvoed- en ontwikkelingsproblemen op te lossen door de beschikbaarheid in de buurt van laagdrempelige hulp en advies.
- Medewerkers in de jeugdzorg en andere professionals die met kinderen en gezinnen werken moeten veel meer het vertrouwen en de ruimte krijgen om daadwerkelijk hulp te verlenen en waar enigszins mogelijk worden gevrijwaard van administratief werk, zoals indicaties.
- Ook lichtere vormen van jeugdhulpverlening, inclusief jeugd LVG en jeugd GGZ, moeten in de buurt en geïntegreerd aangeboden kunnen worden.
- Het ligt voor de hand om – mede gelet op de samenhang met andere voorzieningen – preventie en vrijwillige hulpverlening te doen organiseren door (samenwerkende) gemeenten.
- Teneinde een onontbeerlijke vertrouwensband op te kunnen bouwen tussen hulpverlener en gezin is de verantwoordelijkheid van één en dezelfde hulpverlener voor het gezin het belangrijkste uitgangspunt, ook voor het inschakelen van andere specialisten. Er dient met name aandacht te zijn voor continuïteit qua aanwezigheid van hulpverleners in een gezin (niet elke week een ander en steeds dossiers overdragen).
- De werkgroep vindt dat in bestuurlijke zin het gedwongen kader moet worden gescheiden van het vrijwillige kader. Verplichte vormen van jeugdzorg dienen altijd plaats te vinden binnen heldere wettelijke kaders waar de rijksoverheid verantwoordelijkheid voor draagt. Verplichte vormen van jeugdzorg kunnen nooit worden opgelegd zonder tussenkomst van een onafhankelijke rechter. De uitvoering kan

lokaal of regionaal plaatsvinden, onder verantwoordelijkheid van de rijksoverheid of (een samenwerkingsverband van) lokale overheden; een definitieve beslissing hierover kan later worden genomen.

- De rol van de scholen als vindplaats van jongeren met problemen verdient een meer prominente plaats.
- In de «transitiefase» (als de vrijwillige jeugdzorg naar gemeenten gaat) dient alles in het werk te worden gesteld om de professionals te behouden voor de jeugdzorg.
- Er dient veel meer aandacht te komen in de opleiding van huisartsen, leerkrachten en andere professionals die met kinderen en gezinnen werken voor het onderkennen van opvoedings- en ontwikkelingsrisico's en voor succesvolle, bewezen methodieken.
- Effectiviteit van de jeugdzorg moet worden verbeterd. Omdat er steeds meer bewijs komt voor de effectiviteit en kosteneffectiviteit van preventieve acties en vroegtijdige interventies, loont het volgens de werkgroep om hier fors op in te zetten.
- Ondanks dat er op het gebied van professionaliteit en deskundigheid al verschillende acties in gang zijn gezet, is de werkgroep van mening dat er meer nodig is om professionals te behouden en toe te rusten voor hun veeleisende en diverse taak. Veel meer dan tot nu toe zal gewerkt moeten worden met evidence-based methodieken en met plannen van aanpak met daarin de beoogde doelstellingen en resultaten van de interventies.
- Voor alle professionals die met kinderen en gezinnen werken geldt dat in de opleidingen meer aandacht moet worden besteed aan het herkennen van kindermishandeling, omdat de deskundigheid op dit gebied thans te kort schiet dan wel ontbreekt.
- De werkgroep pleit ervoor dat veel tijd die medewerkers nu besteden aan bureaucratische handelingen, wordt besteed aan effectieve tijd in het (pleeg)gezin. Er moet daarom worden overgegaan op een minimum van verantwoording en een maximum in vertrouwen in de professionaliteit van de hulpverlener.

### **3. Toename vraag naar jeugdzorg**

De werkgroep constateert dat de afgelopen jaren sprake is van een gestage toename van de vraag naar jeugdzorg. Hiervoor worden verschillende oorzaken genoemd, die niet allemaal even volledig, betrouwbaar en wetenschappelijk onderbouwd zijn.

Voor de goede orde: onder jeugdzorg verstaat de werkgroep in beginsel de zorg die boven preventie uitstijgt, en meer is dan een eenvoudig advies of lichte opvoedondersteuning.

De werkgroep vindt de toename van de vraag een zorgelijke ontwikkeling. Daarom vindt zij het van belang om inzicht in de oorzaken van de groei te vergroten, zodat gerichte maatregelen mogelijk zijn.

Hieronder volgt een beknopte opsomming van maatschappelijke en organisatorische oorzaken van de problemen in de jeugdzorg, zoals de werkgroep die uit al hetgeen haar is gepresenteerd heeft opgemaakt:

- *Lagere acceptatie van afwijkend gedrag*  
Er bestaat een lagere acceptatie bij zowel de burger als de samenleving van afwijkend gedrag. Ter illustratie: ouders doen soms te snel een beroep op een zware vorm van zorg, zoals de psychiater, als hun kind «slechts» angstdromen heeft. Terwijl die bij kinderen niet ongevoelen zijn en vaak vanzelf weer overgaan. Daarnaast zijn sommige deskundigen van mening dat grensoverschrijdend (vaak met baldadigheid samenhangend) gedrag tegenwoordig te snel voor de kinderrechter wordt gebracht. Andere deskundigen vinden dat te veel kinderen

met gedragsproblemen in het speciaal onderwijs terechtkomen.

Aandacht verdient ook dat het voor mensen met een lichte beperking of aandoening steeds moeilijker is geworden om te anticiperen in de samenleving en bijvoorbeeld een passende werkplek te vinden.

- *Lagere acceptatie van risico's en roep om verantwoording*  
In de politiek is er als gevolg van een reeks ernstige incidenten het zogenoemde «Savannah-effect» opgetreden, waardoor de afgelopen jaren vooral incidentenpolitiek is bedreven. Het overheidsbeleid is hierin te ver doorgeschoten. De nadruk is teveel komen te liggen op verantwoording en indekking, en niet op het zoeken naar de oplossing die uiteindelijk het beste is voor de kinderen en hun gezinnen.
- *Multiproblematiek*  
Er is een behoorlijke groep gezinnen die te maken heeft met veel en deels samenhangende en cumulerende problemen, zoals alcoholmisbruik, verslavingsproblematiek, werkloosheid, mishandeling en zwakbegaafdheid bij de ouders. Sommige problemen worden zelfs van generatie op generatie doorgegeven. Als daarnaast bijvoorbeeld ook nog eens sprake is van eenoudergezinnen en/of integratieproblemen, dan brengt dat een verhoogd risico op de noodzaak van jeugdzorg met zich mee. Vaak gaat het hier om zware jeugdzorg, omdat in eerste instantie deze gezinnen de professionele ondersteunende zorg mijden.
- *Medicalisering*  
Epidemiologische gegevens laten zien dat het aantal kinderen met ernstige gedrags- en emotionele problemen niet toeneemt. Dat terwijl gewone, alledaagse opgroei- en opvoedproblemen in toenemende mate worden gelabeld als iets waarbij professionele hulp is aangewezen. Mede daarom stijgt het beslag op de jeugdzorg. Ter illustratie: veel kinderen krijgen, vergeleken met vroeger, een ADHD-diagnose en de daarbij behorende therapie, terwijl het de vraag is of de problematiek werkelijk zo ernstig is.
- *Verbeterde signalering, maar onvoldoende eerstelijnszorg*  
De verbeterde signalering in de eerste lijn, gecombineerd met een gebrek aan effectieve preventie-interventies en een tekort aan aanbod van laagdrempelige eenvoudige hulp, lijkt te leiden tot een toename van de vraag naar (zwaardere) jeugdzorg. Sinds de invoering van de Wet op de jeugdzorg en de Bureaus Jeugdzorg is de toegang tot het systeem verbeterd. Daardoor zijn kinderen in beeld gekomen die vroeger niet in beeld kwamen, maar natuurlijk ook toen al wel in beeld hadden moeten komen. Dat is natuurlijk winst. Maar nu de eerstelijns jeugdzorg tekort schiet, ook in het bieden van nazorg, en de geïndiceerde zorg gebrekkig efficiënt en effectief is, slibt het systeem dicht. De uitstroom stagneert, terwijl de instroom in de tweedelijnszorg wordt gestimuleerd.
- *«Perverse prikkels»*  
Het huidige systeem heeft te kampen met, wat wel genoemd wordt, een perverse prikkel. Dat komt enerzijds door de wijze van financiering (indicatiestelling) en anderzijds wordt investeren in preventie en laagdrempelige eenvoudige hulp niet direct (financieel) gestimuleerd, omdat de kosten voor zwaardere jeugdzorg wordt gedragen door anderen dan door degene die verantwoordelijk is voor de preventie.

Samengevat stelt de werkgroep het volgende. Ten eerste moeten we als samenleving beter leren omgaan met verschillen c.q. afwijkingen en accepteren dat deze verschillen er nu eenmaal zijn. Zo dienen we ook te accepteren dat niet ieder risico kan worden uitgebannen. Ten tweede dient een reorganisatie van het jeugdzorgstelsel in elk geval de bovengenoemde organisatorische oorzaken van de groei van de jeugdzorg weg te nemen. Tenslotte moet er meer nadruk komen op een meer integrale hulpverlening aan, met name, multiprobleemgezinnen.

#### 4. Preventie en eerstelijnszorg

Ouders/opvoeders zijn er natuurlijk in de eerste plaats zelf verantwoordelijk voor dat hun kinderen kunnen opgroeien in een gezonde, veilige en stimulerende omgeving met uitzicht op maatschappelijke participatie. Gezinnen vormen in het algemeen een hechte, sterke en belangrijke basis. De kracht van gezinnen moet, indien en waar nodig, versterkt en/of ondersteund worden. Natuurlijk kunnen tijdens de opvoeding allerhande vragen opkomen. Daarom hecht de werkgroep eraan dat er adequate voorlichting over opvoeden en opgroeien laagdrempelig en dichtbij ouders/opvoeders voorhanden is. Ouders/opvoeders moeten zo snel en zo eenvoudig mogelijk alledaagse problemen zelf, met eventuele tips en handreikingen van professionals, kunnen oplossen. Ook wanneer (algemene) preventieve maatregelen niet hebben mogen baten en er daadwerkelijk sprake is van opgroei- en opvoedproblemen, is het gezin nog altijd als eerste zelf aan zet. In plaats van dat professionals van buiten bepalen wat goed is voor het kind en het gezin, kan het gezin zelf een actieve bijdrage leveren aan het oplossen van de problemen. Daarbij kan hulp worden ingeschakeld van mensen in de eigen omgeving (extended family), bijvoorbeeld door het houden van een Eigen Kracht conferentie. Veel gezinnen blijken daarna met steun uit hun omgeving veel problemen zelf op te kunnen lossen.

De werkgroep meent dat het voorkomen van dreigende ernstige gedragsproblematiek en vroegtijdige interventie bij bestaande ontwikkelingsstoornissen de kansen van kinderen op maatschappelijk participatie in de toekomst sterk kan vergroten. De kern van veel problemen op latere leeftijd dienen zich immers aan in de eerste levensjaren. Problemen worden op dat moment nog te vaak niet of te laat onderkend. Dit kan leiden tot een zwaardere en/of specialistische zorgvraag op een later moment in het leven van een kind. Dit betekent onnodig leed. De dan noodzakelijke zorg is bovendien doorgaans veel duurder dan wanneer hulpverlening in een eerder stadium wordt verleend. Omdat er steeds meer bewijs komt voor de effectiviteit en kosteneffectiviteit van preventieve acties en vroegtijdige interventies, loont het volgens de werkgroep om hier fors op in te zetten. Niet alle problemen beginnen klein en groeien uit tot grote problemen. Soms ontstaan grote problemen ineens en is zware zorg direct nodig. Met goede preventie en eerstelijnszorg kun je veel leed voorkomen, maar zware zorg zal nodig blijven.

Uitgangspunt is dat zo veel mogelijk moet worden vermeden dat de overheid de verantwoordelijkheid van ouders/opvoeders overneemt waar dat niet strikt noodzakelijk is.

Voordat er sprake is van professionele hulpverlening moet worden gekeken naar wat het gezin zelf kan bijdragen aan een oplossing van de problematiek. Voordat je over een gezin praat, moet je met het gezin praten. Volgens de werkgroep moet professionele hulpverlening altijd gericht zijn op het versterken van het vermogen van ouders/opvoeders om het heft in handen te houden of te hernemen. Ouders leren van dit proces. Wanneer ouders niet in staat zijn om op eigen kracht de opvoeding op te pakken, is mogelijk meer intensieve hulp nodig. Maar ook dan blijft het uitgangspunt dat, waar mogelijk, de hulp in en om het gezin de voorkeur heeft.

Het streven moet erop gericht zijn kinderen zo snel en zo dichtbij mogelijk te helpen, teneinde te voorkomen dat moet worden opgeschaald naar zwaardere zorg, zoals uithuisplaatsing. Dit voorkomt ook dat kinderen gebruik moeten maken van dergelijke duurdere zorg. Instanties en professionals waar in beginsel ouders en kinderen naar toe gaan, zoals de huisarts, consultatiebureaus, de verloskundige, de kinderopvang, de GGD,

peuterspeelzalen en scholen, spelen een belangrijke rol bij de signalering, preventie, ondersteuning en oplossing van problemen. De werkgroep is van mening dat de mensen die werkzaam zijn op deze terreinen moeten kunnen terugvallen op hun eigen professionaliteit. Dit betekent dat over de hele linie meer aandacht moet uitgaan naar signalering en preventie in het onderwijs aan de hulpverleners.

De school wordt gezien als een plek waar professionals zicht hebben op de ontwikkeling van kinderen. Daarmee zijn scholen vindplaatsen van kinderen die zorg nodig hebben. De leraar moet echter wel leraar blijven en niet worden belast met zorgtaken. Daartoe moet de zorg in en om de school beter worden georganiseerd. De Zorg- en Adviesteams (ZAT's) spelen hierbij de belangrijkste rol. Deze zijn vanzelfsprekend nauw verbonden met de Centra voor Jeugd en Gezin.

## **5. Indicatiestelling en zorgaanbod**

De werkgroep heeft grote twijfels bij nut en noodzaak van indicatiestellingen. Er gaat te veel tijd, geld en energie naar het indicatieproces en te weinig naar werkelijke hulp. Daarnaast is de kwaliteit van de indicatiestelling weinig inzichtelijk en weinig betrouwbaar; een indicatie is een momentopname en kinderen ontwikkelen zich snel. Daarbij veroorzaken de indicatiestellingen dubbele wachttijden; eerst moet men wachten op de indicatie en daarna op de juiste hulp. De werkgroep is daarom van mening dat de indicatiestelling in het vrijwillige kader dient te worden afgeschaft. Daarbij dient het budget natuurlijk wel beheersbaar te blijven. Daartoe zou bijvoorbeeld achteraf, steekproefsgewijs, kunnen worden gecontroleerd of de gegeven hulp wel de geëigende of noodzakelijke hulp was.

De werkgroep wil dat een daartoe gekwalificeerde eerstelijns professional de rol van hulpverlener en regisseur op zich neemt. Hij en/of de leden van een multidisciplinair team, waarin ook de expertise op het gebied van de jeugd LVG en de jeugd GGZ aanwezig is, leveren zelf de benodigde zorg. Daarbij wordt geaccepteerd dat deze hulp voor sommige jongeren van langdurige aard zal zijn. Als zwaardere, specialistische zorg nodig is, zorgt de eerstelijns professional voor een warme overdracht. Een eventuele overdracht komt dus pas in het uiterste geval in beeld. Vervolgens monitort deze eerstelijns hulpverlener de zorgverlening aan het kind en/of gezin en verleent of regisseert de nazorg. Hierbij is het van belang te benadrukken dat deze hulpverlener uitvoeringsverantwoordelijkheid heeft. Hij moet kunnen beslissen en doorpakken, zowel in de richting van het gezin als andere instanties.

De eerstelijns hulpverlener kan tevens vaststellen of sprake is van een multiprobleemgezin en daartoe de noodzakelijke hulp in gang zetten. De werkgroep constateert dat het bij multiprobleemgezinnen noodzakelijk is dat er één hulpverlener in het gezin daadwerkelijk hulp verleent en overige hulp erbij inschakelt en vervolgens coördineert.

De bovenbeschreven zorg vindt plaats in het vrijwillige kader. We willen voorkomen dat mensen uit angst dat hun kind wordt afgenomen, en dat hun verantwoordelijkheid wordt aangetast, geen beroep doen op hulpverlening. De werkgroep kan zich – met name bij multiprobleemgezinnen – voorstellen dat op enig moment de hulpverlening niet langer vrijwillig, maar gedwongen opgelegd wordt. Er dient wel een vanzelfsprekende aansluiting te zijn tussen vrijwillig en gedwongen kader. De scheiding tussen beide kaders moet wel in stand blijven, maar er moet wel goede samenwerking zijn.

Daarmee komen we op het terrein van de jeugdbescherming en jeugdreclassering. Wanneer meerdere kinderen uit hetzelfde gezin onder toezicht zijn gesteld, pleit de werkgroep voor het aanstellen van één gezinsvoogd, die de hulp in het gezin in samenhang kan organiseren en inzetten. Deze gezinsvoogd kan de ontwikkeling van eventuele overige kinderen, die (nog) niet onder toezicht zijn gesteld, ook scherp in de gaten houden. In paragraaf 8 wordt nader ingegaan op de financiering en organisatie van de gedwongen jeugdzorg.

De werkgroep is van mening dat zorg voor kinderen en jongeren zoveel mogelijk moet worden ingezet in de gezinssetting. Als dat niet binnen het eigen gezin kan, vormt een pleeggezin of gezinshuis het eerste alternatief. Daarbij vindt de werkgroep wel dat de pedagogische ondersteuning en begeleiding van pleegouders moet worden verbeterd en de bureaucratische lasten voor pleegouders moeten worden verminderd. Doel hiervan is de residentiële opvang, waarbij kinderen uit de gezinssetting worden gehaald, zo veel mogelijk wordt vermeden en tot het noodzakelijke wordt beperkt.

## **6. Verantwoordingsdruk, indekultuur en incidenten**

De werkgroep signaleert dat, door het zogenoemde «Savannah-effect», er een grote verantwoordingsdruk en indekultuur bij jeugdzorgaanbieders is ontstaan, waarvan nut en noodzaak niet is bewezen. Zo zijn de gezinsvoogden in een krampachtige positie gemanoeuvreerd als gevolg van enorme dossieropbouw en protocollen, waardoor zij niet meer in staat zijn voldoende tijd te investeren in het kind en het gezin. Het gebrek aan risicoacceptatie is doorgeslagen in bureaucratische afscherming en het creëren van een schijnveiligheid. Deze verantwoordingsdruk wordt enerzijds veroorzaakt door de overheid die, aangejaagd door de politiek, eisen stelt aan de verantwoording over voor de jongere ingrijpende of belangrijke beslissingen en aan de verantwoording over de kwaliteitsbewaking. Daar bovenop eist de politiek een scherpere controle na ernstige incidenten. Anderzijds is de sector zelf ook verantwoordelijk voor de doorgeschoten verantwoordingslast.

De werkgroep pleit ervoor dat veel tijd die medewerkers nu besteden aan bureaucratische handelingen, wordt besteed aan effectieve tijd in het (pleeg)gezin. Er moet daarom worden overgegaan op een minimum van verantwoording en een maximum aan vertrouwen in de professionaliteit van de hulpverlener. Daarbij moet het verloop van de hulpverlening en de uitvoering van het hulpverleningsplan centraal staan en niet de vastlegging van ieder, ook niet beantwoord, telefoontje. Liever bespreken en delen van verantwoordelijkheden dan het opschrijven daarvan. Het doorbreken van de overmatige verantwoordingsdruk geeft de medewerkers mogelijkheden en tijd om incidenten te *voorkomen* en informatie te delen en beter samen te werken.

De werkgroep wil benadrukken dat jeugdzorg mensenwerk is en blijft. Natuurlijk moet al het mogelijke worden gedaan om incidenten te voorkomen, maar de werkgroep vindt dat incidenten niet leidend mogen zijn bij de inrichting van de wijze waarop verantwoording afgelegd moet worden. Sterker nog, de werkgroep wijst erop dat door de verantwoordingsdruk juist gevaren ontstaan omdat het oog op de dossiers gericht is en minder op het kind/gezin.

## **7. Professionaliteit en deskundigheid**

Ondanks dat er op het gebied van professionaliteit en deskundigheid al verschillende acties in gang zijn gezet, is de werkgroep van mening dat er meer nodig is om professionals te behouden en toe te rusten voor hun veeleisende en diverse taak. Veel meer dan tot nu toe zal gewerkt moeten worden met evidence-based methodieken en met plannen van aanpak met daarin de beoogde doelstellingen en resultaten van de interventies. Dit geldt niet alleen voor medewerkers in de jeugdzorg, maar ook voor leraren en alle andere professionals die werken met kinderen. In het onderwijs blijft lesgeven de primaire taak van leraren, maar daarnaast vindt de werkgroep het belangrijk dat leraren problemen kunnen signaleren en weten door wie ze de benodigde zorg kunnen laten organiseren en activeren.

Voor alle professionals die met kinderen en gezinnen werken geldt dat in de opleidingen meer aandacht moet worden besteed aan het herkennen van kindermishandeling, omdat de deskundigheid op dit gebied thans te kort schiet of ontbreekt.

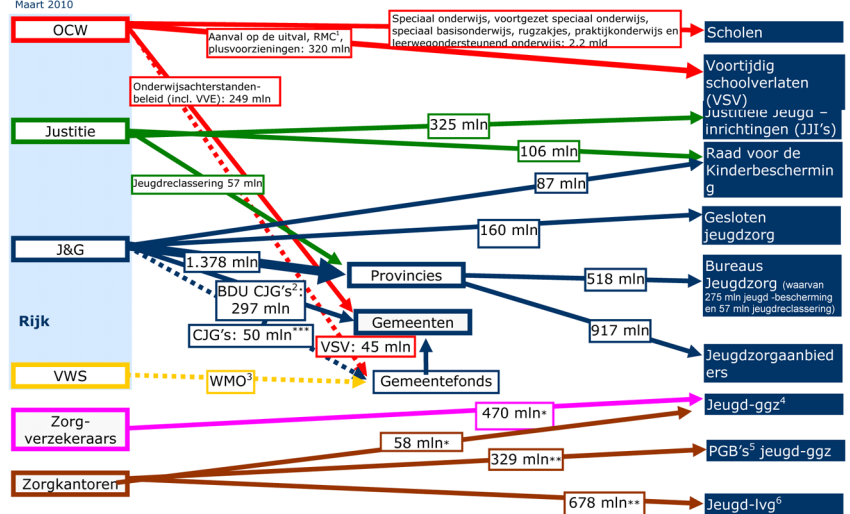
Volgens de werkgroep dient beter te worden afgestemd tussen zorgaanbieders en opleiders over wat van toekomstige medewerkers verwacht wordt, zodat vastgelegd kan worden wat in initiële en postinitiële opleidingen aan bod dient te komen. Daarbij vindt de werkgroep het van belang dat er meer aandacht is in de huisartsenopleiding voor de ontwikkeling van kinderen en bedreigingen daarvan in gezinssituaties en daarbuiten. De werkgroep vindt het belangrijk dat er afspraken gemaakt worden met betrekking tot de inhoud van de opleiding en daarnaast ook over de noodzaak van het meelopen door een jonge onervaren gezinsvoogd.

## **8. Financiering en organisatie**

De huidige geldstromen in het jeugddomein zijn zeer complex en te gescheiden. Dit vormt een belemmering voor effectieve samenwerking en leidt tot meer administratie dan strikt noodzakelijk is. Hieronder zijn de geldstromen schematisch weergegeven (bron: programmaministerie voor Jeugd en Gezin).

## Geldstromen jeugddomein

Jeugd en Gezin  
Maart 2010



Cijfers 2009 (in C), tenzij anders aangegeven \* Cijfer 2008 \*\* Schatting peildatum 31-1-2009 \*\*\* Oplopend tot 100 mln in 2011 <sup>1</sup> Regionaal Meld- en Coördinatiepunt  
<sup>2</sup> Brede Doel Uitkering Centrum voor J&G <sup>3</sup> Wet Maatschappelijke Ondersteuning <sup>4</sup> geestelijke gezondheidszorg <sup>5</sup> Persoonsgebonden budget <sup>6</sup> licht verstandelijk gehandicapten

Over de hele linie is de afgelopen jaren een stijging van de budgetten waar te nemen. Voor de jeugd GGZ geldt dat in het budget de laatste jaren een zeer sterke stijging is te zien. Inmiddels hebben een groot deel van de kinderen in de jeugdzorg of jeugdhulpverlening een GGZ-vraag. De werkgroep heeft signalen ontvangen dat deze groep onvoldoende gebruik kan maken van GGZ-zorg. Door het opheffen van de verkokering tussen de jeugdhulp/jeugdzorg en de GGZ moeten de belemmeringen voor deze groep komen te vervallen zodat integrale zorg kan worden verleend. De werkgroep vindt dat er gesaneerd dient te worden in het stelsel van voorzieningen en financiers. Er moet één financieringsstroom komen voor het huidige preventieve beleid, de huidige vrijwillige provinciale jeugdzorg, de jeugd LVG en jeugd GGZ. De komende jaren moeten worden benut om de gescheiden geldstromen te bundelen.

De werkgroep realiseert zich dat het bijeenbrengen van de financieringsstromen voor de verschillende sectoren geen sinecure zal zijn, maar acht dit desalniettemin van groot belang.

Ondanks de stijging van het budget ontberen nog altijd veel kinderen/gezinnen de jeugd GGZ-hulpverlening. Zeker wanneer het gaat om een multiprobleemgezin, blijft de jeugd GGZ buiten beeld. Het is opvallend dat zoveel kinderen binnen de jeugdzorg ook met GGZ-problemen kampen. Dat moet iets zeggen over de toegankelijkheid van de jeugd GGZ voor meer ingewikkelde kinderen/gezinnen. Die moet beslist worden verbeterd.

De werkgroep is van mening dat de vrijwillige jeugdzorg op lokaal niveau aangeboden moet worden. Dit zal ertoe leiden dat eenvoudige opvoedondersteuning en lichte hulp snel en laagdrempelig beschikbaar zijn voor ouders, opvoeders, en kinderen die deze hulp nodig hebben. Deze vormen van hulp kunnen door gemeenten, eventueel in samenwerking, georganiseerd worden. De huidige vrijwillige provinciale jeugdzorg, de jeugd LVG en de jeugd GGZ gaan over naar de gemeenten. De werkgroep stelt zich wel de vraag of met name de kleinere gemeenten deze taak ook voor de specialistische jeugdzorg aankunnen. De expertise die de provincie heeft opgebouwd moet daarbij niet verloren gaan, maar ingezet worden in de overgangperiode. Maar onafhankelijk van wie deze taak op zich neemt, is de werkgroep van mening dat, hoe licht of zwaar de hulp ook moet zijn, deze zo dicht mogelijk bij en liefst in het gezin wordt gegeven.

Daarnaast is de werkgroep van mening dat jeugdzorg geen negatieve associaties bij ouders en opvoeders mag oproepen. Degenen die hulp nodig hebben moeten niet bang zijn dat hun kind «zomaar wordt weggehaald». De werkgroep constateert dat bij sommige ouders deze angst ten aanzien van het Bureau Jeugdzorg bestaat. Mede daarom vindt de werkgroep dat in bestuurlijke zin het gedwongen kader moet worden gescheiden van het vrijwillige kader.

Verplichte vormen van jeugdzorg dienen altijd plaats te vinden binnen heldere wettelijke kaders waar de rijksoverheid verantwoordelijkheid voor draagt. Verplichte vormen van jeugdzorg kunnen nooit worden opgelegd zonder tussenkomst van een onafhankelijke rechter. De uitvoering kan lokaal of regionaal plaatsvinden, onder verantwoordelijkheid van de rijksoverheid of (een samenwerkingsverband van) lokale overheden; een definitieve beslissing hierover kan later worden genomen.

Voor de meest zware doelgroep in de jeugdzorg, namelijk multiprobleemgezinnen en zorgmijders dient binnen het gedwongen kader de mogelijkheid te bestaan om, indien nodig, hulpverlening in het vrijwillige kader te organiseren indien gedwongen hulp niet langer nodig is of vrijwillige hulp voor andere kinderen in het gezin nodig is. Dit maakt het voor deze specifieke doelgroep mogelijk om snel en effectief te schakelen tussen het vrijwillige en gedwongen kader. De toegang tot de gedwongen jeugdzorg moet worden verbeterd door intensieve samenwerking tussen het vrijwillige en het gedwongen kader.

De werkgroep vindt dat de noodzaak van intensieve samenwerking tussen het vrijwillige en gedwongen kader overeind blijft. Toch meent de werkgroep dat de argumenten om beide kaders te scheiden zwaarder wegen dan de argumenten om ze binnen één bestuurslaag te verenigen. De werkgroep is van mening dat samenwerking niet afhangt van de wijze van organiseren, maar met name van de wijze waarop professionals met elkaar omgaan en hoeveel tijd en ruimte ze krijgen om elkaar te ontmoeten, te overleggen en af te stemmen.

## **9. Aandachtspunten**

Na afloop van de talrijke gevoerde gesprekken bleek er nog een aantal aandachtspunten te zijn die geen direct verband houden met de door de werkgroep geformuleerde vraagstelling, die nadere uitwerking behoeven:

- Verankering van het recht op een second opinion, zowel binnen het vrijwillige als gedwongen kader;
- De wettelijke meerderjarigheidsgrens van 18 jaar in relatie tot de financieringssystematiek en de mogelijkheid voor een verlengde meerderjarigheid;
- Positie en rol grootouders;
- Verankering van het recht van cliënten, ouders en familie op betrokkenheid door middel van cliëntenraden, inspraak, uniforme klachtenregeling, etc.
- De onderzoeksfuncties van het Algemeen Meldpunt Kindermishandeling (AMK) en de Raad voor de Kinderbescherming kunnen volgens de werkgroep worden samengevoegd. De werkgroep vindt dat er een oplossing moet worden gevonden voor de overlap tussen de onderzoeksfuncties van deze instanties;
- Bundeling van toezicht.