

VOORONDERZOEK DOELMATIGHEID
JEUGDHULPVERLENING T.B.V. DE TASK-FORCE

VOORONDERZOEK DOELMATIGHEID

JEUGDHULPVERLENING T.B.V. DE TASK-FORCE

Drs. A.W.M. Coenen

Drs. P.M. Verhaak

1356

Leiden, januari 1994

INHOUDSOPGAVE

	<u>Pag.</u>
Voorwoord	
1. Inleiding	7
2. De vraag naar jeugdhulpverlening	11
2.1. Inleiding	11
2.2. De vraag naar jeugdhulpverlening als definitieprobleem	13
2.3. De verantwoordelijkheid voor de opvoeding	13
2.4. Maatschappelijke ontwikkelingen en de vraag naar jeugdhulpverlening	14
2.5. De vraag naar jeugdhulpverlening bij risicogroepen	26
2.6. De vraag naar jeugdhulpverlening en overheidsbeleid	28
3. Hulpverlening voor jeugdigen	31
3.1. Inleiding	31
3.2. Het bouwwerk van het jeugdbeleid	31
3.3. Voorzieningen voor jeugd met problemen	33
3.4. De Wet op de jeugdhulpverlening	36
3.5. Bestedingen aan Jeugdhulpverlening in het kader van de Wet op de jeugdhulpverlening	39
3.6. Het gebruik van voorzieningen vallend onder de Wet op de Jeugdhulpverlening	40
4. Doelstellingen van jeugdhulpverlening	43
4.1. Inleiding	43
4.2. Achtergrond van de huidige jeugdhulpverlening	44
4.3. Doelmatigheid	46
4.4. Doelmatigheid in de jeugdhulpverlening	48
5. De jeugdhulpverlening onder reconstructie	55
5.1. Inleiding	55
5.2. Decentralisatie en regionalisering van voorzieningen vallend onder de Wet op de Jeugdhulpverlening	55
5.3. Substitutie en differentiatie van het hulpaanbod	57
5.4. Samenwerking en schaalvergroting	58
5.5. Herspreiding voorzieningenaanbod	61
5.6. Innovatie en kwaliteitsverbetering	61
5.7. Budgettering en harmonisatie	63
5.8. Registratie en beleidsinformatie	64
6. Kritiek op de reconstructie	67
6.1. Inleiding	67
6.2. Decentralisatie	67
6.3. Diagnosestelling en plaatsing	68
6.4. Wachtlijsten	71
6.5. Doelmatigheid van het bedrijf	73
6.6. Het financieringssysteem	73
6.7. Registratie en monitoring	74
7. Conclusies	77

VOORWOORD

Reeds geruime tijd neemt de Rijksoverheid maatregelen om het financieringstekort te verminderen. De budgettaire beleidsdoelstellingen van het kabinet in de komende jaren dwingen tot verdere bezuinigingen op de uitgaven.

Ambtenaren hebben de afgelopen jaren nauwgezet de stofkam gehaald door hun beleids-terrein. Waar overtollig was is gesneden, waar inefficiëntie en ondoelmatigheid was zijn maatregelen genomen om deze te bestrijden. Maar er moet nog meer bezuinigd worden. Het wordt voor beleidsambtenaren en verantwoordelijke bewindslieden steeds moeilijker posten te vinden waarop bezuinigd kan worden. Op de diverse beleidsterreinen zien beleidsmakers geen of nauwelijks mogelijkheden bezuinigen door te voeren zonder aantasting van hun beleidsinstrumentarium.

De jeugdhulpverlening is een van de terreinen van overheidszorg waaraan in het verleden bezuinigingen zijn opgelegd en waarvan opnieuw een financiële bijdrage wordt gevraagd. Vraag is of een dergelijke financiële bijdrage vanuit de jeugdhulpverlening kan plaats vinden, zonder in ernstige mate afbreuk te doen aan het aanbod en de kwaliteit van jeugdhulpverlening. Betrokkenen bij de jeugdhulpverlening geven te kennen, dat bezuinigingen op de jeugdhulpverlening niet mogelijk zijn zonder grote afbreuk. Minder geld betekent minder menskracht en dat is nu net de energiebron waar hulpverlening op draait. Gelijktijdig wordt door deskundigen en betrokkenen bij de jeugdhulpverlening vastgesteld dat diverse processen in de jeugdhulpverlening ondoelmatig zijn.

In kranten verschijnen berichten die weleens de indruk wekken dat er fors bezuinigd kan worden op de jeugdhulpverlening. Deels verwijzen deze berichten naar bestaande ondoelmatigheden en deels naar maatregelen die genomen zijn om deze ondoelmatigheid te bestrijden. De indruk kan zijn dat zonder verlies aan kwaliteit forse bezuinigingen op de jeugdhulpverlening mogelijk zijn.

De Tweede Kamer heeft de minister van WVC herhaaldelijk duidelijk gemaakt geen bezuinigingen op de jeugdhulpverlening toe te laten. De Kamer meent dat bezuiniging op de jeugdhulpverlening onverantwoord is.

Enerzijds is er het gevoel dat verdere bezuinigingen op de jeugdhulpverlening niet mogelijk zijn, anderzijds is er de druk vanuit Rijksfinanciën om bezuinigingen ook in de sector van de jeugdhulpverlening door te voeren.

Door de Minister van WVC en de Staatssecretaris van Justitie is een Task-force ingesteld die dient duidelijk te maken of een verdere taakstelling voor de jeugdhulpverlening verantwoord is.

Aan Research voor Beleid is opdracht verleend voorwerk te verrichten ten behoeve van deze Task-force, waarvan de instelling rond december 1993 werd verwacht. Het voorwerk bestaat eruit de mogelijkheden voor doelmatigheidsonderzoek te bezien.

Het onderzoek heeft zich in een kort tijdsbestek afgespeeld. In die korte tijd is veel informatie naar boven gekomen. Gebleken is namelijk dat het hele veld van jeugdhulpverlening de afgelopen jaren overhoop is gehaald. Veel plannen om de jeugdhulpverlening doelmatiger te laten verlopen zijn op de rails gezet. Veel is onderhanden, veel is "op de schop". Het is kortom niet het goede moment om te gaan kijken of de jeugdhulpverlening optimaal verloopt.

Tijdens het onderzoek is de aandacht gaande weg niet op de eerste plaats uitgegaan hoe doelmatigheid in de jeugdhulpverlening kan worden beoordeeld en hoe doelmatig de

jeugdhulpverlening is. Veel meer zijn de bouwplaatsen in kaart gebracht die gaan bijdragen aan de vormgeving van een nieuwe jeugdhulpverlening. Een en ander neemt niet weg dat naar deze bouwplaatsen gekeken is door de bril van de uiteindelijk te verkrijgen doelmatigheid.

Het onderhavige rapport beoogt de task-force een inzicht te verschaffen op basis waarvan verdere verdieping van inzichten in de jeugdhulpverlening kunnen worden gebaseerd. Dit alles met het doel helder te krijgen of een verdere taakstelling voor de jeugdhulpverlening nu gewenst is. Uit het gegeven dat zoveel "op de schop" is zou reeds afgeleid kunnen worden dat een taakstelling voor de jeugdhulpverlening op dit moment ongewenst is. Het zou immers leiden tot stagnatie in de "nieuw bouw".

Op het terrein van jeugdhulpverlening lopen operaties, waarin het risico is besloten dat het oude gebouw wordt afgebroken voor dat het nieuwe is betrokken en geschikt is gebleken. De plannen om zware vormen van hulpverlening te vervangen door lichte zijn gebaseerd op goede vooronderstellingen. De jeugdhulpverlening heeft de principes achter het WVC-beleid (hulp zo vroeg mogelijk, licht en dicht mogelijk) warm omhelst. In het onderzoek hebben we de waarschuwing gesignaleerd om dit beleid niet tot dogma te verklaren. Bij ernstige omstandigheden (mishandeling, ernstig wangedrag) zijn uithuisplaatsingen onvermijdelijk. Het gaat in deze laatste gevallen niet meer om de vraag of de hulpverlening iets kan doen, het gaat erom dat er iets moet gebeuren.

Drs. A.W.M. Coenen
Leiden, 12 januari 1994

1. INLEIDING

De instelling van de Task-force

Door het doorschuiven van de financiële taakstelling 1994 is ruimte gecreëerd voor het verrichten van een grondige analyse van de situatie van de jeugdhulpverlening. Deze analyse richt zich met name op de vraag of het volume van de jeugdhulpverlening toereikend is om een adequaat antwoord te geven op de problematiek waarvoor de jeugdhulpverlening geacht wordt oplossingen te bieden. De analyse dient duidelijk te maken of een verdere taakstelling voor de jeugdhulpverlening verantwoord is.

Voor deze analyse is door de Minister van WVC en de Staatssecretaris van Justitie een Task-force ingesteld, die rechtstreeks rapporteert aan de Minister van WVC en de Staatssecretaris van Justitie.

De Task-force heeft tot taak om "op basis van een analyse van de ontwikkelingen in de maatschappelijke vraag naar zorg voor jeugdigen en het daarop te geven antwoord c.q. aanbod van jeugdhulpverlening, advies uit te brengen over de mogelijkheden om het huidige aanbod van jeugdhulpverlening doelmatiger - naar inhoud en structuur - in te richten, en te adviseren over de volumeproblematiek nu en het daarbij behorende budget. Dit mede gelet op de vraag of een verdere bezuiniging verantwoord is". (Zie Concept Instellingsbeschikking)

De volgende aandachtspunten dienen in ieder geval in beeld te komen:

- "Het volume vraagstuk in relatie tot primaire doelgroepen van de jeugdhulpverlening, nieuwe maatschappelijke vraagstukken (allochtonen, buitenlandse adoptie kinderen e.d.) en wachtlijsten.
- De maatschappelijke opbrengst en kosten van de jeugdhulpverlening, mede bezien in relatie tot aanpalende sectoren (Justitie en (geestelijke) gezondheidszorg).
- Mogelijke prikkels om de opbrengsten te verhogen c.q. het verminderen van de kosten van de sector jeugdhulpverlening, onder meer door aandacht voor:
 - het verhogen van de efficiency en effectiviteit door structuur veranderingen in het aanbod (schaalvergroting, onafhankelijke plaatsing);
 - het verhogen van efficiency en de effectiviteit door inhoudelijke vernieuwingen van het aanbod (o.m. substitutie).
- Mogelijke wijzigingen financieringsstructuur".

Van de Task-force, die eind 1993 is geformeerd, wordt verwacht dat deze haar eerste advies uitbrengt voor 1 april 1994. Op basis van dit advies dient een besluitvorming plaats te vinden over de gelden die WVC beschikbaar stelt voor de jeugdhulpverlening in 1995 en volgende jaren. Het rapport van de Task-force kan desgewenst opgestuurd worden naar de formateur, die omstreeks deze tijd zal zijn benoemd.

De voorstudie

Het algemene doel van de voorstudie is een start-notitie voor de Task-force. In deze start-notitie moet worden belicht:

- de vraag naar jeugdhulpverlening, en hoe deze zich naar verwachting ontwikkelt;
- de wijze waarop en de mate waarin het aanbod aan jeugdhulpverlening inspeelt op de vraag naar jeugdhulpverlening;
- de maatschappelijke relevantie van de jeugdhulpverlening en het rendement van de zorg voor de maatschappij en voor het individu;

-de doelmatigheid van de jeugdhulpverlening.

De voorstudie heeft meer in het bijzonder tot doel om te verkennen op welke wijze doelmatigheidsonderzoek binnen de jeugdhulpverlening kan worden opgepakt, uitgaande van de opdracht van de Task-force (en de beschikbare tijd). In de voorstudie moet een verduidelijking van begrippen (w.o. doelmatigheid) plaats vinden en een inventarisatie van de gegevens/informatie die thans voorhanden zijn.

De voorstudie moet een (aantal) onderzoekbare (en in de tijd haalbare) vraagstelling(en) opleveren, voorzien van een globaal onderzoekdesign. Tevens moet worden aangegeven welke informatie zonodig nieuw verzameld dient (en kan) worden. De resultaten van de voorstudie moeten de Task-force de mogelijkheid bieden om een weloverwogen begeleidend onderzoek te plannen.

Doelmatigheid kan op vele manieren worden geoperationaliseerd (in dit rapport wordt er verderop op teruggekomen):

- Per werksoort kan bekeken worden of de doelstellingen worden gerealiseerd en/of deze realisatie plaats vindt tegen de laagste kosten (doelmatigheid van een werksoort). In het bijzonder gaat de aandacht uit naar mogelijkheden als schaalvergroting, financieringsgrondslag (financiering naar geleverde prestatie) e.d..
- Bekeken kan worden of dezelfde doelstellingen niet gerealiseerd kunnen worden door andere werksoorten of door andere inrichting van het werk tegen geringere kosten (doelmatigheid van een alternatieve werksoort). De aandacht gaat dan vooral uit naar de mogelijkheden van substitutie en ombouw.
- Gekeken kan worden naar de samenhang van werksoorten op het terrein van de jeugdhulpverlening en aanpalende terreinen (jeugdgezondheidszorg, onderwijs, politie, sociaal-cultureel-werk) (doelmatigheid van het stelsel, flexibiliteit van het stelsel).
- Gekeken kan worden naar het functioneren van de jeugdhulpverlening in de samenleving. Reeds in het Rijksplan 1992-1993 is geconstateerd dat een goed inzicht in de vraag en de ontwikkelingen in de jeugdhulpverlening en jeugdbescherming ontbreken. Een aantal voornemens werd aangekondigd (b.v. onderzoeken over het jonge kind en over meisjes in de jeugdhulpverlening, toekomstscenario's) om hieraan tegemoet te komen. Vanuit het oogpunt van doelmatigheid gaat het om de beheersing van de vraag naar jeugdhulpverlening. Als gevolg van beleid op andere beleidsterreinen wordt een zekere vraag naar jeugdhulpverlening gegenereerd.

In de voorstudie is een grote hoeveelheid recente literatuur bestudeerd. Verder zijn gesprekken gevoerd met:

- Mevr. R.M.A.T. Aalders Hoofdinspecteur Inspectie Jeugdhulpverlening;
- Drs. P.M. van den Bergh Vakgroep Pedagogiek/Orthopedagogiek, Rijks Universiteit Leiden (RUL);
- Dr. P.M.M. Bonke Projectleider Jeugdhulpverlening, Inter Provinciaal Overleg (IPO);
- Dhr. G. Brouwer Gedeputeerde, Provincie Zuid-Holland;
- Drs. J.G.W. van der Flier Plv. Hoofd Afdeling Beleidsontwikkeling en Beleidsinformatie;
- Drs. G. Gruppen Bestuurslid Sectie Jeugdhulpverlening, Vereniging van Ondernemingen in de Gepremieerde en Gesubsidieerde Sector (VOG);
- Mevr. drs. J.J. Tj. van den Hul Secretaris Afdeling Zorg en Cultuur, Inter Provinciaal Overleg (IPO);

Drs. G.H. Klijnsma Afdeling Maatschappelijke Zorg Provincie Zuid-Holland;
Drs. K. Mesman Schultz DSWO Centrum Onderzoek Jeugdhulp (COJ), Rijks Universiteit
Leiden (RUL);
Drs. P.H. Nota Coördinator Stichting Overleg Jeugdvoorzieningen Nederland (SOJN);
Drs. J.H.M.A. Römgens Hoofd van de Hoofdafdeling Jeugdhulpverlening, Directie
Jeugdbeleid, Ministerie van WVC;
Drs. J.M. Timmermans Wetenschappelijk medewerker Sociaal Cultureel Planbureau (SCP);

Daarenboven is met een groot aantal mensen telefonisch contact opgenomen.

Informatie is verzameld met betrekking tot:

- de haalbaarheid van doelmatigheidsonderzoek (zijn er gegevens voorhanden);
- gegevens van belang voor doelmatigheidsonderzoek;
- de verwachte uitkomsten van een doelmatigheidsonderzoek;
- lopend en afgesloten onderzoek relevant voor doelmatigheidsonderzoek;
- verwachting ten aanzien van de vraagontwikkeling;
- verwachtingen ten aanzien van de ontwikkeling van wachtlijsten;
- verwachtingen ten aanzien van de ontwikkeling van het aanbod (capaciteit, bezetting);
- verwachtingen ten aanzien van mogelijkheden voor ombouw en substitutie;
- verwachtingen ten aanzien van schaalvergroting;
- verwachtingen ten aanzien van preventie.

Wijze van verslaglegging

De resultaten van de interviews zijn geïntegreerd in de visies die in het rapport verwoord zijn.

De structuur van de verslaglegging is als volgt;

Na een inleidend hoofdstuk zijn in hoofdstuk 1 de belangrijkste ontwikkelingen op het terrein van de vraag beschreven. Daarbij wordt ook het vraagstuk van de beheersing van de vraag wordt aan de orde gesteld.

Het aanbod van voorzieningen voor de jeugdhulpverlening staat centraal in hoofdstuk drie. Hoofdstuk vier beschrijft de doelstellingen van jeugdhulpverlening. Het dient als een opstap naar de hoofdstukken vijf en zes waarin de reconstructie van de jeugdhulpverlening centraal staat. Het is met name in deze twee hoofdstukken dat aspecten van de jeugdhulpverlening aan de orde worden gesteld die in het kader van gedachtenvorming omtrent doelmatigheid van jeugdhulpverlening en de wijze waarop die beoordeeld kan worden relevant kunnen zijn. In hoofdstuk zeven staan de belangrijkste aanzetten tot onderzoek die de voorstudie heeft opgeleverd bijeen.

2.DE VRAAG NAAR JEUGDHULPVERLENING

2.1.Inleiding

De toekomst van de samenleving ligt verankerd in de jeugd. De opvoeding van de jeugd is daarbij een noodzakelijke levensvoorwaarde. De condities waaronder de jeugd opgroeit zijn daarom van groot belang.

Nederland is een relatief welvarend land. Het aanwezige menselijke en ondernemingskapitaal is -kwalitatief en kwantitatief- op peil. In Nederland zijn de meeste kinderen gezond en krijgen materieel en immaterieel wat ze nodig hebben. De welvaart heeft voor jongeren meer mogelijkheden met zich meegebracht (bijvoorbeeld in het consumptie- en vrijetijdspatroon). Deze maatschappelijke ontwikkelingen brengen voor sommige groepen - naast kansen tevens bedreigingen met zich mee. Zo leidt de hogere welvaart ook bij de jeugd tot een toegenomen materialisme en een druk om van alles te kunnen kopen en doen. Om erbij te horen en mee te tellen, wordt zodoende de spaarzame vrije tijd ingeleverd voor bijvoorbeeld bijbaantjes.

Anderzijds ontbreekt het nogal eens aan een verantwoordelijkheid voor de eigen welvaart. Jongeren worden op latere leeftijd economisch zelfstandig. Van verschillende kanten wordt erop gewezen dat kinderen in onze maatschappij veel meer worden behoeft voor deprivatie dan in het verleden. De relatie tussen gedrag en zijn positieve of negatieve consequenties is verzwakt. Beloningen zijn voldoende beschikbaar, hoeven nauwelijks meer verworven te worden en wekken niet meer op tot grote investeringen.

Meest kenmerkende eigenschap van jeugdigen is wel, dat ze zich voortdurend in een ontwikkelingsproces bevinden. In geen enkele andere levensfase volgen de ontwikkelingen elkaar zo snel op. Ouder worden brengt groei en biologische veranderingen met zich mee. In sociaal opzicht krijgt de jeugdige te maken met een groter wordende kring van personen en instanties.

De voorbereiding op de volwassenheid stelt het kind voor vele traditionele en nieuwe ontwikkelingsopdrachten. Het moet leren omgaan met risico's, de gezondheid bewaren, de weg vinden in diverse sociale contexten, zich gedragsregels eigen maken, een identiteit verwerven en kennis opdoen. In al deze opzichten verandert de context van generatie tot generatie en stelt opvoeders en kinderen soms voor grote problemen.

Van de circa vijf miljoen kinderen en jongeren tussen de nul en vijftientig jaar, ontwikkelt het overgrote deel zich (nagenoeg) probleemloos tot zelfstandige volwassenen die positief bijdragen aan de samenleving. Met de meerderheid van de jeugd gaat het zelfs heel goed. De jeugd van Nederland is gezond en bereikt gemiddeld een almaar hoger opleidingspeil. Jongeren verblijven in het algemeen langer in het ouderlijk huis en als zij dat huis verlaten, gaat dat gewoonlijk harmonieus. Het merendeel vindt na school of opleiding een baan, verwerft een inkomen, vindt een partner, een woning en sticht zelf een gezin. Dit alles gaat op voor een overgrote meerderheid van de jeugd.

Twee procent van de jongeren komt in aanraking met de jeugdhulpverlening. Het percentage kinderen/jeugdigen dat bij het opgroeien problemen ondervindt en één of andere vorm van hulp behoeven bedraagt, zo blijkt uit onderzoek, circa 15%.

Problemen doen zich in elke leeftijdsfase voor. Hanteerbaar is het onderscheid tussen de eerste vier jaar, de basisschoolleeftijd en de periode die daarop volgt. De onderzoekers Van

Gageldonk en Bartels hebben een overzicht gemaakt van trefwoorden waarin problemen van in de jeugdhulpverlening behandelde jeugdigen worden getypeerd. Ze onderscheiden: ontwikkelingsstoornissen, somatische- psychiatrische en psychosociale problematiek, gedragsproblemen, psychische, praktische, culturele, materiële en justitiële problemen. De problemen variëren daarbij sterk in duur en complexiteit. Daarbij kan het gaan om problemen die de maatschappij heeft met de jeugd, zoals criminaliteit en problemen die de jeugd zelf ondervindt en die voor een deel maatschappelijk bepaald zijn. Door deze problemen kunnen jeugdigen uitvallen of uitgestoten worden uit de maatschappij. Die uitval is des te pijnlijker en des te schrijnender omdat de rest het verhoudingsgewijs zo goed doet. De kloof tussen jeugdigen die *het goed doen* en jeugdigen die *uitvallen*, wordt steeds groter.

In de publieke belangstelling ligt het accent doorgaans op het deel van de jeugd dat uitvalt of uitgestoten wordt en op een of andere manier overlast veroorzaakt. Met vandalisme, winkeldiefstal, geweldpleging en andere vormen van criminaliteit, alcohol- en druggebruik, spijbelen en van huis weglopen, scoort een minderheid hoog in de publiciteit en in de maatschappelijke bezorgdheid. Veel minder staat de jeugd in de publieke belangstelling die met ernstige psychische problemen kampt maar geen overlast veroorzaakt.

Een minderheid van de jeugdigen ondervindt ernstige problemen: in het gezin, op school of op de arbeidsmarkt. Sommige jeugdigen komen deze problemen niet meer te boven. Een relatief klein deel van de jeugd veroorzaakt overlast, voornamelijk door criminaliteit, zwerven en verslaving.

Jeugdigen en hun opvoeders hebben naast problemen ook belangen die van invloed dienen te zijn op de organisatie van de jeugdhulpverlening. Jeugdigen hebben er belang bij dat ze zo nodig in hun directe omgeving hulp kunnen krijgen. Ze moeten daar gemakkelijk hun weg in kunnen vinden en zelf keuzen kunnen maken. Voor de jeugdhulpverlening betekent dat in elk geval, dat ze geografisch goed gespreid moet zijn en in beginsel geen drempels moet hebben. Verder moet ze ruimschoots deugdelijke informatie verstrekken. Jeugdhulpverleners moeten steeds aandacht hebben voor de keuzen die de hulpvragers zelf willen maken. Uiteraard moet de hulp ook in voldoende mate voorradig zijn. De omvang van de jeugdhulpverlening moet dus afgestemd zijn op de behoefte.

Uiteraard zijn hulpvragers jeugdigen en hun ouders op zoek naar hulp waarbij ze baat zullen hebben. Een statisch gegeven is kwaliteit niet, ze hangt af van maatschappelijke ontwikkelingen. Systematisch aandacht voor kwaliteitsbewaking en kwaliteitsbevordering is dan een vereiste.

Voor de jeugdhulpverlening betekent dat vooral, dat ze snel en adequaat hulp moet kunnen bieden als zich in die ontwikkeling problemen voordoen. De jeugdhulpverlening moet inspelen op eventuele behoefte aan ondersteuning bij de opvoeding, ze moet overgangen die verkeerd dreigen te gaan tijdig onderkennen en ook tijdens de hulpverlening oog hebben voor de behoefte van jeugdigen om geleidelijk zelfstandiger te worden.

Jeugdigen¹ moeten met problemen in elke ontwikkelingsfase een beroep op hulpverlening kunnen doen. Ook moet de jeugdhulpverlening zich ervan bewust blijven dat problemen van voorbijgaande aard kunnen zijn, juist omdat ze met een leeftijdsfase te maken hebben. Een adequaat aanbod voor kortlopende en langdurige hulp is vereist. Ze moet concrete korte hulp kunnen bieden aan jeugdigen die die behoeven, maar ook tijdig kunnen signaleren welke jeugdigen wel eens langduriger hulp nodig zouden kunnen hebben.

¹Veelal doen anderen, (ouders of leerkrachten) voor de jeugdige een beroep op jeugdhulpverlening.

2.2. De vraag naar jeugdhulpverlening als definitieprobleem

De vraag naar jeugdhulpverlening is onder meer een definitie probleem. Wanneer we willen definiëren wanneer hulp geboden is in een opvoedingssituatie, moet ook duidelijk zijn wat opvoeding nu precies inhoudt. In overheidsstandpunten wordt aan dit begrip geen inhoud gegeven.

Het woord hulpverlening verwijst naar een abnormale situatie, die maakt dat hulp geboden is. Wanneer doet zich een abnormale situatie voor waarbij hulp geboden is? Ervaren mensen die in een abnormale situatie terecht zijn gekomen hun situatie als abnormaal en vragen zij om hulp? Wanneer is de opvoedingsproblematiek zo groot dat de 'opvoeder' en/of degene die opgevoed wordt er niet meer zonder hulp uitkomt?

Problemen met en van jongeren staan zelden op zich zelf, maar houden verband met de omgeving waarin zij opgroeien. Dat roept vragen op als: in wat voor samenleving groeit de jeugd in Nederland op? Welke maatschappelijke factoren zijn van invloed op de ontwikkeling en de ontwikkelingskansen van jeugdigen?

De jeugd geeft problemen, maar de jeugd heeft ook problemen. Deze kunnen hun ontstaan vinden in maatschappelijke ontwikkelingen zoals een daling van de werkgelegenheid, individualisering en verharding van de samenleving. Ook spelen specifieke risicofactoren een rol, bijvoorbeeld een moeilijk temperament of mishandeling van het kind, gebrek aan opvoedingsvaardigheden van de ouders, sociaal isolement en gebrek aan sociale steun vanuit de omgeving. Een opeenstapeling van dergelijke risico's kan ertoe leiden dat jeugdigen ernstige psychische en gedragsproblemen gaan vertonen.

Hetgeen als object van jeugdhulpverlening moet worden aangemerkt is aan veranderingen onderhevig. De vraag naar jeugdhulpverlening is steeds afhankelijk van normen en waarden die worden aangelegd. De vraag naar jeugdhulpverlening is bijgevolg niet een vraag die eenvoudig kan worden vastgelegd. Gesteld kan worden dat er uiteindelijk geen objectieerbare vraag en daarmee kwantificeerbare vraag naar (bepaalde vormen van) jeugdhulpverlening is.

2.3. De verantwoordelijkheid voor de opvoeding

In de heersende ideologische opvatting wordt de nadruk gelegd op het onvervreembare karakter van de band tussen (biologische) ouder en kind. De (biologische) ouder wordt primair verantwoordelijk gehouden voor de opvoeding van het kind. Het algemeen aanvaarde idee is dat de gezinsomstandigheden het kind een belangrijke bescherming bieden. De affectieve relaties, gecombineerd met een positief te waarderen ongelijkheid tussen ouders en kinderen, bevorderen de geestelijke, lichamelijke, sociale en morele groei. De primaire verantwoordelijkheid voor de opvoeding van het kind ligt bij de ouders. In de praktijk vindt de opvoeding in belangrijke mate buiten de verantwoordelijkheid van de ouders plaats en worden de condities waaronder kinderen opgroeien tot jonge volwassenen in hoge mate bepaald door anderen. Daarbij is niet vastgelegd waaruit een opvoeding moet bestaan en wie wat daaraan bijdraagt en met welk doel. Op dit punt doen zich veel tegenstrijdigheden voor. Wat het kind buitenshuis hoort en leert hoeft niet overeen te

stemmen met wat hem op andere plaatsen - waaronder thuis - wordt verteld en geleerd (Denk bijvoorbeeld aan de positie van allochtone jeugdigen).

Naar de opvatting van velen dient de overheid zich niet of nauwelijks met de opvoeding te bemoeien, en dient zij uiterst voorzichtig te zijn met het ingrijpen in de autonomie van gezinnen. In werkelijkheid bepaalt de overheid in hoge mate de condities waaronder kinderen opgroeien en waaronder adolescenten een plaats vinden in de samenleving. De overheid speelt een belangrijke rol in de opvoeding in materiële, maar ook in immateriële zin. De overheid heeft door het stellen van regels opvoedingsverantwoordelijkheid overgenomen van de primaire opvoeders.

Steeds meer kinderen worden gedurende steeds meer tijd opgevoed buiten het 'traditionele' gezinsverband. Opvoedingssituaties worden enerzijds gedifferentieerder (een ouder-gezinnen, anders dan traditioneel samengestelde gezinnen, etc) anderzijds vindt een steeds groter deel van de opvoeding plaats door anderen dan de eigen ouders (oppas, kindercentra, scholen). De maatschappij krijgt zodoende een grotere invloed op de opvoeding.

2.4. Maatschappelijke ontwikkelingen en de vraag naar jeugdhulpverlening

Criminaliteit, zwerfgedrag, verslaving en andere vormen van problematisch gedrag van jeugdigen worden door de samenleving ervaren als overlast. Juist jeugdigen die veel problemen en overlast veroorzaken, hebben vaak problemen die niet alleen hun draagkracht, maar ook die van hun ouders of andere direct betrokkenen te boven gaan. Dan ontstaat het risico van een verstoorde ontwikkeling en uiteindelijk uitval. In toenemende mate doen jeugdigen en hun opvoeders voor hulp bij de oplossing van problemen een beroep op voorzieningen. Daarom is het voor het beleid relevant om na te gaan welke problemen jeugdigen (en hun opvoeders) hebben, en welke factoren van doorslaggevend belang zijn bij het ontstaan ervan.

Het is onloochenbaar dat goed kijken naar trends en het doorberekenen van de effecten van die trends een antwoord kan geven op de vraag welke problemen zich in welke mate aandienen. Zo is er weinig fantasie voor nodig om te voorspellen dat het vraagstuk van de allochtonenproblematiek in de jeugdhulpverlening bijzonder veel aandacht nodig heeft. Zo zijn er meer variabelen van demografische en sociaal-culturele aard waarvan we met redelijke mate van zekerheid kunnen zeggen dat ze invloed hebben op de aard en omvang van de behoefte aan jeugdhulpverlening. Deze ontwikkelingen zijn van belang om een goed begrip te vormen over wat er in de sector aan de hand is en zijn bovendien een aansporing om na te gaan welke wijzigingen in beleid en praktijk van het werk geboden zijn. Het doel is duidelijk maar is het ook reëel? Een min of meer precieze inventarisatie van de vraag naar (bepaalde vormen van) jeugdhulpverlening veronderstelt een objectieerbare (en kwantificeerbare) vraag naar jeugdhulpverlening.

De commissie De Ruiter publiceerde het rapport: "Residentiële jeugdhulpverlening, voorwerp van aanhoudende zorg". Het bevat analyses en aanbevelingen die ook nu nog actueel zijn. Gesignaleerd werd dat hulpvraag van de in residentiële voorzieningen opgenomen jeugdigen complexer is geworden en verder meer divers, langdurig, hardnekkig en moeilijk te beïnvloeden. De problemen in de gezinnen van herkomst zijn eveneens groot. In het algemeen is er sprake van onderling samenhangende problemen die al langere tijd

spelen. Er worden nieuwe hulpvragen gesteld, die samenhangen met de gezinsproblematiek, incest, mishandeling, alcohol- en druggebruik van de ouders, psychiatrische stoornissen, opvoedingsonmacht. Ook recenter onderzoek van algemenere aard (Aanleiding tot zorg en Zorgen voor gezondheid in de toekomst) geeft een tamelijk pessimistisch beeld. Opvoedingsdoelen zijn niet meer eenduidig, waardoor meer mensen eigen normen zullen gaan stellen. Die individualisering maakt ouders onzekerder en scheept kinderen op met hogere verwachtingen. Dat leidt tot toename van de psychische problematiek. Problematische echtscheidingen en overbelaste gezinnen kunnen een zware wissel trekken op de mogelijkheden tot hechting en de affectieve relaties die noodzakelijk zijn voor een gezonde ontwikkeling van het kind. Kinderen uit eenoudergezinnen en stiefgezinnen vormen daarbij risicogroepen. Eén op de vier huwelijken eindigt in echtscheiding; er zijn thans ruim 300.000 kinderen van gescheiden ouders.

Een problematische schoolloopbaan en jeugdwerkloosheid, in het bijzonder onder ongeschoolde en allochtone jongeren, voegen daaraan nog een extra risico toe, terwijl het sociaal-cultureel werk mede door bezuinigingen problematisch gedrag van jongeren moeilijk kan hanteren. Extra problematisch is de situatie onder een groot deel van de etnische minderheden.

Demografische ontwikkelingen

De geleidelijke daling van het aantal jeugdigen vanaf het begin van de jaren zestig (ontgroening) en het groeiende aantal ouderen (vergrijzing) hebben het relatieve aandeel van de jeugd in de totale bevolking doen dalen. Binnen dit aandeel is een stijgend aantal allochtone jongeren.

Het gegeven dat het aantal jeugdigen de afgelopen jaren relatief is afgenomen leidt niet tot een afname van de behoefte aan jeugdhulpverlening². Dit hangt onder meer samen met veranderingen in doelgroep. Te denken valt aan allochtone jeugdigen, de aandacht voor (sexuele) kindermishandeling, buitenlandse adoptie kinderen, e.d. Andere categorieën jeugdigen die extra aandacht vragen zijn meisjes, en de jeugd die voortijdig uitvalt uit jeugdhulpverlening en vervolgens in het zwerfcircuit terecht komt.

Ontwikkelingen met betrekking tot ouderschap

Een van de meest ingrijpende demografische veranderingen van de afgelopen jaren, die indirect ook zijn weerslag op de opvoeding heeft, is het stijgen van de leeftijd bij geboorte van het eerste kind. Nederlandse vrouwen zijn gemiddeld bijna 28 jaar oud als hun eersteling geboren wordt, en de verwachting is dat dit cijfer de komende jaren nog zal stijgen.

Het dalend geboortecijfer heeft verstrekende gevolgen voor de opvoeding van kinderen. Kinderen worden schaarser en derhalve belangrijker voor de maatschappij. Er wordt steeds bewuster voor kinderen gekozen, de verwachtingen ten aanzien van 'het ouderschap' zijn daardoor soms nogal in strijd met de spanningen en tegenslagen die zich nou eenmaal voordoen in de alledaagse opvoedingspraktijk. Kinderen worden schaarser, ze lijken bijna letterlijk uit het vizier te geraken. Kinderen 'verdwijnen' ook op andere manieren. Emancipatie, individualisering en de steeds hogere eisen die gesteld worden aan opleiding en zelfstandigheid, leggen een steeds grotere druk op kinderen. Ze moeten snel van alles leren. Het lijkt wel of kinderen steeds minder tijd krijgen om 'kind' te zijn.

²Het aantal jongeren (van 0 t/m 19 jaar) neemt relatief en absoluut af. In 1980 waren er 4,4 miljoen (31,5%) en in 1992 3,7 miljoen (24,9%). In de komende jaren vindt een verdere daling van het aantal jeugdigen plaats.

Multiraciale samenleving

Een van de meest opvallende maatschappelijke veranderingen van de laatste jaren vormt de verkleuring van de samenleving. Ons land wordt steeds meer een multiculturele en multiraciale samenleving. Een groeiend deel van de jeugd heeft een andere culturele achtergrond dan de Nederlandse. Op latere leeftijd naar ons land gekomen, maar ook steeds vaker hier geboren, vormt zij een onlosmakelijk deel van de multiculturele samenleving. Uit onderzoek blijkt bijvoorbeeld dat de meeste allochtone jongeren zich in gedrag, toekomstwensen en ideeën niet van autochtone jongeren onderscheiden. Er zijn voorbeelden te over van allochtone jongeren die -ondanks alle vooroordelen, ondanks alle achterstanden en taalbarrières die zij moesten overwinnen- met succes en met plezier hun weg weten te vinden in deze samenleving. Toch blijkt een oververtegenwoordiging in het beroep op jeugdhulpverlening.

Met name in (een aantal wijken in) de grote steden is het aantal allochtone gezinnen de laatste jaren sterk toegenomen. Inmiddels is in de grote steden meer dan 50% van de kinderen die nu geboren worden, een kind van allochtone ouders. Er zijn scholen met een leerlingpopulatie die voor 90% of meer bestaat uit allochtone leerlingen.

De emancipatie en effecten daarvan voor meisjes en jongens gaan met name voorbij aan een aantal meisjes uit traditionele, behoudende gezinnen. Zij raken daardoor extra achterop in vergelijking met leeftijdsgenoten die wel de kansen van de emancipatie kunnen grijpen. De samenleving is weliswaar kleurrijker geworden, maar voor veel allochtone jongeren ook tamelijk perspectiefloos.

Allochtone kinderen lopen al tijdens de voorschoolse periode een aanzienlijke achterstand op in vergelijking met hun autochtone leeftijdsgenootjes. De vloeiende aansluiting van het thuis- op het schoolmilieu, die bij Nederlandse gezinnen gebruikelijk is, ontbreekt dikwijls. Hierdoor starten deze kinderen minder goed voorbereid op de basisschool. Al vanaf groep drie is er sprake van een ontwikkelingsachterstand, in het bijzonder wat betreft de Nederlandse taalvaardigheid. De eenmaal opgelopen achterstand wordt doorgaans in het onderwijs niet meer ingehaald. Teleurstellende schoolresultaten, demotivatie, en uiteindelijk schooluitval kunnen hiervan het gevolg zijn. Met name het merendeel van de Turkse en Marokkaanse leerlingen blijft ver achter. Zo heeft 72% van de Marokkaanse schoolverlaters hooguit een niet-voltooid driejarige mavo- of een vwo-opleiding achter de rug. Bij de autochtone jongeren is dat 30%.

Allochtone jongeren hebben net als volwassen allochtonen in het algemeen een ongunstige positie op de arbeidsmarkt. De geregistreerde werkloosheid (GWL) onder jongeren bedroeg in 1991 74.000 personen. Daarvan behoorden er 14.000 (bijna 20%) tot een van de vier grootste minderheidsgroepen. Tegenover een GWL-percentages van 4 onder autochtone jongeren, stonden percentages van 27 onder Turkse/Marokkaanse jongeren en 25 onder hun Surinaamse/Antilliaanse leeftijdsgenoten.

Toenemende onderwijsparticipatie

De deelname aan vormen van onderwijs en het onderwijspeil van de Nederlandse bevolking zijn de afgelopen decennia gestegen. De leeftijd waarop en het niveau waarmee jongeren het onderwijs verlaten, zijn gestegen. Minder kinderen verlaten op een laag niveau en zonder enig diploma de school.

Door de toenemende onderwijsparticipatie is de marktwaarde van diploma's gedaald. De eisen die aan opleiding en scholing worden gesteld, zijn hoger. Deze toenemende prestatiedruk leidt ertoe dat er, naast een beter en hoger opgeleid deel van de jeugd, een groep ontstaat die de race niet volhoudt en terecht komt in gespecialiseerde vormen van onderwijs, of voortijdig de school verlaat. De arbeidskansen van deze laag opgeleide

jongeren zullen in een informatica-maatschappij, die hoge eisen stelt aan kennis en kunde, verder afnemen. Met name jongeren in de marge hebben weinig perspectief op kwalitatief zinvolle arbeid. Onmachtig de kloof naar de samenleving te overbruggen, zoeken ze elders waardering, status en middelen.

Het onderwijs fungeert voor kinderen en jongeren als het 'tweede milieu' waarin zij opgroeien. Het vervult een belangrijke rol in de ontwikkeling en ontplooiing van jeugdigen, en bepaalt sterk de maatschappelijke kansen, vooral op de arbeidsmarkt.

De laatste jaren is aandacht ontstaan voor pesten als probleem: 16 tot 20% van de leerlingen in het basis- en voortgezet onderwijs is het slachtoffer van regelmatige en soms ernstige vormen van treiteren. Deze kinderen worden als 'zondebokken' letterlijk uitgestoten. Velen krijgen leerproblemen en komen in een of andere vorm van speciaal onderwijs terecht. Ruim de helft van de LOM-leerlingen kent 'zondebok-ervaringen'.

Ondanks stimuleringsprogramma's en activiteiten vanuit de sociale vernieuwing in en rond het onderwijs blijven de schoolkeuze en de schoolresultaten van kinderen sterk gerelateerd aan het opleidingsniveau van de opvoeders. Ook aan het eind van de jaren tachtig komt slechts 12% van de kinderen uit arbeidersmilieus terecht op een havo/vwo, terwijl uit de hogere inkomens- en beroepsgroepen 51% naar havo/vwo gaat.

Jaarlijks verlaten 12.500 leerlingen in de eerste fase van het voortgezet onderwijs de school zonder diploma. In het bijzonder neemt het aantal schoolverlaters uit mavo en vwo toe. Voortijdig schoolverlaten gebeurt meestal niet van de ene dag op de andere. Vaak geven leerlingen, voordat zij definitief het onderwijs de rug toekeren, al diverse signalen dat zij het onderwijs niet aankunnen of dat zij het op school niet naar hun zin hebben. Spijbelen wordt nogal eens geïnterpreteerd als zo'n signaal -al zijn er voor sommige vormen van spijbelen andere verklaringen te geven. Zorgwekkend wordt spijbelen als een leerling het frequent doet. In het voortgezet onderwijs spijbelt 15% van de leerlingen vrij regelmatig, 5% spijbelt zeer frequent.

Grote groepen kinderen kunnen in het onderwijs niet meekomen, als gevolg van verstandelijke of lichamelijke handicaps, als gevolg van leer- of gedragsmoeilijkheden, als gevolg van psychische problemen of problemen in de thuissituatie. De meesten worden verwezen naar een van de 1.000 scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs. In totaal volgen bijna 110.000 kinderen en jongeren enigerlei vorm van speciaal onderwijs. In het voortgezet onderwijs is de stijging de laatste jaren het grootst geweest: 12% van de leerlingen wordt verwezen naar het voortgezet speciaal onderwijs. Volgens de prognoses zal het aantal leerlingen van scholen voor speciaal onderwijs en voortgezet speciaal onderwijs toenemen tot 123.000 in 1997.

Ontwikkelingen op het gebied van informatietechnologie

Door de ontwikkelingen op gebied van informatietechnologie ontstaat er een groot aanbod aan informatie, waaruit het moeilijker zal worden een keuze te maken, vooral voor degenen die niet hebben geleerd daarmee om te gaan. Voor lager opgeleiden zal het probleem groter zijn dan voor hoger opgeleiden. Bovendien zal informatie waarschijnlijk lang niet altijd gratis toegankelijk zijn.

De relaties tussen mensen zullen in toenemende mate worden beïnvloed door audiovisuele middelen. Dat komt bij jeugdigen het meest tot uiting in het tv-kijken en computerspelletjes. Overdadig kijkgedrag kan leiden tot afnemende interpersoonlijke contacten binnen het gezin. Dit zou de maatschappelijke participatie van het kind negatief kunnen beïnvloeden.

Televisie is voor de jeugd het belangrijkste informatiemedium. Met tv worden praktisch alle kinderen bereikt. Voor kinderen is het vanzelfsprekend dat er tv is. Voordat ze kunnen lezen en schrijven of via spel of op school in contact komen met andere gezinnen, brengt de tv hen al in contact met de buitenwereld. Zij besteden een derde deel van hun vrije tijd aan tv-kijken.

Televisie en video brengen geweld reëel dichtbij. Kinderen leren sociaal gedrag deels door imitatie. Televisie en vooral video geven aan hoe geweld toelaatbaar is. Te zamen met gevoelens van onveiligheid kan het zien van veel geweldfilms bij kinderen soms leiden tot een verhoogde tolerantie voor geweld (passiviteit bij onrecht) of een verlaagde drempel voor uiting daarvan.

In traditionele sectoren waar van oudsher veel jongeren werk vonden zoals de bouw, metaal, elektrotechniek en (detail)handel, zijn nieuwe technologische produktiemiddelen ingevoerd. Voor een breed spectrum aan beroepen en opleidingen is informatica een onmisbaar element geworden. Maar ook buiten de wereld van bedrijf en beroep heeft iedere burger ermee te maken (registratie, paspoort, bank, sociale zekerheid). De computer is ingeburgerd, ook in het onderwijs. Leerlingen raken er vertrouwd met de apparatuur, en de computer wordt ter ondersteuning van het onderwijs gebruikt. Jeugdigen vormen een grote doelgroep voor computertoepassingen.

Ontwikkeling op het gebied van de werkgelegenheid

De komende periode wordt weer een daling van de werkgelegenheid verwacht. Bij stijgende algemene werkloosheid stijgt de werkloosheid onder jongvolwassenen sneller en bij een dalende algemene werkloosheid daalt de werkloosheid onder jongvolwassenen ook sneller. Toch ziet het er niet naar uit dat de jeugdwerkloosheid op de langere duur weer een hoge vlucht zal nemen, omdat demografische ontwikkelingen in het voordeel van de jeugd lijken te werken. De leeftijd waarop jongeren de arbeidsmarkt betreden, is gestegen. Dit als gevolg van een wisselwerking tussen enerzijds de langere schoolloopbaan van jongeren en anderzijds de verhoogde eisen die de markt stelt aan het opleidingsniveau.

Betaalde arbeid biedt economische zelfstandigheid. Bovendien is arbeid een instrument dat structuur en doel geeft aan het bestaan en dat leidt tot (verdere) integratie in de samenleving. De kwaliteit van het werk en de contacten die daardoor ontstaan, zijn zeker voor jongeren die tegelijk met school ook het ouderlijk huis verlaten belangrijk.

Economische zelfstandigheid door inkomen uit werk is één van de uitgangspunten van het kabinetsbeleid voor jongeren. Dat vereist dat ze zich minimaal scholen tot het niveau van de zogeheten startkwalificatie, het primair leerlingwezen. De meeste schoolverlaters vinden op redelijk korte termijn en veelal zelfstandig werk. Ruim 90% van de schoolverlaters in 1993 vond binnen één jaar werk. Jongeren die niet in staat zijn zelfstandig regulier werk te vinden, ook niet via de arbeidsvoorziening en het leerlingwezen, komen in aanmerking voor een garantiebanaan in het kader van de Jeugdwerkgarantiewet (JWG).

De werkloosheid onder jongeren van zestien tot vijfentwintig jaar is altijd relatief hoog en wordt gekenmerkt door een hoog stroomniveau bij een korte werkloosheidsduur. In 1992 zijn er 162.000 werkloze jongeren en 437.000 werkloze ouderen (van 25 tot 65 jaar). Dat is respectievelijk 11,3% en 7,5% van de desbetreffende beroepsbevolking. De ervaring heeft geleerd dat bij een aantrekkende conjunctuur de jeugdwerkloosheid het snelst afneemt. Bij een recessie loopt de werkloosheid onder jongeren weer het snelst op. In de periode 1987-1991 daalde de werkloosheid onder jongeren van 16% naar 11,7%, en onder ouderen van 9,6% naar 7,8%. Voor 1994 en volgende jaren wordt een sterke toename van de

jeugdwerkloosheid verwacht. Vooral laag opgeleide jongeren zullen daarvan de dupe zijn, met name de categorieën drop-outs en lhno-meisjes.

Verandering van opvoedingswaarden en -normen

Er is een internationale trend waarneembaar die kinderen onafhankelijker positioneert en hen een zelfstandige rol toekent in de beïnvloeding van hun eigen omgeving en hun eigen opgroeien.

Tegelijkertijd staan opvoedingswaarden en -normen ter discussie. Er is steeds minder sprake van eenduidige opvoedingsnormen, een trend die door de verkleuring van de maatschappij versterkt wordt. Daardoor ontstaat opvoedingsonzekerheid bij ouders. Er is sprake van een gedifferentieerde behoefte aan opvoedingsvoorlichting en andere vormen van opvoedingsondersteuning. Ook zijn de traditionele sociale verbanden verdwenen. Waar de sociale verbanden rond gezinnen (ouders/kinderen) verdwijnen, leidt dat in veel gevallen tot een toenemend gevoel van isolement, een gevoel dat in veel gevallen de behoefte aan professionele ondersteuning versterkt. Gezinnen komen meer op zichzelf te staan, steun uit de omgeving verdwijnt. Kinderen zijn mondiger. Voor opvoeders die opvoedingsvaardigheden missen, wordt het moeilijker. De kans dat zich spanningen voordoen, is sterk toegenomen. Sociale verbanden verdwijnen.

Ook in andere opzichten is de solidariteit met geïsoleerde en gemarginaliseerde groepen in de samenleving op de achtergrond geraakt. Er is een harde kern van 'staatsafhankelijken' gecreëerd. Verharding van de samenleving brengt onder meer een verlaging van het sociaal vangnet met zich mee, waarmee ook beoogd wordt jongeren te prikkelen alsnog deel te nemen aan maatschappelijke activiteiten. Aan dergelijke maatregelen zijn echter ook risico's verbonden, namelijk dat een deel van de aangesproken jeugdigen definitief uitvalt.

De normen en waarden in onze samenleving veranderen. Een aantal normen vervaagt. Enerzijds leidt dat tot een toename van gevoelens van onzekerheid anderzijds tot meer normoverschrijdend gedrag. Zoals er verharding van jeugdcriminaliteit wordt gesignaleerd zo is er sprake van verharding van de samenleving als totaal. Het aantal opgemaakte processen-verbaal steeg bijvoorbeeld van ruim 700.000 in 1980 tot ruim 111 miljoen in 1991. De grootste stijging zit in het aantal vermogensmisdrijven (waaronder diefstallen die stegen van 485.000 in 1980 tot 860.000 in 1991) en vernielingen. Maar ook het aantal aangiften van mishandeling en seksuele misdrijven nam toe.

Uitval uit primaire leefverbanden

In het gezin voltrekt zich de primaire socialisatie van kinderen. Zeker in de eerste levensjaren vindt daar het belangrijkste deel van de opvoeding plaats. Een opeenstapeling van risicofactoren en problemen kan er in sommige gezinnen de oorzaak van zijn dat de opvoeding van de kinderen tot grote spanningen leidt en soms zelfs vastloopt. Vaak is er dan hulp nodig, maar niet elke opvoeder zal die ook zoeken. Uit onderzoek blijkt dat ruim driekwart van de opvoeders, en dan met name moeders, regelmatig vragen heeft over opvoeding. Ruim 16% van de opvoeders ervaart het opvoeden als moeilijk.

Opvoeders zouden bij dergelijke problemen het liefst een beroep doen op een informeel netwerk om hen heen: eigen opvoeders, familie, vrienden. Maar zo'n informeel ondersteuningsnetwerk is steeds minder voorhanden. Ongeveer 10% beschikt in het geheel niet over een informeel netwerk en voedt de kinderen in betrekkelijk isolement op. Het gezin behoort een veilige plaats voor het kind te zijn, maar is dat niet altijd. In sommige gezinnen worden kinderen verwaarloosd of worden ze mishandeld: lichamelijk, geestelijk of seksueel.

Het is voor kinderen en jongeren van vitaal belang om een eigen netwerk om zich heen te hebben. Als de relatie tussen opvoeders en kinderen gespannen is, is het voor kinderen des te belangrijker om vertrouwenspersonen te hebben waarop zij kunnen terugvallen. Als kinderen seksueel misbruikt worden bijvoorbeeld, dan werkt de beschikbaarheid van een vertrouwenspersoon als een beschermende factor. Naarmate kinderen ouder worden, neemt het belang van vriendschapscontacten toe. Een groot aantal jeugdigen mist echter elke aansluiting bij leeftijdsgenoten; zij groeien geïsoleerd op. Van de kinderen in het basisonderwijs heeft 10% niet één echte vriend of vriendin.

Terwijl het gezin meer op zichzelf is komen te staan, wenden opvoeders zich voor ondersteuning in toenemende mate tot deskundigen. Bijna de helft van de opvoeders zegt desgevraagd de opvoedingsproblemen voor te leggen aan de huisarts. Jaarlijks zoeken zo'n 28.000 jeugdigen of hun opvoeders hulp bij jeugdafdelingen van de RIAGG's.

Zeer problematische gezinssituaties kunnen ook leiden tot justitiële maatregelen van de kinderbescherming. In 1992 was op ruim 18.000 jeugdigen een zogeheten OTS (onder toezicht stelling) of vorm van voogdij van toepassing. Opvallend is de stijging van het aantal OTS-maatregelen voor allochtone jeugdigen. Hun aandeel steeg in de periode 1982-1989 van 14 naar 23%. In een aantal gevallen moet het kind uit huis worden geplaatst, soms tijdelijk, soms permanent. Het (tijdelijk) onderbrengen van jeugdigen in pleeggezinnen of internaten gebeurt op vrijwillige basis, dus op initiatief van de opvoeders, of binnen het kader van een justitiële maatregel voor kinderbescherming. Het aantal uithuisplaatsingen is tussen 1980 en 1991 gestegen van 11.650 naar 19.550 jeugdigen per jaar; een stijging van bijna 60%. Het aantal plaatsingen in de vrijwillige pleegzorg is de laatste jaren afgenomen.

Als de spanningen in het gezin te groot zijn geworden, zoeken vele jongeren ten slotte een uitweg door van huis weg te lopen. Zo'n 60% van de 30.000 weglopers komt binnen een paar dagen weer terug. Maar een grote groep blijft weg.

Verslaving

Behalve maatschappelijke kosten ondervindt de samenleving soms ook directe overlast door het verslavingsgedrag van sommige jongeren. Bijvoorbeeld door vandalisme en openbare geweldpleging, die vaak onder invloed van alcohol plaatsvinden. In de helft van de jongerencentra komen regelmatig vernielingen en vechtpartijen onder invloed van alcohol voor.

De gevaren van alcoholgebruik in het verkeer door jongeren en de gevolgen daarvan voor de samenleving zijn evident. Ook de zogeheten verwervingscriminaliteit door jongeren met problematisch gokgedrag is de laatste tijd verontrustend gestegen. De overlast rond cannabis-coffeeshops, waar onder bepaalde voorwaarden de verkoop van kleine hoeveelheden softdrugs wordt gedoogd (tot dertig gram), is groot.

Het verslavingsgedrag van jongeren is dynamisch en verandert voortdurend. Zo lijkt het incidentele en dus voornamelijk recreatieve gebruik van cannabisproducten als hasj en marihuana door scholieren van twaalf jaar en ouder te stijgen. Meer jongeren in deze groep geven aan dat ze ooit een keer cannabis hebben gebruikt (in 1988 8%; in 1992 13,6%) of dat ze de laatste maand hebben gebruikt (in 1988 3,1 %; in 1992 6,5%). Een andere trend lijkt te zijn dat men op jongere leeftijd voor het eerst in aanraking komt met hasj en marihuana. Het regelmatige gebruik loopt echter na het zeventiende jaar terug. Het aantal scholieren dat vrij veel gebruikt, bijvoorbeeld meer dan tien keer in de maand, is nog steeds zeer laag.

Het alcoholgebruik onder jongeren heeft een andere dimensie gekregen. Het aantal jongeren dat alcohol drinkt is fors gestegen. Degenen die drinken, doen dat weliswaar minder vaak, maar ze consumeren in het algemeen meer dan voorheen. Waarschijnlijk kiezen ze voor een speciale avond waarop dan vervolgens eens even "goed de beuk erin gaat".

Het aantal gokkers en gokverslaafden neemt toe, onder meer door de groei en institutionalisering in de laatste vijftien jaar van het aanbod. Iets meer dan de helft van jongeren vanaf twaalf jaar heeft weleens gegokt. Met name veel jongens gokken vaker dan tien keer per maand. Er is bij hen een voorkeur voor fruitautomaten in snackbars. Deze blijken een lage drempel voor jongeren hebben.

Het gebruik van harddrugs als heroïne en cocaïne is onder jongeren beneden de 22 jaar niet toegenomen en is nog steeds relatief laag. Het percentage dat aangeeft de laatste maand harddrugs gebruikt te hebben, komt niet boven de één uit.

Het gebruik van XTC in het uitgaanscircuit wint weliswaar aan populariteit, maar er kan niet gesproken worden van een explosieve groei. Een aantal jongeren, vooral jongens, experimenteert wel eens met XTC; 3,3% heeft het middel ooit gebruikt. Een meerderheid stopt na deze fase.

Jongeren experimenteren. Verreweg de meeste jongeren die bijvoorbeeld wel eens drugs proberen, soms onder druk van de groep, maar ook omdat het gewoon spannend en onbekend is, houden daar na een tijdje weer mee op. Velen zelfs na één of een zeer beperkt aantal keren. Alcoholgebruik onder jongeren is veel populairder. Veel drinken, bijvoorbeeld op een feestje of in het weekend, wordt niet als abnormaal beschouwd. De ernst van verslavingsproblematiek hangt niet alleen samen met de al dan niet legale beschikbaarheid en de aard van het middel, maar ook met de persoon van de gebruiker, zijn sociale omgeving en zijn maatschappelijke positie en mogelijkheden. Psychische en/of lichamelijke problemen kunnen de behoefte aan verslavende middelen versterken. Bij een aantal jongeren neemt de complexe verslavingsproblematiek toe. Voor hen gaat verslaving gepaard met het ontbreken van een aantrekkelijk toekomstperspectief, onder meer door gebrek aan scholing, werk en een acceptabele woonomgeving. Gecombineerd met de relatief hoge eisen van de maatschappij doet dit deze jongeren afglijden naar de marge van de samenleving. Aan de rand van de maatschappij, lijken alcohol, drugs en gokken nog enige vreugde aan het bestaan te kunnen geven. In verhouding bevinden meer allochtone dan autochtone jongeren zich in deze positie.

Zwerfjongeren

In de jaren zeventig liepen jaarlijks zo'n 7.500 jongeren van huis weg. In de jaren tachtig was het aantal weglopers opgelopen tot ongeveer 30.000 per jaar. Weglopen gebeurt niet alleen uit gezinnen, maar ook uit tehuizen. Naar schatting loopt jaarlijks een kwart van alle jeugdigen die zijn opgenomen in tehuizen of klinieken één keer of vaker weg. De meesten komen binnen een paar dagen weer terug, maar 10% blijft lang tot zeer lang weg. Vooral veel weglopers uit tehuizen voor jeugdigen met ernstige moeilijkheden keren niet meer terug.

Een deel van de weglopers voegt zich bij het groeiende leger van de zwerfjeugd, momenteel zo'n 7.000 jongeren die zich van de ene onzekere slaapplek -tijdelijke opvang, vrienden, kraakpanden- naar de andere begeven. Zo'n twee- tot driehonderd zijn echt

dakloos: ze leven permanent op straat, slapen in portieken, parkeergarages of op andere plaatsen waar het droog lijkt.

Daarnaast neemt ook het aantal 'dagzwerfers' toe. Deze jongeren beschikken wel over een vast slaapadres, maar brengen de dag door op straat, in winkelcentra, speelhallen en dergelijke. Zo houden zich bijvoorbeeld in Hoog Catharijne in Utrecht regelmatig honderden jongeren op.

Zwerfjongeren komen nog steeds het meeste voor in de grote steden in de Randstad, vooral in Amsterdam. Maar ook in andere regio's is een toename te zien. Het merendeel is tussen de vijftien en achttien jaar; jongens zijn oververtegenwoordigd (73%). Naar schatting is 40% van allochtone herkomst, vooral Surinaamse en Marokkaanse jongeren en in mindere mate Turkse. Het grootste deel van hen is niet in Nederland geboren.

De beperkte integratie in de Nederlandse samenleving kan leiden tot marginalisering van groepen jongeren die nergens meer aansluiting vinden. De Marokkaanse zwerfgroepen en Surinaamse 'hosselcultuur' illustreren dit. Het marginaliseringsproces van deze groepen wordt gevoed door de lage maatschappelijke positie in de samenleving waarin ze opgroeien.

Het onderzoeksrapport "Zwervende jongeren" geeft een beeld van de gezinnen van de zwerfjongeren. Het betreft zeer ernstige 'multi-probleemgezinnen'. De gezinnen worden gekenmerkt door nauwelijks enige onderlinge betrokkenheid, kennen weinig tot geen structuur, en worden beheerst door dagelijkse ruzies en conflicten. Het pedagogisch handelen laat eveneens ernstig te wensen over. Dit blijkt onder andere uit de wijze waarop in deze gezinnen gestraft wordt; meer dan de helft van de jongeren werd lichamelijk gestraft. Ook de ouders zelf van deze gezinnen kampen veelal met ernstige problemen zoals werkloosheid, ziekten en verslaving.

Het vermoeden dat zwervende jongeren een categorie vormden die door de hulpverlening niet eerder was bereikt, blijkt onjuist. Zonder uitzondering hebben alle jongeren eerder ambulante professionele hulp ontvangen. Het grootste deel zelfs langdurig en van meer instanties. De hulpverlening heeft kennelijk weinig succes geboekt. Vastgesteld werd dat de meeste jongeren in het zwerfcircuit terecht komen na het verlaten van een behandelingstehuis. In de meeste gevallen werd hulpverlening voortijdig afgebroken, hetzij omdat de jongere het contract verbreekt of wegloopt, hetzij omdat de hulpverlening geen heil meer ziet in een verdere behandeling. Als grootste struikelblok zien de hulpverleners dat de jongeren niet gemotiveerd zijn, niet over hun problemen willen of kunnen praten en vol wantrouwen zijn.

Het grootste deel van de zwervende jongeren wil niets liever dan een baan en een dak boven het hoofd. De toekomstverwachting is opvallend traditioneel: goede opleiding, vaste baan, en eigen gezin. Van bewuste rebellie tegen de samenleving is geen sprake, eerder van onvermogen om zich te handhaven in een baan, school of een zelfstandig woonadres. In het onderzoek wordt geconcludeerd dat veel hulpverlening te laat in actie komt. Eenmaal in het zwerfcircuit blijken jongeren nog onbereikbaar te zijn geworden.

Ook zwerfjongeren hebben geld nodig. Meestal hebben ze geen vrienden; ze zijn vaak aangewezen op dubieuze figuren en activiteiten en kunnen zich slechts marginaal staande houden. In de meeste gevallen komen zij aan hun geld door diefstal, inbraak of prostitutie. In enkele gevallen komen er ook ernstiger vergrijpen voor, zoals mishandeling en beroving met geweld.

Bovendien hebben zwerfjongeren regelmatig gezondheidsproblemen, zowel van somatische als psychische aard, waardoor zij eenvoudig in verslavingsproblemen terecht komen. Het gebruik van softdrugs neemt een centrale plaats in; velen hebben ook ervaring met harddrugs. Er is een samenhang geconstateerd tussen verslaving aan (hard)drugs en criminaliteit bij zwerfjongeren. Velen leven als paria. Vooral jongeren die uit tehuizen zijn weggelopen, ontwikkelen een angst voor alles wat maar enigszins officieel lijkt. Eenmaal terug thuis of opgevangen in een tehuis moeten ze aan alles wennen. Aan regels, regelmaat, aan de meest elementaire sociale vaardigheden. Maar de tehuizen zitten vaak vol en zijn meestal niet ingesteld op de opvang van verslaafde of psychotische zwerfjongeren.

Jongeren lopen om een veelvoud van redenen van huis weg. Soms zijn ze zelfs weggestuurd. De gezinnen van weglopers bieden in het algemeen weinig warmte en steun, en er heerst een controlerend en straffend klimaat. Mishandeling is er geen zeldzaamheid. Allochtone meisjes lopen in een aantal gevallen weg omdat ze tegen hun zin uitgehuwelijkt dreigen te worden, omdat hun ouders een verdere opleiding verbieden, of omdat ze niet met bepaalde jongens mogen omgaan.

Wat voor weglopers geldt, geldt in nog grotere mate voor zwerfjongeren. Een groot gedeelte van de gezinnen waaruit deze jongeren stammen, is niet meer intact. In 73% van de gevallen is het gezin gebroken door echtscheiding. Bovendien zijn de contacten met de ouders in het algemeen slecht. De meeste zwerfjongeren hebben nooit geleerd om een relatie aan te gaan. Liefst 85% zegt geen echte vrienden te hebben. Op school is het meestal mis gegaan, met het leren, met de leerkrachten en met de medeleerlingen. Het overgrote deel van de zwerfjongeren heeft een geschiedenis in de hulpverlening of opvangtehuizen.

Criminaliteit

Nadat de jeugdcriminaliteit het afgelopen decennium door de ontgroening daalde, geeft deze nu weer een stijgende tendens te zien. Het gaat vooral om vermogensdelicten (diefstal). Allochtone jongens zijn in de politiedossiers oververtegenwoordigd. Harder, jonger en allochtoon. Dat is het beeld in de media over de jeugdcriminaliteit in de jaren negentig. Veel Nederlanders zijn slachtoffer/getuige van jeugdcriminaliteit of ondervinden de gevolgen ervan. In de grote steden hangen groepen jongeren rond, die in wisselende samenstelling onder bedreiging andere jongeren van hun mountainbike of Nikes beroven. Hele binnensteden en stations moeten op voetbaldagen worden ontruimd. Gevels en bruggen worden beklad met graffiti, fietsen worden met zware kettingen verankerd aan gevel of boom, autoradio's kunnen niet in de auto worden achtergelaten. Winkels worden gebarricadeerd. Leerlingen moeten hun jas en hun bromfietshelm soms met hangsloten aan de kapstok ketenen. Een toename van criminaliteit binnen het onderwijs wordt signaleerd. In de grote steden durven velen als het donker is niet meer de tram of metro te nemen.

In tegenstelling tot deze beeldvorming zijn, volgens de CBS-statistieken, de onrustgevoelens over criminaliteit onder de bevolking niet of nauwelijks toegenomen. Hier dreigt het gevaar dat het wangedrag van een relatief kleine groep beeldbepalend wordt voor de gehele jeugd.

Uit politiecijfers blijkt dat tussen 1980 en 1990 jaarlijks zo'n 3% van de minderjarige jeugd in aanraking is gekomen met de politie. Dat komt neer op ongeveer 40.000 jongeren tussen

twaafl en zeventien jaar. Het gros belandt bij de politie vanwege vermogensdelicten. Geweld tegen personen (5,9%) en sexuele misdrijven (1,3%) vormen slechts een klein deel van de jeugdcriminaliteit. Gewelddelicten vertonen wel ten opzichte van de voorgaande jaren een stijging.

De politiecijfers geven aan dat de omvang van de jeugdcriminaliteit, gerekend naar het aantal bekend geworden minderjarige verdachten is gedaald. Rekening houdend met de demografische ontwikkeling blijkt echter de jeugdcriminaliteit per 100.000 jeugdigen te zijn gestegen. Deze trend zet zich in versterkte mate voort. Ook geven de cijfers een verzwaring te zien in de ernst en het gewelddadige karakter van de gepleegde delicten.

Deze cijfers geven echter niet de feitelijke omvang van de jeugdcriminaliteit weer. Immers, lang niet alle strafbare feiten zijn bij de politie bekend en politiecijfers betreffen over het algemeen de wat ernstiger vergrijpen.

Vanaf 1986 vindt in Nederland een zogeheten self-reportonderzoek onder jongeren plaats. Uit het onderzoek dat in het najaar van 1990 is gehouden, blijkt dat 33% van de jongeren (met name tussen twaalf en achttien jaar) wel eens de wet overtreedt. Voor het overgrote gedeelte gaat het om kleine criminaliteit: zwartrijden in het openbaar vervoer, vernieling, graffiti, lastig vallen van mensen en winkeldiefstalletjes van minder dan tien gulden.

Zowel politiecijfers als zelfrapportage geven aan dat de jeugdcriminaliteit sinds het hoogtepunt in 1982 is afgenomen en vanaf 1991 weer een lichte stijging lijkt te vertonen. De daling was grotendeels toe te schrijven aan demografische veranderingen in de samenstelling van de bevolking. Met name criminaliteit onder meisjes is flink gestegen. Maar nog steeds plegen jongens veel meer misdrijven dan meisjes. Allochtone jongens, vooral Marokkanen en Antillianen, zijn in de politieregistratie oververtegenwoordigd. Zo'n 34% van de Marokkaanse jongens tussen twaalf en achttien jaar is bij de politie geregistreerd. Daarbij gaat het vooral om vermogensdelicten.

Er zijn aanwijzingen die duiden op een groeiende harde kern jeugdigen die min of meer structureel gekozen schijnt te hebben voor het criminele pad. Een onlangs afgesloten onderzoek in drie middelgrote steden geeft aan dat daar 11% van de criminele jongeren tussen vijftien en vijfentwintig jaar tot die harde kern behoort.

Het overtreden van regels heeft veel met leeftijd te maken. Vanaf hun vijftiende jaar blijken jongeren meer overtredingen te begaan. De piek ligt rond het achttiende levensjaar; daarna treedt er een gestage daling in. Het gaat vaak om kickgedrag, dat gedurende de adolescentie 'normaal' is en dat vooral optreedt in gezelschap van vrienden. Dit lijkt ingegeven door de behoefte aan spanning, men wil op de groep indruk maken en erbij horen. Slechts in een minderheid van de gevallen vormt materieel gewin een reden. Na het achttiende jaar begint de criminaliteit te dalen. De kick van het stelen en het economische voordeel wegen niet meer op tegen de nadelen. Slechts een klein deel van de jeugdigen gaat door met het plegen van delicten. Deze groep neemt vooral de zwaardere vormen van criminaliteit voor zijn rekening. Zij doorlopen langere 'criminele carrières'.

Deze criminele carrières worden vooral bepaald door de maatschappelijke kwetsbaarheid van jongeren. Maatschappelijk kwetsbaar is diegene die in zijn contact met maatschappelijke instellingen telkens weer en vooral te maken krijgt met de controlerende en sanctionerende aspecten ervan en minder geniet van het positieve aanbod. Uit onderzoek blijkt dat crimineel gedrag een gevolg is van de interactie tussen drijfveren en beheersingsfactoren.

De belangrijkste oorzaken van de hogere criminaliteit onder bepaalde groepen allochtone jongeren moeten worden gezocht in het ontbreken van een toereikend toekomstperspectief. Als gevolg van de vaak gebrekkige integratie van de ouders, hun marginale positie in de Nederlandse samenleving, moet men dikwijls zelf de weg zien te vinden. Slechte schoolresultaten, spijbelgedrag, uitval uit het onderwijs en slecht contact met de ouders markeren de weg naar de maatschappelijke marge.

Het is van belang dat de aanpak gedifferentieerd wordt naar de achtergrond van het crimineel gedrag: voor de een werkt alleen een strenge en geïsoleerde aanpak, voor de ander is het juist noodzakelijk de band met de ouders te herstellen en te benadrukken.

Mishandeling

Ernstige lichamelijke kindermishandeling vindt meestal plaats in sociaal zwakkere gezinnen, die zoals dat heet in het donker zitten. (Prof Reinhart Wolff, Prof H. Baartman VU). Voor een deel hangen lichamelijke mishandeling en verwaarlozing samen met sociaal-materiële omstandigheden. Het komt in verhouding veel voor in gezinnen waar armoede heerst, die slecht gehuisvest zijn, die in een isolement leven, waar de ouders laag zijn opgeleid en werkloos zijn of een slecht betaalde baan hebben. Politiek is het goedkoper om te zeggen dat mishandeling en verwaarlozing in de aard van de persoon zitten en dat therapie de oplossing is. Als maatschappelijke achterstand de oorzaak is, zal de politiek zich dat moeten aantrekken.

In Nederland overlijden elk jaar kinderen aan de gevolgen van mishandeling. Meestal zijn dat kinderen die 'bekend' waren. Hulpverleners van verschillende instanties wisten dat er in het gezin iets mis was. Toch is de dood van deze kinderen niet voorkomen. Ook houden veel kinderen blijvend lichamelijk of psychisch letsel over aan hun opvoeding of aan hun verblijf in een pleeggezin of tehuis.

In 1992 is het aantal meldingen van (sexuele) kindermishandeling wederom gestegen. Er waren in totaal 11.466 meldingen. (Bron: Jaarverslag 1992 LSBVK) Ten opzichte van 1991 is dat een stijging van 17%. De meldingen van kindermishandeling hadden betrekking op:

43% emotionele mishandeling/verwaarlozing;

8% lichamelijke verwaarlozing;

21% lichamelijke mishandeling;

17% sexueel misbruik;

11% overige vormen van mishandeling.

Van ongeveer 25% van de meldingen blijkt tijdens het eerste onderzoek geen sprake te zijn van kindermishandeling; later blijkt nog in 9% van de overgebleven gevallen geen sprake te zijn van kindermishandeling.

De meeste melders komen uit de directe omgeving. De BVK's signaleren eveneens een toename van de ernst van de gemelde gevallen.

Met uitzondering van sexueel misbruik is de aard van de mishandeling ongeveer gelijkelijk over jongens en meisjes verdeeld.

Er is sprake van een toename van het aantal meldingen van kindermishandeling bij de Bureaus Vertrouwensarts inzake Kindermishandeling. Dit gegeven moet mede worden gezien tegen de achtergrond van de groeiende aandacht voor het verschijnsel kindermishandeling. De LSBVK constateert in haar jaarverslag dat kindermishandeling volop in de belangstelling staat, op alle niveaus, niet alleen in de media maar ook in de hulpverlening. Voorts constateert de Stichting dat de deskundigheid op dit terrein toeneemt.

De campagne "Over sommige geheimen moet je praten" die van september 1991 tot september 1992 door de samenwerkende organisaties op het terrein van kindermishandeling is gevoerd, heeft geleid tot publieke aandacht voor kindermishandeling.

2.5. De vraag naar jeugdhulpverlening bij "risicogroepen"

Bij 'jeugdproblematiek' werd tot voor kort gesproken in termen van risicogroepen. Bijvoorbeeld allochtone jongeren of kinderen van werkloze/laaggeschoolde opvoeders zouden een verhoogd risico lopen om in de problemen te geraken. Deze benadering werkte niet alleen stigmatiserend, ze kende bovendien ernstige beleidsmatige beperkingen. Want binnen maatschappelijke groeperingen bestaan aanzienlijke individuele verschillen. In plaats van te zoeken naar risicogroepen lijkt het daarom verstandiger de aandacht te concentreren op risicofactoren die bijdragen aan het ontstaan van ernstige problemen en uitval bij kinderen en jongeren. Deze factoren vormen een bedreiging voor groei naar maatschappelijke zelfstandigheid. Voor het beleid is een risicofactor - of de gevolgen daarvan - een beïnvloedbaar kenmerk.

Er zijn maar weinig kinderen in Nederland die niet met risicofactoren in aanraking komen. Echter, een risicovolle omgeving hoeft niet per definitie tot schadelijke effecten te leiden. Er wordt ook wel op gewezen, dat de confrontatie met een beperkt aantal moeilijke omstandigheden voor een kind niet slecht is. Het overwinnen van obstakels kan worden gezien als een uitdaging waarvoor een oplossing moet worden gevonden. Voor de meeste kinderen vormt dat in hun ontwikkeling geen belemmering van betekenis. Er zijn evenwel risico's die zo ingrijpend zijn, zoals kindermishandeling, incest en seksueel misbruik, dat zij een extreem negatieve uitwerking hebben op kinderen. Deze factoren kunnen op zichzelf leiden tot ontwikkelings- en gedragsstoornissen op latere leeftijd.

De risicofactoren die het meest voorkomen, kunnen worden onderscheiden in kenmerken van het kind, het gezin en de omgeving. Risicovolle kenmerken van kinderen zijn onder meer:

- een moeilijk temperament;
- een zwakke gezondheid, een handicap;
- een gebrek aan competentie, sociale vaardigheden en als gevolg daarvan sociaal isolement;
- mishandeld of seksueel misbruikt zijn.

Risicovolle kenmerken van het gezin zijn bijvoorbeeld:

- (te) hoog gespannen verwachtingen van het ouderschap;
- gebrek aan sociale vaardigheden en opvoedingsvaardigheden;
- psychische/psychiatrische problematiek van één ouder of van beide ouders, en/of verslaving aan alcohol of drugs;
- negatieve beleving van het ouderschap en/of beperkte hechtingsmogelijkheden (bijvoorbeeld als gevolg van tiener-ouderschap);
- spanningen tussen opvoeders;
- criminaliteit van opvoeders.

Voorbeelden van risicovolle omgevingskenmerken zijn:

- isolement en gebrek aan sociale steun;
- spanningen op het werk;

- lage opleiding, laag inkomen;
- slechte behuizing/weinig speelruimte;
- werkloosheid, arbeidsongeschiktheid;
- maatschappelijke achterstelling, discriminatie.

Kinderen die te maken krijgen met deze risicofactoren hebben een grotere kans om later in de problemen te komen. Voor het ontstaan van problemen bij jeugdigen is doorgaans een complex van achterliggende factoren verantwoordelijk, die niet gemakkelijk tot één oorzaak kunnen worden herleid. De huidige preventie-theorieën kunnen (nog) niet aangeven welke factoren tot welke problemen leiden. Wel wordt er vanuit gegaan dat de meeste jeugdigen (en opvoeders) die in de problemen komen, in hun leven zijn geconfronteerd met een combinatie en cumulatie van risicofactoren van verschillende aard, waardoor een draaglast ontstaat die hun draagkracht te boven gaat.

Diverse onderzoekers voorspellen een relatief grote groei van de vraag naar ambulante en (semi-)residentiële hulp. Het beeld is duidelijk, ondanks de voorspelde demografische ontgroening zal de vraag naar jeugdhulpverlening de komende jaren eerder toe- dan afnemen. Er komen meer problemen, die anders van aard zullen zijn. Om die ontwikkelingen bij te kunnen houden zal de Jeugdhulpverlening systematisch aandacht voor vernieuwing moeten ontwikkelen.

Aan de deskundigen is de vraag voorgelegd naar de gevolgen van maatschappelijke ontwikkelingen voor de vraag naar hulp door en voor kinderen en jeugdigen. Er is onderscheiden naar veranderingen in waarden en normen en in structurele maatschappelijke veranderingen.

Aan veranderingen in waarden en normen in de samenleving wordt globaal een grotere invloed toegekend op de zorgvraag dan aan structurele maatschappelijke veranderingen.

Onder veranderingen van waarden en normen in de samenleving worden de volgende belangrijke ontwikkelingen verstaan: een sterker levende opvatting dat men recht heeft op professionele zorg, minder schaamte om hulp te zoeken in geval van (psychische) problematiek, grotere opvoedingsonzekerheid bij ouders, een geringere bereidheid van de naaste omgeving om steun te verlenen in geval van psychische of sociale problemen.

Onder structurele maatschappelijke veranderingen worden verstaan verdergaande bezuinigingen, mensen leven meer anoniem ten opzichte van elkaar, de bestaansonzekerheid van aanzienlijke bevolkingsgroepen neemt toe, het opleidingsniveau van ouders en kinderen wordt gemiddeld steeds hoger, de welvaart neemt eveneens gemiddeld toe, en de maatschappelijke ontwikkelingen voltrekken zich in een steeds hoger tempo.

Geconcludeerd kan worden, dat er veel en veel verschillende problemen de aandacht van de hulpverlening zullen gaan vragen. Ook voor de deskundigen bleek het moeilijk enigszins gedetailleerd of meer specifiek aan te geven welke problemen de boventoon zullen gaan voeren.

De problemen waarvoor de komende jaren het meest hulp gezocht zal worden, zijn voor de drie leeftijdsgroepen:

0 - 4 jaar

a. problematiek tot uiting komend bij het individuele kind, ontwikkelingsstoornissen, aandachtstekortstoornissen en hyperactiviteit;

b.problematische omstandigheden en situaties, mishandeling (lichamelijk en seksueel); pedagogische onmacht, opvoedingsonzekerheid bij ouders, emotionele verwaarlozing.

5 - 11 jaar

a.problematiek tot uiting komend bij het individuele kind, gedragsstoornissen/problemen, met name agressiviteit; leer- en schoolproblemen;

b.problematische omstandigheden en situaties: mishandeling (lichamelijk en seksueel), opvoedingsonzekerheid bij ouders, emotionele verwaarlozing, eenzaamheid, sociaal isolement, scheiding van ouders, slecht functionerende stiefgezinnen.

12 - 17 jaar

a.problematiek tot uiting komend bij het individuele kind: depressies, gedragsstoornissen/problemen, agressief gedrag, identiteitsproblemen;

b.problematische omstandigheden en situaties: seksueel misbruik, incest, financiële problemen, werkloosheid en bestaansonzekerheid, culturele minderheden, eenzaamheid, problematiek in verband met onbekende ouders (kinderen geboren via in vitro fertilisatie (IVF), draagmoederschap).

Om vast te kunnen stellen welke zorgverlening in een specifiek geval het meest adequaat zal zijn is de beoordeling van de sociale context waarin een kind verkeert van even groot belang is als het vaststellen van de psychiatrische en somatische symptomen bij een kind. Tevens kan geconcludeerd worden, dat binnen de hierboven genoemde problemen - waarvoor een groot beroep op de zorgverlening gedaan zal worden - niet zondermeer een algemeen geldende tweedeling is aan te brengen tussen problemen die primair bij de GGZ thuishoren en problemen die tot het terrein van de jeugdhulpverlening te rekenen zijn. De psychische en sociale aspecten van de problemen van kinderen en jeugdigen zijn daarvoor te vaak onlosmakelijk met elkaar verbonden.

Een aantal problemen trekt de aandacht zoals verslavingsgedrag, seksualiteit, zwakbegaafdheid, en lichamelijke handicaps en de daarmee samenhangende psychische problemen.

2.6.De vraag naar jeugdhulpverlening en overheidsbeleid

De hoofddoelstelling van het Rijksbeleid (zie: Rijksplan 1993-1996) is:

"het bereiken van een maatschappelijk aanvaardbare capaciteit, effectiviteit en doelmatigheid van het totale stelsel van jeugdhulpverlening. In hoeverre de capaciteit van het stelsel aanvaardbaar is, wordt enerzijds bepaald door de aanwezige problematiek en behoeften van jeugdigen en hun ouders, anderzijds door de beschikbare budgettaire mogelijkheden.

Twee ontwikkelingen in het Rijksbeleid zijn daarbij richtinggevend:

1.de ontwikkeling van een aanbod- naar een vraaggericht stelsel.

De jeugdhulpverlening is historisch vanuit het aanbod georganiseerd. Het uitgangspunt moet zijn dat het aanbod adequaat inspeelt op de 'individuele' vraag en behoeften van kinderen en opvoeders. Dit heeft consequenties voor de inhoud en de organisatie van het stelsel. Het stelsel moet bovendien in voldoende mate en flexibel een bijdrage leveren aan maatschappelijk gestelde prioriteiten en vraagstukken van kinderen en opvoeders. Gelet op de beperking in de financiële mogelijkheden zullen hierin keuzen moeten worden gemaakt.

2.de ontwikkeling naar een stelsel dat meer activerend en minder compenserend werkt.

Hoewel de redenen waarom jeugdigen een beroep op de jeugdhulpverlening doen problemen zijn, dient de aanpak van die problemen zich te richten op het activeren van de eigen mogelijkheden van de jeugdigen en hun opvoeders, waar mogelijk in de eigen woon- en leefomgeving.

In het huidige aanbod wordt nog te weinig uitgegaan van de eigen kracht en mogelijkheden van kinderen en opvoeders. De hulpverlening maakt nog teveel gebruik van methoden die vooral compenseren voor tekorten en problemen. Om daarin verbetering te brengen is het zaak te werken aan een stelsel dat meer activerend en minder compenserend werkt".

Het vraagstuk van de vraag naar jeugdhulpverlening en hoe daar op kan worden ingespeeld staat op de voorgrond. Dit vraagstuk kent twee zijden: de kant van de kwaliteit van de jeugdhulpverlening en de kant van de kosten van de jeugdhulpverlening.

Er is brede consensus over het principe dat jeugdigen geen zwaardere hulpverlening moeten krijgen dan strikt nodig is. De idee is dat eerst geprobeerd wordt te voorkomen dat jeugdigen in de hulpverlening terechtkomen en dat wanneer dit niet lukt vervolgens naar hulp op maat gestreefd wordt.

De vraag naar jeugdhulpverlening, en hoe deze zich naar verwachting ontwikkelt is een van de centrale thema's alsmede de wijze waarop en de mate waarin het aanbod aan jeugdhulpverlening inspeelt op de vraag naar jeugdhulpverlening. Daarbij is de opvatting dat hoe eerder hulp verleend wordt, des te lichter en effectiever de hulpverlening kan zijn, maar ook des te goedkoper. Daarmee is een verandering ingezet van een 'passief beleid' naar een 'actief beleid'. Het algemene motto is: probeer te voorkomen dat er behoefte ontstaat aan zware vormen van jeugdhulpverlening door tijdig en zo licht mogelijk te interveniëren.

De start van de 'loopbaan' van jeugdigen in de hulpverlening is diffuus en zwak georganiseerd. Mede door de verbrokkelde organisatie komen preventie en signalering maar in beperkte mate van de grond. Daardoor anticipeert de jeugdhulpverlening te weinig op (nieuwe ontwikkelingen in) de hulpvraag en worden jeugdigen soms te laat geholpen, waarna ze op latere leeftijd zwaardere hulp nodig hebben. Ook de commissie Harmonisatie van normen worstelde met dat probleem. Ze stelde voor om preventie en het 'vindplaatsgericht werk' een neventaak te laten zijn van de ambulante jeugdhulpverlening. Preventieve activiteiten voor 'nog' niet als cliënt benoemde jeugdigen is geen taak van de jeugdhulpverlening en heeft daarmee geen of slechts een indirecte financieringsbasis.

Het spreekt haast vanzelf dat de vraag naar zware vormen van jeugdhulpverlening niet geheel geëlimineerd kan worden door preventieve maatregelen en/of activering van de zelfredzaamheid.

Vraagontwikkeling en -beheersing in relatie tot gevoerd beleid

De vraag naar jeugdhulpverlening wordt, zoals gezegd, mede bepaald door ontwikkelingen in de samenleving. Om een voorbeeld te geven. In een tijd waarin scheiden zeer veelvuldig voorkomt, en kinderen van gescheiden ouders een verhoogde kans hebben op een beroep op de jeugdhulpverlening, mag je verwachten dat de vraag naar jeugdhulpverlening toeneemt. Een ander voorbeeld betreft de komst van allochtonen (asielzoekers, buitenlandse adoptiekinderen) naar ons land.

De vraag naar jeugdhulpverlening wordt in belangrijke mate bepaald door maatschappelijke processen. Hierbij moet bijvoorbeeld gedacht worden aan de toename van buitenlandse adoptie kinderen, de verkrijgbaarheid (en tolerantie ten aanzien) van drugs (zoals alcohol, soft en hard drugs), toenemend aantal echtscheidingen, moeilijke toetreding tot de arbeidsmarkt, het functioneren van het sociaal-cultureel werk, uitval uit het onderwijs e.d.

Vraagbeheersing begint met het bewust maken van de gevolgen. Veel beleidmakers zijn zich niet bewust wat hun beleidsvoering betekent voor de vraag naar jeugdhulpverlening. In extreme zin zou erover gedacht kunnen worden om de kosten voor jeugdhulpverlening welke het gevolg zijn van een beleid op een ander terrein toe te rekenen aan dat beleidsterrein. Beheersing van de vraag naar jeugdhulpverlening vraagt in elk geval een afzonderlijke aanpak en aandacht in het beleid.

Zo heeft er niemand bij stil gestaan dat de grote hoeveelheid gastarbeiders die in de zestiger en zeventiger jaren naar ons land kwamen gevolgen zouden hebben voor de vraag naar jeugdhulpverlening. Evenmin is men zich er van bewust dat een tolerant beleid op het gebied van drugs leidt tot een verhoogde vraag naar jeugdhulpverlening. Beleidsmaatregelen op diverse terreinen beïnvloeden de vraag naar jeugdhulpverlening.

3.HULPVERLENING VOOR JEUGDIGEN

3.1.Inleiding

In Nederland is na de Tweede Wereldoorlog ogenschijnlijk een 'paradijs' voor jongeren ontstaan, vaak aangeduid als jeugdland. Kinderen leven in hun aparte kinderwereld, waar ze zich los van de volwassenen tot geheel eigen of zelfs eigenzinnige individuen kunnen ontwikkelen.

Om dit jeugdland te verwezenlijken zijn de afgelopen dertig jaar allerlei voorzieningen in het leven geroepen, die hebben geleid tot een curieus resultaat: in het creëren van de mogelijkheden tot beschermd-kind leven, tot maximale ontplooiing, zijn jongeren op steeds jeugdiger leeftijd kleine volwassenen geworden- met alle bijbehorende rechten van dien. Rond het tot niets verplichtende volledig jong-zijn, is een volwassen rechtspositie opgebouwd. Daarmee is in de aard van jeugdland een contradictio in terminis geslopen.

Jeugdland, de heilstaat voor jongeren werd opgebouwd langs ambivalente lijnen van plichten en vooral rechten, langs lijnen van bevoogding, maar vooral ontvoogding. De meerderjarigheidsleeftijd werd in 1988 verlaagd van 18 naar 21 jaar, maar ouders bleven een onderhoudsplicht houden. De leerplichtige leeftijd werd in 1971 opgetrokken naar zestien, er kwam woonrecht (vanaf 18), een (aanvankelijk hoog) minimum jeugdloon en het recht op bijstand (tot 1983 zelfs vanaf zestien jaar). Voor klachten en behoeften van jongeren van welke aard dan ook werd een fijnmazig zorgstelsel geschapen.

De gepropageerde zelfstandigheid was voor een belangrijk deel schijn. In feite werd hard gewerkt aan een adolescentie die een naadloos opgaan in de volgroeide wereld eerder bemoeilijkt dan vereenvoudigt.

In delen van de samenleving is er ergernis over een flinke groep jongeren die het er in jeugdland te gemakkelijk van neemt, die jeugdland als een pretpark opvat en Nederland als een grote Efteling, die de coffeeshop als alternatief leslokaal prefereert, en die dreigt te verworden tot een onnutte cohort binnen de eigen generatie. Aan het ideaal van jeugdland doen verder (hard)drugs, vandalisme en criminaliteit afbreuk. Onvrede bestaat er met name ook over het gedrag van allochtone jongeren. Voor veel allochtone jongeren, vaak rechtstreeks afkomstig uit culturen waar scherpe hiërarchische verhoudingen gelden, is een jeugdland met schier onbeperkte vrijheden niet de beste basis voor integratie.

Jongeren zitten in de hoek waar de klappen vallen. In korte tijd zijn verworvenheden als basisbeurs, bijstand, huursubsidie, OV-jaarkaart op de helling gegaan. Tot nu toe protesteerden jongeren nog lauw. De morele verontwaardiging is eerder te vinden bij de autoriteiten: irritatie over de te ver doorgeslagen vrijgesteldheid en de algehele attitude van vrijblijvendheid bij veel jongeren. Het was een beetje te dol geworden. Welke naam ook, de verworven rechten van de jeugd staan ter discussie.

3.2.Het bouwwerk van het jeugdbeleid

Voor de jeugd is nog steeds een grote reeks van voorzieningen beschikbaar. De zorg voor de jeugd neemt een aanvang vaak nog voor de conceptie. Via een uitgebreid, complex en verweven stelsel wordt de jongere naar de volwassenheid begeleid. Dit gehele stelsel wordt aangeduid met integraal jeugdbeleid. Integraal jeugdbeleid bevat alle beleidsvoornemens

die er zijn ten aanzien van de jeugd vanuit alle departementen en sectoren. Het integraal jeugdbeleid betreft het beleid dat gericht is op jongeren die de weg naar de volwassenheid op min of meer normale wijze doorlopen.

Het ligt niet in de bedoeling om in dit rapport een totaaloverzicht te bieden van het jeugdbeleid. Van belang is vast te stellen dat de zorg voor de jeugd vanuit diverse beleids-terreinen en diverse sectoren plaatsvindt. Soms ligt daarbij de verantwoordelijkheid bij de rijksoverheid, soms bij provinciale overheden en/of gemeentelijke overheden; vaak ligt de verantwoordelijkheid ook bij het particulier initiatief.

Soms is de beleidsaandacht voor jeugdigen op een beleidsterrein expliciet. Daarbij kan gedacht worden aan beleidsterreinen als onderwijs, arbeidsmarktmaatregelen voor jongeren, jeugdgezondheidszorg, sociaal-cultureel werk etc. Vaak ook is de aandacht voor jeugdigen op een beleidsterrein impliciet. In bijvoorbeeld het asielzoekersbeleid, het verkeersbeleid, volkshuisvestingsbeleid wordt niet expliciet, of slechts zeer ten dele, aandacht besteed aan jeugdigen.

Daar waar taken specifiek op 'WVC-terrein' liggen, wordt gesproken van sectoraal Jeugdbeleid. Daarbij gaat het om activiteiten en beleidsterreinen zoals:

- het bevorderen van kwaliteit en toegankelijkheid van vormen van dienstverlening voor ouders en kinderen/jeugdigen;
- het verbeteren en verduidelijken van de positie van gebruikers van deze vormen van dienstverlening;
- het bevorderen van een goede afstemming tussen vraag en aanbod;
- het bieden van overzicht over de kwantiteit, toegankelijkheid en bereik/gebruik van vormen van dienstverlening op het gebied van jeugdbeleid.

Buiten het beleid dat gevoerd wordt vanuit de diverse departementen en sectoren voor de jeugd, is er het intersectorale jeugdbeleid. Hier deelt het Ministerie van WVC de zorg voor de jeugd met andere Ministeries en heeft daarin een coördinerende taak; een en ander wordt aangeduid met het intersectorale jeugdbeleid. WVC werkt op het terrein van jeugdbeleid vooral samen met de Ministeries: Onderwijs en Wetenschappen, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Justitie, Binnenlandse Zaken, Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. Het intersectorale jeugdbeleid is het beleid dat zich richt op de raakvlakken tussen de verschillende sectoren die zich inzetten voor de jeugd. Dit beleid is erop gericht jeugdigen de hand te reiken bij het benutten van kansen in de samenleving. Dat beleid is er voor alle kinderen en jongeren.

Het kabinet wil de uitval van jeugdigen uit de maatschappij voorkomen en aanpakken. Dat wil zeggen: ook jeugdigen met een slechte uitgangspositie en weinig kansen betrokken houden bij de samenleving en hen actief laten participeren.

In het intersectorale jeugdbeleid gaat het om zaken als:

- het bevorderen van samenhang in de dienstverlening; waar jeugdigen en opvoeders ondersteuning nodig hebben, dient deze integraal te worden aangeboden. Samenwerking tussen alle betrokken instanties wordt op een actieve wijze vorm gegeven;
- de rechts-positie van kinderen/jeugdigen en hun ouders en het beleid inzake de jeugdinformatie: willen jeugdigen en opvoeders optimaal hun eigen mogelijkheden kunnen benutten, dan behoort hun rechtspositie voldoende te zijn geregeld en dienen ze over voldoende informatie te beschikken;
- participatiebeleid: het bevorderen van eigen initiatief van jeugdigen en opvoeders in hun directe omgeving en het stimuleren tot deelname aan activiteiten in die omgeving.

3.3. Voorzieningen voor jeugd met problemen

Voor jeugdigen die om wat voor reden dan ook hulp behoeven is er de hulpverlening aan jeugdigen. Deze wordt in hoofdlijnen aangeboden via geestelijke gezondheidszorg en de instellingen vallend onder de Wet op de Jeugdhulpverlening. Daarenboven wordt hulpverlening aangeboden in het onderwijs (speciaalonderwijs en pedologische instituten). Verder wordt aan de jeugd in problemen ook hulp aangeboden via het algemeen maatschappelijk werk en het sociaal-cultureel werk.

Van oudsher zijn er in Nederland diverse circuits die zich bezighouden met de hulp aan jeugdigen. De Wet op de Jeugdhulpverlening heeft hier wat aan gedaan. Vele geïnterviewde personen vinden dat er onvoldoende is gedaan. Als belangrijkste probleem van de nog maar onlangs ingevoerde Wet op de Jeugdhulpverlening geldt de voortdurende versnippering van het aanbod: het schort aan afstemming, samenwerking, en effectiviteit van de hulp. Ook de gedeelde politieke verantwoordelijkheid tussen WVC en Justitie wordt als een probleem ervaren.

Jeugdigen en hun ouders, die problemen hebben kunnen met verschillende stelsels in aanraking komen: de jeugdhulpverlening, de geestelijke gezondheidszorg en de jeugdbescherming. Deze stelsels hebben elk in de loop der jaren een vrij gedifferentieerd aanbod ontwikkeld, elk met een ander financieringssysteem en sturingsniveau.

De roep om te komen tot een samenhangend systeem van voorzieningen voor jeugdigen wordt de laatste jaren steeds sterker. Het besef dat problemen zich veelal niet op afzonderlijke levensterreinen voordoen leidt ertoe dat voorzieningen onderling tot afstemming en samenwerking (moeten) komen. De centrale vraag is wat de inhoudelijke positionering van de verschillende stelsels is ten opzichte van elkaar. Op termijn dient deze vraagstelling uit te monden in een samenhangend systeem van stelsels voor zorg en hulpverlening waarbinnen zorgtoewijzing plaatsvindt op basis van heldere criteria die ontleend zijn aan de behoefte/vragen van de cliënt.

Globaal gesproken zijn er heden ten dage twee hulpverleningscircuits te onderscheiden. Hulpverlening voor kinderen en jeugdigen met psychische problemen wordt zowel verstrekt door de gespecialiseerde geestelijke gezondheidszorg als door de jeugdhulpverlening. Ofschoon de beide circuits onder uiteenlopende wet- en regelgeving vallen, hebben zij veel gemeen. Is het niet wat betreft de aard van een groot deel van de aangeboden zorgverlening, dan is het wel wat betreft de hulpvragers of de aard van de problematiek die aangemeld wordt. Het onderscheid tussen de beide hulpverleningscircuits is niet te baseren op de aard van de kinder- en jeugdproblematiek waarmee zij geconfronteerd worden. Uit de literatuur en gesprekken met deskundigen wordt duidelijk, dat verwijzingen en aanmeldingen bij respectievelijk GGZ en jeugdhulpverlening niet zozeer samenhangen met de problematiek van een kind als wel met factoren zoals de opvattingen normen en waarden van verwijzers, de setting of de werksoort van verwijzers (verwijzingen vinden meestal binnen het eigen circuit plaats) en financiële motieven.

De hulpverlening aan jeugdigen via de GGZ wordt in het onderstaande kort besproken. Vervolgens wordt ingegaan op de raakvlakken van de jeugdhulpverlening met het onderwijs en het sociaal-cultureel werk.

In een afzonderlijke paragraaf wordt stil gestaan bij de Wet op de Jeugdhulpverlening.

Jeugdhulpverlening door instellingen voor Geestelijke Gezondheidszorg

Het grootste deel van de vraag naar hulp door en voor kinderen en jeugdigen in de geestelijke gezondheidszorg speelt zich af in de ambulante sfeer, vooral bij de RIAGG's. Het aantal ingeschreven jongeren binnen de jeugdsecties van de RIAGG's bedraagt circa 30.000. De redenen voor aanmelding bij een RIAGG betreffen een breed scala aan problemen. Het gaat hierbij om ontwikkelingsstoornissen, emotionele problemen, gedragsproblemen, schoolproblemen, gezinsproblemen en problemen rond identiteit en seksualiteit. De belangrijkste verwijzers naar een RIAGG zijn de huisarts, de directe omgeving en de school.

De jeugdsecties van de RIAGG's zijn momenteel integraal onderdeel van de via de AWBZ gefinancierde RIAGG's. De opdracht aan hulpverlenende instellingen om actief naar buiten te treden (outreaching) te zijn, kunnen deze secties moeilijk uitvoeren vanwege de tweedelijns werkwijze die de RIAGG's in het algemeen eigen is. De jeugdsecties hebben binnen de RIAGG's een marginale positie waardoor ze de jeugdhulpverlening moeilijk kunnen waarborgen. Kinder met problemen van ouders uit de hogere sociaal-economische groepen kloppen vooral bij de RIAGG aan, terwijl jeugdigen uit lagere sociaal-economische groepen vooral bij de 'gedwongen' jeugdhulpverlening terechtkomen.

De geestelijke gezondheidszorg biedt ook (semi)residentiële hulp aan jeugdigen: poliklinieken van psychiatrische afdelingen van algemene ziekenhuizen, psychiatrische ziekenhuizen en kinder- en jeugdpsychiatrische klinieken. Hun aantal wordt ingeschat op ruim 2.000.

Het aantal inschrijvingen van kinderen en jeugdigen bij intramurale vormen van GGZ bedraagt:

- circa 150 plaatsen in de semimurale zorg (psychiatrische deeltijdbehandeling door APZ, PAAZ) met circa 400 gebruikers;
- circa 1000 plaatsen in de intramurale zorg (Kinder- en jeugdpsychiatrische klinieken, kinder- en jeugdafdelingen APZ, PAAZ en PUK) met circa 3500 gebruikers.

Ook in de tehuizen binnen de jeugdhulpverlening worden nogal wat geestelijk gehandicapte kinderen opgenomen. Er is zelfs een aantal tehuizen dat zich met name op deze groep richt. Omgekeerd zijn er binnen de zwakzinnigenzorg een aantal tehuizen -met name voor kort verblijf- die grote verwantschap vertonen met die voor jeugdhulpverlening.

Verder zijn er aanwijzingen dat de redenen voor uithuisplaatsing van geestelijk gehandicapte jeugdigen vaak niet verschillen van die bij andere jeugdigen. Overschrijding van de draagkracht, gezinsproblemen en (vaak goed behandelbare) gedragsproblemen, blijken, naast de ernst van de handicap, in beide sectoren vaak reden voor uithuisplaatsing. De overgang tussen jeugdhulpverlening en de zorg voor gehandicapten is vloeiend. Overlappenden doen zich op vrij grote schaal voor.

Een vergelijking van de voorzieningen voor jeugdhulpverlening met die voor geestelijke gezondheidszorg, laat zien dat zich bij deze sectoren precies hetzelfde voordoet (denk aan de Rijksinrichtingen en internaten voor zeer intensieve behandeling enerzijds en de algemene en categorale psychiatrische ziekenhuizen anderzijds).

Nogal wat jeugdigen worden in feite op sociale indicatie (en dus indicatie voor jeugdhulpverlening) opgenomen in ziekenhuizen. Een andere samenhang met de medische dienstverlening is, dat nogal wat cliënten van de jeugdhulpverlening gezondheidsproblemen vertonen (vaak al vanaf de geboorte). Veel van deze jeugdigen hebben dan ook al een lange carrière als cliënt van de medische dienstverlening achter de rug.

Deze overlappingsen tussen de beide zorgterreinen duiden er dan ook op dat met de ordening van de jeugdhulpverlening via de wet op de jeugdhulpverlening aan de afstemmingsproblemen nog lang geen einde is gemaakt.

Of men naar de geestelijke gezondheidszorg (ggz) of naar de jeugdhulpverlening gaat, is vaak arbitrair. Het verschil zit in de aanwezigheid van bepaalde disciplines, menskracht en opleidingsniveau van professionals. Bij het vaststellen van het juiste zorgaanbod dient differentiatie naar complexiteit en intensiteit van de problematiek daarom doorslaggevend te zijn. Met het aanbieden van de juiste zorg kunnen allen winst behalen: de cliënt zelf, de hulpverlening en de financier van de zorg. Wanneer er sprake is van meervoudige problematiek bij kind en/of gezin, wordt de noodzaak van de vorming van een breed circuit duidelijk. Alleen op de schaal van de regio kan circuitvorming uitvoerbaar zijn in de vorm van niet-vrijblijvende afspraken tussen jeugdhulpverlenings-, justitie- en ggz-voorzieningen. Binnen de kinder- en jeugdpsychiatrie komen thans, onder meer door fusies en samenwerkingsverbanden, meer functionele samenwerking en afstemming van de grond. Aanzetten tot circuitvorming worden zichtbaar. In de nota "Onder Anderen" worden de specifieke beleidsvoornemens binnen de sector Geestelijke Gezondheidszorg beschreven: capaciteit wordt vergroot, verantwoordelijkheidsgebieden worden tot stand gebracht, diagnostische centra worden opgericht.

Betere doorstroming vanuit het justitiële apparaat naar de geestelijke gezondheidszorg is een van de doelstellingen. Er wordt daartoe een aantal initiatieven ondernomen om te komen tot jeugdforensische psychiatrische afdelingen en orthopsychiatrische afdelingen. Het toekennen van capaciteit aan deze nieuwe vormen van jeugdpsychiatrie gebeurt in afstemming op het beleid dat gevoerd wordt door kinderrechter, justitiële jeugdbescherming en reclassering. Uitgangspunt bij de verdere ontwikkeling van het jeugdforensisch zorgcircuit is dat er, zoveel als mogelijk en verantwoord is, doorstroming plaats vindt vanuit het justitiële apparaat naar de GGZ. Momenteel wordt beraadslaagd over de benodigde capaciteitsafstemming met justitie; overleg met het veld over de versterking van de ontwikkelingsfunctie heeft plaatsgevonden in 1993.

Raakvlakken met het onderwijs

Hoewel het speciaal onderwijs formeel niet tot de jeugdhulpverlening wordt gerekend, is het, gezien de behandelende en begeleidende taken die worden verricht, een belangrijk zorgcircuit voor kinderen en jeugdigen.

Tussen onderwijs en jeugdhulpverlening zijn diverse raakvlakken. Van de leerlingen in het speciaal onderwijs maakt 20-25% gebruik van jeugdhulpverlening. Andersom zit 50% van de pupillen in landelijke en 32,5% van de pupillen in regionale voorzieningen voor jeugdhulpverlening op scholen voor speciaal onderwijs.

Het gaat hierbij om zo'n 100.000 kinderen met verstandelijke handicaps en/of om kinderen, die tijdens de opvoeding veel problemen vertonen en/of veel moeilijkheden hebben met leren op school.

Het onderwijs dat gericht is op specifieke handicaps, zoals doofheid, blindheid, spraakgebreken of lichamelijke handicaps, is hier niet bij inbegrepen.

Het basisonderwijs en de schoolarts spelen een belangrijke rol in de onderkenning van een 'in aanleg' problematische situatie bij jongere kinderen. Vanuit de basisschool kan verwijzing plaatsvinden naar het speciaal onderwijs, de huisarts of de RIAGG.

De pedologische instituten behoren evenals het speciaal onderwijs formeel niet tot de jeugdhulpverlening, omdat deze instituten door het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen worden gefinancierd. Deze instituten houden zich echter ook expliciet bezig met hulpverlening aan kinderen en jeugdigen. Persoonlijkheidsproblemen,

gezinsproblemen en schoolproblemen worden als een samenhangend probleemcomplex opgevat en als zodanig ook behandeld.

Jeugdhulpverlening en het Algemeen Maatschappelijk werk

De door de gemeenten gefinancierde AMW instellingen bieden ook hulp aan jeugdigen; vaak in gezinsverband. Ze kunnen plaatsende instantie zijn. Bij sommige instellingen is dat een vrij grote, bij andere een marginale activiteit. Echt jeugdmaatschappelijk werk is nauwelijks ontwikkeld of heeft een moeilijke positie binnen de instelling.

Hulpverlening en het sociaal cultureel werk

Vooraf in de vrije tijd werd het jong zijn beleefd. Vanuit deze vrijetijdssituatie is een rijk geschakeerd patroon van voorzieningen gegroeid. Wat gegroeid is krijgt geleidelijk aan vorm in min of meer vastliggende structuren en verhoudingen. Dit geldt ook voor organisaties, verbanden en instellingen op het terrein van het sociaal-cultureel werk. Het is er mede de oorzaak van, dat groepen die in het eenmaal gegroeide patroon niet bleken te passen of zich er niet naar wilden schikken, ernaast zijn komen te staan. Voorzieningen zijn er voor hen niet. Middelen die anderen hebben, gingen aan hen voorbij. Er is derhalve sprake van een zekere scheefgroei. Bestaande voorzieningen voor jeugdigen schieten daardoor teveel hun doel (de jeugd) voorbij.

Maatschappelijke problemen oefenen steeds sterker druk uit op het voorzieningenpatroon in het sociaal cultureel werk. Het sociaal cultureel werk heeft steeds meer te maken met minderheidsgroepen, met jeugdigen die werkloos zijn, moeilijk hun weg vinden in het onderwijs, problemen hebben met huisvesting. Sommigen raken in ernstige problemen doordat zij met politie en justitie in aanraking komen, verslavingsproblemen hebben of slecht relaties kunnen leggen.

In het sociaal cultureel werk zijn de laatste jaren nieuwe vormen ontwikkeld, zoals actiewerk en jeugdobbouwwerk. Werkvormen die zich richten op hulpverlening aan jongeren.

Door de decentralisatie van het sociaal cultureel werk is de lokale overheid de eerstverantwoordelijke voor het voeren van beleid. Uit meerjarenplannen van gemeenten blijkt, dat wordt gestreefd naar een jeugdbeleid dat meer omvat dan het jeugdwerk.

3.4. De Wet op de jeugdhulpverlening

Vanaf 1975 is er in ons land gewerkt aan nieuwe wetgeving op het terrein van de jeugdhulpverlening. Algemeen wordt het eindrapport van de werkgroep Mik "Jeugdwezijn, op weg naar samenhangend beleid" als startpunt voor de beleidsontwikkeling gezien. In 1979 aanvaardde de Tweede Kamer een motie Aantjes, waarin er bij de regering op wordt aangedrongen de nodige voorbereidingen te treffen om alle residentiële jeugdhulpverlening onder een beleidsnoemer te brengen. Naast de al bestaande "Interdepartementale Werkgroep Residentiële Voorzieningen voor Jeugdigen" (IWRV) werd de "Interdepartementale Werkgroep Ambulante en Preventieve Voorzieningen voor Jeugdigen" (IWAPV) opgericht die in nauwe samenwerking uiteindelijk in 1984 hun eindrapporten uitbrachten. De belangrijkste aanbevelingen waren:

- voorkeur voor hulp dichtbij huis, zo licht mogelijk, zo kort mogelijk en zo tijdig mogelijk;
- ambulante zorg, dagbehandeling en pleegzorg worden gestimuleerd; tehuisplaatsingen zoveel mogelijk vermeden;

- er worden vier typen van jeugdhulpverlening onderscheiden: ambulante jeugdhulpverlening, dagbehandeling, pleegzorg en residentiële jeugdhulpverlening;
- de opbouw van het hulpaanbod kan worden onderverdeeld in:
- vindplaatsen: de plaats waar een probleem of stoornis wordt onderkend en gesignaleerd;
- primaire hulpverlening: algemeen of specifiek en direct toegankelijk;
- secundaire hulpverlening wordt in beginsel slechts in tweede instantie verleend;
- er worden directe en indirecte functies onderscheiden. Directe functies zijn: voorlichten, adviseren en verwijzen, verzorgen, opvoeden, diagnostiseren, behandelen en begeleiden. Onder indirecte functies wordt verstaan: consultatie, ondersteuning (aan derden) en registratie;
- er wordt een sterke nadruk gelegd op samenwerking en samenwerkingsverbanden in de regio. De laatste worden geacht zorg te dragen voor een gevarieerd patroon van hulpverlening, dat in principe kan voldoen aan de hulpvraag in een regio (regionalisering);
- er dient een Wet op de jeugdhulpverlening te komen.

De ontwikkeling van wetgeving stagneerde in de jaren na 1984. In 1986 werd er door de Kamerleden Worrell, Mik en Haas Berger een initiatief wetsontwerp ingediend. Na het aanbrengen van een aantal wijzigingen in het wetsontwerp werd de Wet op de Jeugdhulpverlening in 1988 door het parlement aanvaard. Op 1 juli 1989 is de Wet op de Jeugdhulpverlening in werking getreden. De wet werd op 1 januari 1990 in zijn volle omvang van kracht.

In de Wet op de jeugdhulpverlening is gedefinieerd wat jeugdhulpverlening is. Bij jeugdhulpverlening gaat het om activiteiten, die gericht zijn op het bij jeugdigen voorkomen, verminderen of opheffen van problemen of stoornissen van lichamelijke, geestelijke, sociale of pedagogische aard, die hun ontwikkeling naar volwassenheid ongunstig beïnvloeden. Daarbij wordt als uitgangspunt gehanteerd dat de hulp zo licht mogelijk van vorm, van zo kort mogelijke duur en zo dicht mogelijk bij huis dient te worden gegeven. Voorts dient de geboden hulp voor de jeugdige de meest aangewezen te zijn.

De Wet geeft het kader waarbinnen hulpverlening aan jeugdigen vorm moet krijgen. In de wet worden de verantwoordelijkheden van particulier initiatief en overheden nader omschreven, alsmede de voorwaarden waaraan men zich dient te houden.

De eerst verantwoordelijke voor de uitvoering van jeugdhulpverlening is het particulier initiatief. Ook het bewaken en bevorderen van de kwaliteit van de jeugdhulpverlening is in eerste instantie een verantwoordelijkheid van het particulier initiatief. Dat geldt eveneens voor de afstemming tussen hulpvraag en -aanbod.

Samenhang en samenwerking is een belangrijke doelstelling van de wet. Daartoe zijn samenwerkingsverbanden in het leven geroepen. De financiering van die samenwerkingsverbanden gebeurt door de deelnemers. De provincie kan een bijdrage leveren. Voorts bevat de wet nog een aantal andere elementen:

- de oprichting van de Jeugd Hulp Advies Teams (JHAT) die geacht worden te adviseren over diagnose en behandeling bij complexe problematiek en die het plaatsingsbeleid dienen te registreren en te toetsen;
- de bevoegdheden om plaatsers te erkennen;
- de medeverantwoordelijkheid van de provincie om een adequate registratie te waarborgen.

De overheid is verantwoordelijk voor de planning en de bekostiging van de voorzieningen van jeugdhulpverlening. Voor de regionale voorzieningen is dat vanaf 1992 niet langer de rijksoverheid, maar zijn dat de provinciale overheden en de grootstedelijke regio's, die met de provincie gelijk zijn gesteld.

De Ministers van WVC en Justitie zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wet op de jeugdhulpverlening. Verder hebben zij een specifieke verantwoordelijkheid ten aanzien van de planning en bekostiging van de landelijke voorzieningen, de steunfuncties en de experimenten, alsmede ten aanzien van het totale budget voor de jeugdhulpverlening en de verdeling van de budgetten over de provincies.

Het is in het veld van de jeugdhulpverlening gebruikelijk een onderscheid te maken in een viertal categorieën:

- ambulante hulpverlening: hulp die wordt geboden terwijl de jongere kan verblijven op de op dat moment gebruikelijke plaats;
- semi residentiële hulpverlening: de jeugdige ontvangt hulpverlening en verblijft gedurende een deel van de dag in een speciale omgeving;
- residentiële hulpverlening: een vorm van hulpverlening waarbij de jeugdige dag en nacht in een tehuis verblijft;
- pleegzorg: hulpverlening waarbij de jongere in een pleeggezin wordt opgenomen en er hulp wordt geboden aan ouders, pleegouders en de jeugdigen.

De Wet op de jeugdhulpverlening hanteert daarnaast een ander onderscheid:

- primaire hulpverlening is de hulpverlening die het eerst wordt aangeboden en wel in ambulante vorm aan jeugdigen, en/of het primaire milieu, in of dichtbij de eigen leefomgeving, vrij toegankelijk en ingaande op een directe hulpvraag;
- secundaire hulpverlening is hulpverlening die in tweede instantie wordt aangeboden, vooral bij stoornissen en problemen met een ernstig karakter, georganiseerd op regionaal niveau en in het algemeen niet direct toegankelijk;
- tertiaire hulpverlening is hulpverlening die wordt geboden door gespecialiseerde, op landelijk niveau werkende inrichtingen, die niet direct toegankelijk zijn.

Als ambulante voorzieningen zijn aan te merken: Kindertelefoons, Instellingen voor spel en opvoedingsvoorlichting, Bureaus Vertrouwensartsen, Adviesbureau voor Jeugd en Gezin, Jongeren adviescentra en Instellingen voor Begeleid Wonen. Als dagbehandelingsvoorzieningen kennen we: Medische Kleuterdagverblijven en Dagcentra voor School gaande Jeugd (Boddaertcentra). Residentiële voorzieningen van secundaire aard zijn: Observatiehuizen, Tehuizen voor opvoeding en verzorging (internaten, vakinternaten etc), Tehuizen voor buitengewone Behandeling, Medische Kindertehuizen, Pedologische Instituten en meer recent Voorzieningen voor Crisisopvang en Gezinshuizen. Residentiële voorzieningen in tertiaire vorm zijn: Internaten voor Zeer Intensieve Behandeling en tuchtscholen. Als pleegzorgvoorzieningen zijn te noemen: Voorzieningen voor Pleegzorg, Instellingen voor Therapeutische Gezinsverpleging en Centrales voor Pleeggezinnen. Instellingen voor (Gezins-)Voogdij worden in de Wet in een apart hoofdstuk geregeld. RIAGG's worden alleen als plaatsende instantie opgevoerd.

3.5.Bestedingen aan Jeugdhulpverlening in het kader van de Wet op de jeugdhulpverlening

Door het Ministerie van WVC is in 1992 aan jeugdhulpverlening een bedrag uitgeven van 892 miljoen gulden; het Ministerie van Justitie stelde in dat jaar een bedrag van 274 miljoen gulden beschikbaar. Vanuit de AWBZ-financiering is er een bedrag beschikbaar van 93 miljoen gulden voor de RIAGG's.

Van de op Rijksniveau beschikbare middelen wordt 790 miljoen gulden als doeluitkering betaald aan provincies en groot-stedelijke regio's. Door provincies en groot stedelijke regio's wordt een bedrag van 12 miljoen gulden vrijgemaakt voor de jeugdhulpverlening. Op gemeentelijk niveau wordt daarenboven nog een onbekend bedrag beschikbaar gesteld voor de jeugdhulpverlening. Het gaat maximaal om enkele miljoenen.

Veruit het grootste bedrag dat voor de jeugdhulpverlening beschikbaar is wordt besteed aan residentiële jeugdhulpverlening (circa 50% van het totaal en circa 61% van de gelden die WVC beschikbaar heeft). In onderstaande staat is een overzicht gegeven van de diverse werksoorten op het terrein van de jeugdhulpverlening en de daarmee gepaard gaande kosten.

Tabel 1 Financieel overzicht van de jeugdhulpverlening in 1992 (x 100.000)

Riagg's-jeugd-zorg	93,0	COTG	93,0
ambulant	142,8	WVC	891,8
pleegzorg	117,9	Justitie	273,9
semi-residentieel	210,8	Provincies	12,3
residentieel	645,4		
samenwerking	3,9		
experimenten	8,0		
overig	49,2		
totaal	1.271,0	Totaal	1.271,0

Pleegzorg, semi-residentieel en residentieel vragen circa 75% van alle beschikbare middelen. In deze werksoorten worden op enig moment aan circa 22.000 jeugdigen hulp verleend. Per jongeren komt dat neer op circa f 45.000,-. In de pleegzorg kost de opvang van een jeugdige gemiddeld f 12.000,-, in de semi-residentieel hulpverlening f 48.000,-, in de residentieel hulpverlening f 87.000,-. Een oordeel over de kosten kan verkregen worden door vergelijking met het buitenland, een vergelijking met wat tien-twintig jaar geleden in Nederland werd uitgegeven voor deze hulpverlening. Ook kan na gegaan worden wat deze hulpverlening bij de verschillende instellingen kost.

Tabel 2 De kosten van (semi-)residentiële hulpverlening en pleegzorg per klant

werksoort	kosten in milj	aantal klanten	kosten per klant
pleegzorg	117,9 (9,3%)	± 10.000	11.790
semi-residentiële	210,8 (16,6%)	4.400	47.909
residentiële	645,4 (50,8%)	7.400	87.216
Totaal	974,1 (76,6%)	21.800	44.683

De afgelopen jaren is reeds aanzienlijk bezuinigd in de jeugdhulpverlening. Recent voorgenomen bezuinigingen in de jeugdhulpverlening werden niet doorgevoerd of tijdelijk uitgesteld. Een bezuinigingsoperatie voortvloeiend uit de Tussenbalans met een structurele taakstelling van 55 miljoen gulden is voor de jaren 1992 en 1993 opgeheven. In 1993 heeft de Minister besloten deze taakstelling structureel in te trekken.

De algemene procentuele korting op subsidies en bijdragen voor de jaren 1994-1998, waartoe het kabinet heeft besloten, leidt voor het jaar 1994 niet tot een taakstelling voor de jeugdhulpverlening. De taakstelling ad 13,2 miljoen (1,6% van het budget van het ministerie van WVC voor de jeugdhulpverlening) wordt -met uitzondering van een verhoging van de ouderbijdragen- technisch 'doorgeschoven' naar 1995.

3.6. Het gebruik van voorzieningen vallend onder de Wet op de Jeugdhulpverlening

Gebruik van ambulante voorzieningen

Het hoogste aantal gebruikers is te vinden bij de Kindertelefoon. Het aantal 'serieuze' telefonische gesprekken vertoont over de laatste jaren een schommelend patroon. Gemiddeld gaat het om circa 50.000 gesprekken per jaar. De leeftijdsgroep die de laatste jaren via deze telefoondienst het meest om raad vroeg was die van 12-16 jaar. Er is weinig verandering in de onderwerpen waarover gebeld wordt. Seksualiteit, verliefdheid en verkering vormen de meest voorkomende gespreksonderwerpen, maar ook problemen thuis, mishandeling, eenzaamheid en angst komen voor.

Het aantal verwijzingen is de laatste jaren vrijwel gelijk gebleven en bedraagt circa 6%.

Bij de Bureaus Vertrouwensartsen (BVA) is sprake van een sterke stijging van het aantal meldingen. Bij in totaal 10-BVA's gaat het om ruim 11.000 aangemelde klachten. BVA's initiëren, begeleiden en evalueren hulpverlening naar aanleiding van aangemelde klachten. Ze nemen meldingen aan van mishandeling van kinderen en jeugdigen, zowel lichamelijk emotioneel als seksueel. Bij meer dan de helft is sprake van mishandeling van meer dan een kind.

Veel van de jongeren, jaarlijks zo'n 40.000 die in mogelijkheden geraken, melden zich aan bij de alternatieve hulpverlening, vooral bij de Jongerenadviescentra (JAC). In hoeverre deze cijfers ook betrouwbaar zijn is onduidelijk. Het is zeer waarschijnlijk, dat JAC's de belangrijkste (meest gebruikte) eerste toevlucht vormen voor jeugdige hulpvragers. Voor zover bekend, zijn hierin geen wijzigingen opgetreden.

Een in populariteit toenemende vorm van effectief gebleken ambulante jeugdhulpverlening is 'hometraining'. Voor de ouders van jonge kinderen is er videohometraining. Het aantal

gezinnen dat aan videohometraining mee doet neemt sterk toe. Verwijzing lijkt het meest plaats te vinden door de eerstelijns, de (gezins-)voogdij en door de RIAGG's.

Gebruik van semi-residentiële voorzieningen

Van de semi-residentiële voorzieningen die binnen de jeugdhulpverlening vallen, kan het volgende worden gezegd. Bij de Boddaertcentra heeft sinds 1985 een verdubbeling van het aantal aanmeldingen plaatsgevonden. Het aantal gebruikers van de aanvankelijk 90 centra bedraagt circa 2.000. Boddaertcentra verzorgen, na schooltijd, behandeling en opvang in geval van ernstige psychosociale problemen van jeugdigen en hun ouders. Bij de erisiscentra is het aantal inschrijvingen in de afgelopen jaren toegenomen van een kleine 1300 tot ruim 1500.

Verwijzing naar deze Boddaertcentra gebeurt voornamelijk via het JAC. Wegens tekort aan plaatsingsmogelijkheden wordt 1 op de 3 verzoeken tot inschrijving gehonoreerd.

De verblijfsduur in de erisiscentra varieert sterk. In deze centra blijkt een groot percentage jongeren al eerder contact te hebben gehad met ambulante hulpverlening (waaronder erisishulp). In weinig gevallen wordt terug naar huis verwezen. De werkwijze is individu gericht, dat wil zeggen niet gericht op verbetering van de gezinsrelaties. Het gaat hier om een groep jongeren die gekenmerkt worden door ernstige problemen, die vaak al langer spelen. Deze jongeren worden in veel gevallen doorverwezen naar residentiële vervolghulp. De meerwaarde van erisisinterventie ten opzichte van erisisopvang doet zich voor in de preventieve sfeer.

Het aantal ingeschreven kinderen bij Medische Kleuterdagverblijven (MKD's) bedroeg in 1985 ruim 3100. Dit aantal is toegenomen tot ongeveer 4000 in 1995. Ook het aantal plaatsen is gestaag gestegen, namelijk van 1755 in 1985 tot 2500 in 1995.

MKD's zijn bestemd voor kinderen met ernstige en langdurige gedrags- en ontwikkelingsproblemen en emotionele problemen. Ruim 30% van deze kleuters wordt doorverwezen naar het speciaal onderwijs. Zo'n 15% komt in de residentiële zorg of bij een kinderveerpsychiatrische kliniek terecht.

Gebruik van residentiële voorzieningen

In 1995 werd door ongeveer 8.000 jongeren gebruik gemaakt van residentiële voorzieningen binnen het jeugdhulpverlening-circuit. De meerderheid bevindt zich in particuliere kinderbeschermingshuizen.

Ook begeleiding van kinderen of jeugdigen in pleeggezinnen vertoont een stijging, die voornamelijk veroorzaakt wordt door een stijging in de vrijwillige pleegzorg. De justitiële pleegzorg blijft nagenoeg constant, dat wil zeggen het aantal kinderen of jeugdigen dat hieronder valt bedraagt rond de 5500. Het gaat hier om plaatsingen op grond van een kinderbeschermingsmaatregel. Er is in dit laatste geval meer sprake van probleemgedrag en van ongunstiger gezinsomstandigheden, dan in de vrijwillige pleegzorg.

Onder de kinderver- of jeugdbescherming vallen ook residentiële voorzieningen, zoals Rijksinrichtingen, tehuizen voor zeer intensieve behandeling (ZIB).

Onderzoek naar de plaatsingsredenen in residentiële voorzieningen laat zien, dat naast gedragsproblemen ook problemen in de thuissituatie een belangrijke plaats innemen. Ook onderzoek naar BJ-internaten geeft gelijklopende resultaten.

4. DOELSTELLINGEN EN EFFECTIVITEIT VAN JEUGDHULPVERLENING

4.1. Inleiding

Doelstellingen van jeugdhulpverlening zijn onlosmakelijk verbonden met doelstellingen van de opvoeding. Vragen zijn aan de orde zoals: aan welke kind/jugdige wordt hulp verleend, waarom, in welke mate en met welk doel.

In het Burgerlijk Wetboek is het eenvoudig geformuleerd: "De ouders zijn verplicht hun minderjarige kinderen te verzorgen en op te voeden". De primaire opvoedingsverantwoordelijkheid wordt gelegd bij de ouders. Een probleem is dat allerm minst duidelijk is wat het begrip primaire opvoedingsverantwoordelijkheid nu precies inhoudt. In de overheidsstandpunten aangaande opvoedings- en jeugdbeleid, wordt aan dit begrip geen inhoud gegeven. Daarmee blijft ook de verantwoordelijkheid en taken (van ouders, overheid, particulier initiatief) vaag.

Opvoeders kunnen worden aangesproken op de zorg voor een fysiek en geestelijk veilige omgeving, waarin kinderen en jongeren -als het goed gaat- bijna spelenderwijs worden getraind en geschoold voor een zelfstandig leven. In de loop van die ontwikkeling staan hen verschillende hulpbronnen ten dienste, variërend van eerstelijns gezondheidszorg tot onderwijsinstellingen. Deze instellingen kennen evenzeer een zelfstandige verantwoordelijkheid ten opzichte van jeugdigen.

De overheid heeft gelijktijdig bij herhaling geformuleerd dat wanneer ouders hun taak niet (kunnen) vervullen, de overheid moet ingrijpen. Daarmee wordt impliciet gesteld dat het overheidsbeleid probleemgroepenbeleid is. Jeugdhulpverlening is dan het verlenen van hulp aan jeugdigen die in de problemen zijn gekomen. Welke jeugd, in welke problemen zit is voor een belangrijk deel niet objectiveerbaar.

Voor een goede onderbouwing van het overheidsbeleid ontbreekt een precieze omschrijving van de noodzakelijke en wenselijke voorwaarden om kinderen groot te brengen. Gelijktijdig is het ondoenlijk en ook ongewenst dat voorschriften gegeven worden waaraan ouders met betrekking tot de opvoeding van hun kinderen hebben te voldoen. Gevolg hiervan is (een zekere mate) van onsamenvattend jeugdbeleid.

Historische terugblik

Voor 1840 was er van overheidswege alleen aandacht voor misdadige kinderen en weeskinderen. Voor de eerste groep was er de gevangenis en voor de tweede groep de weeshuizen. Omstreeks 1840 ontstaat aandacht voor het verwaarloosde kind. Deze aandacht ontstaat buiten de wet om: het ontstond als particulier domein, met particulier geld en particuliere instellingen. Ingrijpen van de overheid in de ouderlijke macht is niet alleen niet mogelijk, maar wordt ook als onwenselijk ervaren.

Ingrijpen in de ouderlijke macht werd pas mogelijk na aanvaarding van kinderpetten van 1901, welke van kracht werden in 1905. Voor de totstandkoming van deze wet is onder meer lobby gevoerd door het particulier initiatief. Zij stelden dat systematische behandeling (heropvoeding) niet kon plaatsvinden als ouders op ieder moment het behandlingsplan konden afbreken. Verder werd door voorstanders van de kinderpetten gewezen op de grote nadelen die voor de samenleving voortvloeiden uit de verwaarlozing van het kind. Tegelijkertijd werd gewezen op de belangen van het kind dat beschermd en gered moest worden, waarmee "het kwaad in de wortel werd aangetast".

Vanvankelijk werd in de wet voorgesteld de zorg voor misdadige kinderen aan de overheid toe te vertrouwen en die van verwaarloosde kinderen aan het particulier initiatief. Uiteindelijk is gekozen voor vermenging van opvoeding en bestraffing. Zowel overheid als particulier initiatief gingen zich bezighouden met opvoeden en met straffen. Vanaf die tijd deelt de overheid de zorg voor de misdadige kinderen met het particulier initiatief. Wie zijn kinderen niet goed kon of wilde opvoeden kon worden gedwongen de pedagogische verantwoordelijkheid aan een ander over te dragen. Wettelijke steun en overheidssubsidie kwamen er beschikbaar voor het particulier initiatief.

Het doel van de hulpverlening bestond anno 1900 uit het afleren van kindergebreken en het aanbrengen van deugden bij die kinderen, van wie de ouders door schuld of overmacht in gebreke waren gebleven. De motieven om in te grijpen in de opvoedingssituatie zijn dan drievuldig:

- het betreft een misdadige kind;
- het betreft een weeskind;
- het betreft een verwaarloosd kind.

Thans is sprake van een hulpverlening die verstrekt wordt vanuit een totaal andere visie en zich richt op andere doelgroepen. Volgens de Wet op de Jeugdhulpverlening is de activiteit, die gericht is op het bij jeugdigen voorkomen, verminderen of opheffen van problemen of stoornissen van lichamelijke, geestelijke, sociale of pedagogische aard, die hun ontwikkeling naar volwassenheid ongunstig beïnvloeden.

4.2. Achtergrond van de huidige jeugdhulpverlening

De jaren '50 en de beginjaren '60 stonden in het teken van de wederopbouw. Sociale structuren waren traditioneel en hecht. Voor zover er sprake was van jeugdbeleid betrof dat vooral ondersteuning van instituties als school, gezin en kerk.

De jaren '70: begin en hoogtepunt van de individualiseringsgolf. Individuen eisten versterking van hun eigen positie; 'het gezag' verloor terrein. Wetenschappelijk onderzoek en theorievorming onder andere met betrekking tot preventie en voorlichting namen een vlucht. Het overheidsbeleid leek er op gericht voor elke, als zodanig gesignaleerde, risicogroep een voorziening in het leven te roepen. Er kwamen tal van nieuwe voorzieningen bij ten behoeve van de jeugd en van opvoedend Nederland, maar het netwerk vertoonde weinig samenhang.

De jaren '80: de subsidiemogelijkheden namen niet toe, de sector groeide nauwelijks, op beperkte schaal moest al bezuinigd worden. Wel werd gewerkt aan verdieping en onderbouwing. Methodiekontwikkeling kreeg hoge prioriteit. Er werd in toenemende mate behoefte gesignaleerd aan samenhang en samenwerking. Zo vond herordening van landelijke functies jeugdbeleid plaats. De eerste nota's over het intersectorale jeugdbeleid zagen het licht: in 1984 de nota "Jeugdbeleid", in 1988 gevolgd door "Meerjarenprogramma Jeugdbeleid".

Eind jaren '80 en de beginjaren '90 stonden in het teken van decentralisatie en privatisering. Nederland heeft een periode achter de rug waarin korte metten is gemaakt met een rijksoverheid die zich steeds meer taken toeëigende. In de jaren zeventig nam in ons land de welvaart toe, er groeide een stelsel van dienstverlening dat op den duur niet meer te overzien en te betalen was. Overregulering had aan het eind van de jaren zeventig geleid tot bureaueratie, waardoor de kwaliteit van de interventies en maatschappelijke dienstverlening in het geding dreigde te komen. De jaren tachtig worden - ook op het terrein van het jeugdbeleid - gekenmerkt door budgettaire ingrepen. Betaalbaarheid en effectiviteit worden steeds meer als criteria voor maatschappelijke dienstverlening gezien.

Terwijl binnen de gehele jeugdsector de toestroom naar hulp en dienstverlenende instellingen toeneemt, nemen de beschikbare financiële middelen af. Er worden dus hogere eisen gesteld aan produktiviteit en efficiëntie. Tegelijkertijd vindt een proces van decentralisatie plaats, verantwoordelijkheden worden gelegd bij overheden die dicht bij de burger staan, de verantwoordelijkheden van de rijksoverheid worden gherdefinieerd. De rijksoverheid behoudt de eindverantwoordelijkheid voor het functioneren van het stelsel als geheel.

Op tal van terreinen, ook op het terrein van het jeugdbeleid, vindt decentralisatie plaats en is het zaak de kerntaken zo scherp mogelijk te definiëren. Decentralisatie en een beperking tot kerntaken vormen het kader of het vertrekpunt bij het formuleren van het jeugdbeleid.

Mensen horen niet afhankelijk te zijn van voorzieningen op het terrein van zorg en welzijn die de overheid regelt, financiert of aanbiedt. De eigen verantwoordelijkheden van individuele burgers, inclusief hun sociale omgeving, vormen het uitgangspunt van de benadering die wordt voorgestaan in de Welzijnsnota "Samenwerken langs nieuwe wegen". Problemen moesten worden aangepakt op een niveau dat zo dicht mogelijk bij de burgers staat.

De Regering probeert gunstige voorwaarden te scheppen zodat jeugdigen zich zonder al te grote problemen kunnen ontwikkelen naar volwassenheid. De Minister van WVC is verantwoordelijk voor de samenhang in het rijksbeleid voor jeugdigen. Centrale doelstelling daarbij is: voorkomen dat mensen - en als het gaat om jeugdbeleid zijn daarmee zowel de kinderen/jongeren als de mensen in hun directe omgeving bedoeld - in een neerwaartse spiraal van marginalisering en isolément terecht komen en in situaties belanden die gekenmerkt worden door geringe deelname aan het sociale en maatschappelijke verkeer en door afhankelijkheid van allerlei voorzieningen. Het Welzijnsbeleid - ook het Jeugdbeleid - is in belangrijke mate gedecentraliseerd; de rijksoverheid neemt niet langer de 'centrale regie' over allerlei lokale en regionale voorzieningen op zich. Jeugdbeleid is primair een verantwoordelijkheid van gemeenten en provincies. De Rijksoverheid werkt daarbij complementair, voorwaardenscheppend, innovierend, signalerend. Deze taken van het Ministerie van WVC vormen het beleidsmatig kader voor het Jeugdbeleid.

Concreet betekent dit dat dienstverlening of ondersteuning (bijv. bij de opvoeding van kinderen) slechts wordt aangeboden indien werkelijk nodig en primair door het particulier initiatief. Planning en financiering van deze vormen van dienstverlening zijn primair een verantwoordelijkheid voor de overheid die het dichtst bij kinderen en ouders staat (gemeente en/of provincie).

In het beleid dat op de jeugd gericht is speelt een groot aantal actoren een rol. Zowel mensen uit de eigen omgeving, mensen uit het onderwijs, het algemeen maatschappelijk werk de gezondheidszorg, het sociaal cultureel werk kunnen een rol spelen in het voorkomen en oplossen van problemen waar jeugdigen mee (kunnen) kampen. Het Ministerie van WVC hanteert in zijn beleid een aantal instrumenten gebaseerd op de gedachte dat goed jeugdbeleid problemen kan voorkomen of escalatie kan tegengaan.

Met name de jeugdhulpverlening valt uiteen in verschillende circuits en vertoont niet alleen een sterke versnippering, maar ook een grote mate van overlap tussen de diverse op het oog verschillende voorzieningen.

Onderzoek, onder andere van Van der Ploeg, heeft aangetoond dat noch de problemen van de jeugdige, noch de aanpak daarvan binnen de voorzieningen van de verschillende circuits wezenlijk verschillen, al waren er uiteraard nuances en specialisaties. De Wet op de Jeugdhulpverlening heeft tot taak hierin verandering te brengen. Sindsdien is er veel in beweging. Toch mag niet verwacht worden dat deze Wet de oplossing brengt.

Van den Bergh zegt hierover het volgende:

"We moeten af van de tot nu toe overheersende verkokering in jeugdhulpverleningsland. Het aanbod moet flexibel worden, op de vraag afgestemd. Dat kan het beste vorm krijgen in organisatorisch grootschalige instellingen, met behoud van kleinschalige hulpvormen.

We zien het benadrukken van problemen in plaats van het zoeken naar oplossingen: hulp die vaak te laat wordt geboden als de problemen al te hoog zijn opgelopen; hulp die niet in de zigen omgeving, maar vaak te ver van huis wordt geboden. Ik noem in dit verband de volgende oorzaken: de verbrokkelde onderling niet afgestemde infrastructuur van de jeugdhulpverlening als gevolg van het tot voor kort relatief autonoom functioneren van drie verschillende circuits: het justitie-circuit, het volksgezondheidsreuit, en het welzijnscircuit. Dit gegeven tezamen met het feit dat de jeugdhulpverlening door vele honderden rechtspersonen wordt uitgevoerd, heeft ertoe bijgedragen dat er sprake is van onvoldoende samenhang in de zorg voor jongeren. Gevolgen zijn overlapping en hiaten in het voorzieningspatroon, een inefficiënte en ongelijke verdeling van de middelen en toeval met betrekking tot de plaatsing van jongeren".

4.3. Doelmatigheid

Het verbeteren van de doelmatigheid van de overheid staat hoog op de agenda van politici en ambtenaren. Een veel gehoorde uitspraak is dat wanneer de overheid op de markt zou opereren zij allang failliet zou zijn. Er zijn verschillende argumenten naar voren te brengen ter ondersteuning van het standpunt dat bedrijven beter presteren dan overheid(organisaties). Overheidsorganisaties missen immers de uitdaging van de markt en zijn te typeren als budgetorganisaties. Zij zijn meer gericht op het verkrijgen van inkomsten dan op hetgeen de organisatie produceert. De vraag is natuurlijk of het waar is. Empirische gegevens over de doelmatigheid zijn schaars.

Er wordt vaak gesproken over doelmatigheid. Zelden wordt aangegeven wat wordt bedoeld. Een nogal uitgebreide literatuurverkenning heeft weinig opgeleverd dat houvast biedt. Een en ander heeft er toe geleid dat met betrekking tot doelmatigheid op eigen kompas gevaren moest worden.

Er zijn drie invalshoeken onderzocht:

a. Doelzinden: Welke doelzinden worden nagestreefd?

b. Doeltreffendheid: Wordt met de ingezette middelen het doel bereikt?

c. Efficiëntie: Kan het beoogde doel met minder middelen worden bereikt?

a. Doelzinden van beleid

Voor het uitvoeren van een onderzoek naar de doelmatigheid van beleid, is het noodzakelijk dat duidelijkheid bestaat omtrent de te hanteren evaluatiecriteria, zodat interpretatieve vrijheden met betrekking tot de resultaten minimaal zijn. Hiertoe dient duidelijkheid te bestaan over de doelstellingen die met het beleid worden nagestreefd. Dit lijkt vanzelfsprekend, maar doelstellingen van het beleid zijn soms niet geëxpliciteerd.

Een doelstellingsanalyse brengt op systematische wijze in kaart welke doelzinden de overheid met haar beleidsinstrumenten wil bereiken. Het analyseren van de doelstellingen van beleid kan als volgt worden aangepakt:

1. Het distilleren van uitspraken met het karakter van een doelstelling. Deze uitspraken kunnen afkomstig zijn uit Handelingen van de Staten Generaal, en andere 'witte' stukken, maar ook uit verklaringen (zoals brieven, publikaties, toezpraken) van verantwoordelijke (bewinds-)personen.
2. Het op logische wijze ordenen van deze uitspraken en op basis daarvan formuleren van de (voorlopige) doelstellingen.
3. Het uitwerken van de doelstellingen met behulp van aanvullende informatie uit schriftelijke en mondelinge bronnen.

Het ordenen van de doelstellingen kan op verschillende manieren plaatsvinden. De meest gebruikelijke zijn:

-Een ordening naar prioriteit

De ordening naar prioriteit houdt in dat een onderscheid wordt gemaakt tussen het relatieve belang van de doeleinden. Uitgaande van het begrip prioriteit kan een onderscheid worden gemaakt tussen een hoofddoel en een nevendoel. Een hoofddoel is een doel dat door de beleidsmaker(s) als belangrijker dan de andere doeleinden van een bepaald beleid wordt beschouwd. Een nevendoel wordt door de beleidsmaker(s) een lagere prioriteit toegerekend dan aan het hoofddoel.

-Een ordening naar finaliteit³

De ordening naar finaliteit houdt in dat een doel-middelen relaties worden onderscheiden. Uitgaande van het begrip finaliteit kan een onderscheid worden gemaakt tussen een einddoel en een tussendoel. Kenmerkend voor een tussendoel is dat beleidsmaker(s) er naar streeft (streven) dit doel te bereiken met het oog op een verder gelegen doel (het einddoel). Een tussen doel is eigenlijk een middel voor het bereiken van het einddoel. Kenmerkend voor het einddoel is dat de beleidsmaker(s) er naar streeft (streven) dit doel te bereiken via een of meer andere doeleinden (tussendoelen).

-Een ordening in termen van proximale versus distale doelen⁴. Proximale doelen zijn doelen van beleid die op relatief korte termijn gerealiseerd moeten worden, terwijl distale doelen verder weg liggen en een meer indirect karakter dragen.

De doelstellingen analyse kan op drie niveaus plaatsvinden: overheidsniveau, instellingsniveau, niveau van de hulpverlening.

³Hoogerwerf, A., Het Beleidsproces, in: A. Hoogerwerf (red) Overheidsbeleid, Alphen aan de Rijn, 1989

⁴Leeuw, F.L. Overheid en bevolkingsgroei: een analyse van beleidstheorieën, VUGA, Den Haag, 1983

Uitgangspunt in het denken over doelmatigheid en efficiëntie in de jeugdhulpverlening vormen:

- doelmatigheid van een werksoort;
- doelmatigheid van een alternatieve werksoort;
- doelmatigheid van het stelsel, en de flexibiliteit van het stelsel;
- mogelijkheden tot terugdringen van de vraag naar jeugdhulpverlening.

Doelgerichte hulpverlening is een actueel onderwerp. In 1990 verscheen onder redactie van Knorth en Smit het boek "Residentieel hulpverlening: mogelijkheden voor planmatig werken". Blijkbaar zit aandacht voor planmatigheid en doelgerichtheid in de lucht. Daar zijn een aantal goede redenen voor. In de zestiger en zeventiger jaren had pedagogische hulpverlening en preventie een 'softe-klank'. Ontwikkelingen binnen het veld zelf en in meer algemeen maatschappelijke zin vragen vanuit een no-nonsense benadering meer en meer om efficiëntie, behandelingsplanning en duidelijke resultatencontrole. Laat echter niemand denken dat planmatig, doelgericht werken automatisch tot een groter en/of sneller effect leidt. Plannen moeten namelijk nog steeds inhoudelijk gevuld worden. Wel ervaart men algemeen dat de hulpverlening bij deze werkwijze inzichtelijker wordt, terwijl men gemakkelijker overzicht krijgt en behoudt over het proces. En dat zijn zeker pluspunten als het gaat om het bereiken van bedoelde en gewenste resultaten.

Toch blijft enige relativisering op zijn plaats. De vroegere hoogleraar Orthopedagogiek aan de RU te Leiden, Wim ter Horst, heeft dat eens plastisch geformuleerd met de woorden "hulpverlening is geen transportkunde". Dat wil zeggen: het is geen simpel sommetje in de zin van "je bent bij a, je moet naar b, en dit is de kortste weg daarheen". Het startpunt, de vraagstelling en de uitgangssituatie, vraagt vaak al doende om aanvullende verheldering, de doelen zijn dikwijls complex en kunnen al werkend bijstelling vereisen, en de weg daarheen 'het werkplan' zal daarom ook regelmatig aangepast moeten worden. Bovendien is hulpverlening gericht op mensen, die niet zomaar stil zitten af te wachten. Niet alleen reageren ze op wat de hulpverlener doet, maar ze nemen ook zelf initiatieven. En dat is ook de bedoeling, hulpverlening beoogt immers bestaande systemen en patronen te veranderen, dat wil zeggen te destabiliseren. Hulpverleners kunnen dus de bal terug verwachten en zullen bestand moeten zijn tegen destabilisering van hun eigen plan. Dit houdt in dat planning alleen zinvol is bij voldoende flexibiliteit.

Wanneer aan deze voorwaarde is voldaan, biedt een doelgerichte aanpak als belangrijk voordeel dat het proces doorzichtig blijft. Dat wil zeggen, op elk punt in de hulpverlening is duidelijk waar men is en kan zo nodig de gang van zaken worden geëvalueerd en op basis daarvan bijgesteld.

Doelgericht is niet hetzelfde als doelmatig. Die doelmatigheid dient echter wel een belangrijk richtsnoer te zijn. Evaluatie onderzoek kan daarover informatie geven.

Is het streven naar doelgerichte hulpverlening nieuw en modern? Of hebben we te maken met een variatie op een al langer bestaand thema? Doelmatigheid is niet het enige criterium waarmee hulpverlening kan worden beoordeeld.

Doelgerichte hulpverlening wil zeggen dat in het samenspel van welomschreven doelen en middelen de interventie haar doel zo efficiënt mogelijk bereikt. Doelen en middelen ontstaan en functioneren niet in het lechtledige. Ze moeten in verband worden gebracht met de verschillende posities die hulpverlener en cliënt kwalitatief qua innemen; met de sociale en daarmee verbonden de culturele verschillen tussen hulpverlener en cliënt; en tenslotte met de taal waarin de doelen zijn geformuleerd: de dagelijkse taal en de taal van de wetgeving.

Doeltreffendheid van de ambulante jeugdhulpverlening

De ambulante jeugdhulpverlening (Kindertelefoons, Instellingen voor spel en opvoedingsvoorlichting, Bureaus Vertrouwensartsen, Adviesbureau voor Jeugd en Gezin, Jongeren adviescentra en Instellingen voor Begeleid Wonen) is matig ontwikkeld en kent weinig samenhang. Er zijn naast de jeugdschetsen van de RIAGG's -die zich vooral op zwaardere problemen moeten richten- en de jongeren adviescentra (JAC's) weinig andere organisaties waar men voor hulp kan aankloppen. Zowel bij de Riagg als in het algemeen maatschappelijk werk (AMW) is de jeugdhulpverlening een stiefkindje.

In het onderwijs worden veel problemen van jongeren zichtbaar. Leerkrachten hebben bij dergelijke problemen vaak het gevoel er alleen voor te staan. Speciaal onderwijs en jeugdhulpverlening komen in actie als de problemen hoog zijn opgelopen, maar beide sectoren hebben intake drempels en vaak wachtlijsten. De gebrekkige samenwerking tussen de sectoren heeft een negatieve weerslag op de doeltreffendheid van de ambulante jeugdhulpverlening.

Een van de meest voor de hand liggende functies ontbreekt: de wegwijis-functie. De jeugdhulpverlening moet een voor de cliënt gemakkelijk bereikbaar en toegankelijk voorportaal hebben. In elke 'grote' gemeente moet een laagdrempelige organisatie zijn waar jeugdigen naar binnen kunnen stappen en waar ook signalering van jeugdigen in problemen plaatsvindt. Hun aanbod moet bestaan uit informatie, advisering, begeleiding en bemiddeling⁵. Met vragen over vrijetijdsbesteding, ontspanning, reizen, een oriëntatie op vakantiewerk, financiële informatie, juridische informatie, gezondheidsvoorlichting, maar ook over het omgaan met leeftijdgenoten of relaties met ouders, opvoeders en andere volwassenen moeten kinderen en jongeren bij een informatie- en adviescentrum terecht kunnen. Binnen voorzieningen die reeds een informatieve functie voor jeugdigen vervullen, bestaat in toenemende mate aandacht voor de functie jeugdinformatie. Het aanbod is zodanig versnipperd dat slechts een gering aantal jeugdigen toegang heeft tot de beschikbare jeugdinformatie.

Kinderen en jongeren zijn vaak al geholpen als ze bij iemand te rade kunnen gaan die de weg weet in de wirwar van mogelijkheden en informatiestromen. Lang niet altijd gaat het om problemen waarvoor specifieke jeugdhulpverlening nodig is. Hulp betekent derhalve informatie en verheldering van de eigen vragen.

De kindertelefoon kan deze functie niet vervullen. Een laagdrempelig aanbod als de kindertelefoon kent echter geen vervolg.

Hulpverlening begint met het uitzenden en opvangen van hulp signalen. Uitzendelijke moeten signalen uitgezonden worden door jeugdigen en/of hun opvoeders. Onderwijs, huisarts, politie, GG&GD, buurthuis, V.T.D.-teams e.a. zouden daarbij als antennes moeten functioneren voor de jeugdhulpverlening. Een en ander veronderstelt samenwerking met deze instanties

⁵De functie jeugdinformatie wordt geleidelijk aan steeds meer erkend als een onderdeel van het beroepsmatig werken met jeugdigen. Jeugdinformatie via intermediären kan een uitstekende bron van (persoonlijke) informatie zijn. Zeker wanneer die informatie professioneel en kwalitatief goed wordt verstrekt en wanneer er sprake is van samenwerking en netwerkvorming tussen de intermediären onderling, zodat zij bij specifieke vragen snel en gericht kunnen verwijzen. Een specifieke vorm van informatieoverdracht vindt plaats via jeugdinformatiepunten (JIP's). Er zijn momenteel ongeveer 55 JIP's in ons land, dat wil zeggen adressen waar jongeren terecht kunnen met hun informatieve vragen. JIP's zijn ondergebracht bij de jongerenadviescentra, bij (jeugd)bibliotheken, bij het sociaal-cultureel werk, of bij andere instellingen die door veel jongeren worden bezocht. In de meeste gevallen bevat een JIP een uitgebreide collectie schriftelijk informatiemateriaal en adreslijsten van instellingen waar jeugdigen meer informatie, advies of hulp kunnen krijgen. Het aantal JIP's groeit gestaag.

en personen. De algemene klacht is onvoldoende samenwerking. Te vaak komen kinderen en jongeren in de jeugdhulpverlening terecht als zij al zeer lang te kampen hebben met problemen die zijzelf en vaak ook hun opvoeders verborgen hebben gehouden. De conclusie moet zijn dat hulpvragen niet tijdig uitgezonden worden en/of niet ontvangen.

Jongeren melden meestal zichzelf niet aan, dat doen anderen voor ze. Ouders zien het beroep doen op de jeugdhulpverlening als een brevet van onvermogen. Bijgevolg heb je veelal te maken met weinig gemotiveerde gebruikers. Als ouders komen om advies wordt gezegd "stuur het kind maar". Ouders moeten het ongevraagd uit handen geven, participeren niet meer, de jeugdigen wordt onderworpen aan gesprekken en diagnoses.

De jeugdige is er uiteraard bij gebaat als het aanbod van jeugdhulpverlening een kwalitatief passend antwoord is op de problemen waarmee hij of zij kampt. Geen enkel probleem is hetzelfde, dus staat de jeugdhulpverlening voor de taak maatwerk te leveren. Een kring van gedifferentieerde en gespecialiseerde vormen van ambulante hulpverlening ontbreekt. Er zijn leemten in begeleiding, bemiddeling en opvang bij jeugdigen die psychosociale problemen hebben, met name bij jeugdigen van zes tot veertien die immers niet gemakkelijk zelfstandig hulp zoeken.

In het algemeen heeft de jongere belang bij een zo licht mogelijke vorm van hulpverlening. Zo mogelijk moeten andere onderdelen van zijn bestaan zo normaal mogelijk voortgang kunnen vinden. Er ontbreken hier en der (niet in alle regio's is de situatie gelijk) nogal wat soorten hulp.

Te vaak wordt hulp geboden zonder dat deze door diagnostiek is voorafgegaan.

Cliënten worden vaak pas aangemeld voor een vervolg-behandeling in een residentiële voorziening wanneer een ambulante hulpverlener is vastgelopen.

Als de jeugdige toch een langduriger traject door de jeugdhulpverlening gaat afleggen, dan moet er na de laagdrempelige start een duidelijke beslisprocedure zijn over dat vervolgtraject. Als voorzien kan worden dat de hulpverlening diep in het leven van de jeugdige gaat ingrijpen, moet de organisatie zorgen voor een zorgvuldige bewaking, is die ingrijpende vorm van hulp verlenen echt wel nodig? Zijn alle andere mogelijkheden voldoende benut?

Doeltreffendheid van de residentiële hulpverlening

De vraag naar de effectiviteit van de tehuizen valt, gezien de functies die de tehuizen vervullen, in de volgende subvragen uiteen:

1. Hoe effectief zijn de tehuizen in hun rol van opvoeders en verzorgers?
2. Hoe effectief is de behandeling die jeugdigen in tehuizen ondergaan?
3. Wordt in gevallen van tijdelijke uithuisplaatsing tijdig teruggeplaatst naar huis?

Over de effectiviteit van tehuizen in hun rol van opvoeders en verzorgers is vrij veel uit onderzoek bekend. Daaruit blijkt dat een thuis geen wenselijk opvoedingsmilieu voor kleine kinderen vormt, omdat tehuizen niet de zorg kunnen bieden die voor een goede sociaal emotionele ontwikkeling vereist is. Opname van jonge kinderen (0-5 jaar) is dan ook ongewenst. Voor die leeftijdsgroep zou in principe geen tehuiscapaciteit beschikbaar moeten zijn.

Voorts is het niet gewenst kinderen vanwege een behoefte aan huisvesting, verzorging of opvoeding in internaten op te nemen. Derhalve dienen opvoeding en verzorgd verblijf geen zelfstandige functie van internaten te vormen, maar dient voor problemen op dat gebied een oplossing te worden gezocht door het opvoedend en verzorgend milieu te ontlasten door middel van ambulante hulp, dagopvang of plaatsing in een pleeggezin.

Het accent komt daarmee voor de tehuizen te liggen op behandeling. Wat hiervoor werd opgemerkt over tehuizen als plaats van opvoeding en verzorging, geldt ook voor de behandeling. Dat wil zeggen, bij opname in een tehuis moet de noodzaak van residentiële behandeling worden afgewogen tegen nadelen van het tehuisverblijf. De indruk bestaat dat het maken van dit soort afwegingen thans algemener is geworden. Er wordt zelfs wel gesteld dat men zo voorzichtig is geworden met het plaatsen in tehuizen dat er nogal eens te lang wordt gewacht met plaatsen.

De effectiviteit van de behandeling zelf valt niet goed te meten. Het is bovendien niet juist om volledig effect te verwachten, omdat veelal niet in kort tijd kan worden verholpen wat in de jaren vooraf gaande aan de behandeling door ongunstige of zelf schadelijke invloeden is ontstaan.

Wel is het zo dat nogal wat jeugdigen (ongeveer 2.500 à 3.000 per jaar) zich aan het tehuis onttrekken door weg te lopen. Bovendien blijken nogal wat jeugdigen een reeks tehuizen te doorlopen. Tehuizen blijken niet goed in staat mogelijk te hanteren jongeren weer op het goede spoor te zetten. Dat is des te ernstiger omdat weglopers al voor de plaatsing meer en grotere problemen hadden en een veel grotere kans hebben om na vertrek in nog grotere problemen te raken. Mogelijk is het feit dat tehuizen nog onvoldoende voor behandeling van jongeren zijn toegerust, debet is aan het veelvuldig weglopen. Dat zou ook kunnen verklaren dat het steeds lastiger wordt zeer moeilijke jeugdigen in een tehuis geplaatst te krijgen.

Over de gevolgen van de nogal uitsluitend op het kind gerichte benadering die in de tehuizenwereld gebruikelijk is, is meer bekend. Zowel in beleidsnota's als in onderzoeken onder kinderen in tehuizen en bij de hulpverlening aan die kinderen, wordt vooral gekeken naar de problemen van het kind. Natuurlijk is men zich wel bewust van de gezinsproblematiek. Uithuisplaatsing is immers vaak een gevolg van verstoorde gezinsverhoudingen. Maar het gezin wordt zelden als object van de hulp gezien.

De oriëntatie op individuele kinderen is begrijpelijk vanuit de visie waarmee met name in de kinderbescherming wordt gewerkt en die zich laat samen vatten in het begrip "het belang van het kind". Dat belang prevaleert boven dat van de ouders, het kind dient beschermd te worden tegen de ouders.

Die bescherming is echter meestal niet in het belang van de kinderen zelf, als zij daardoor worden afgeschermd van het oorspronkelijke milieu. Tehuisplaatsing brengt kinderen niet de veronderstelde bevrijding, maar een overgang van een bekende bedreigende situatie naar een onbekende maar eveneens bedreigende situatie.

Dat afschermen verergert het conflict dat uit huis geplaatste kinderen met zichzelf moeten uitvechten over het veronderstelde gebrek aan loyaliteit ten opzichte van de ouders. Ook uit een oogpunt van behandeling is afschermen dus onjuist. De jeugdige brengt niet alleen zichzelf maar ook de problemen van het gezinsmilieu met zich mee. Wil men succes hebben met het behandelen van de jeugdige, dan zal het gezin meebehandeld moeten worden. Van tehuizen kan eigenlijk niet verlangd worden de problematiek van jeugdigen op te lossen zolang de gezinsproblematiek (waarin tehuizen traditioneel geen taak hebben) niet wordt opgelost.

Dat geldt ook voor de al wat oudere jeugdigen ook al hebben die al veel minder binding met hun ouders. Het losmakings- en individualisatieproces bij jongeren die in de problemen zitten, gaat toch al met meer mogelijkheden gepaard dan bij anderen. Er blijkt veel te weinig verband te zijn tussen hulp aan het kind en hulp aan het gezin. Voor jongere kinderen mag de jeugdhulpverlening, zolang aan tijdelijke uithuisplaatsing wordt gedacht, zelfs niet los staan van hulp aan het gezin. Het begrip jeugdhulpverlening is dan ook niet altijd op zijn plaats. Men kan daarvan eigenlijk pas spreken bij de al wat oudere jeugdige aan het einde van de pubertijd.

Een en ander vereist een sterkere betrokkenheid van de ambulante jeugdhulpverlening, maar vooral van de eerstelijns hulp aan gezinnen, bij inhoud en organisatie van een plaatsing in residentiële voorzieningen voor jeugdigen.

Het laatste aspect van effectiviteit betrof de vraag of in gevallen waarin van tijdelijke uithuisplaatsing sprake is, tijdig teruggeplaatst wordt naar huis. Als tijdelijk moesten naast de vrijwillige plaatsingen ook de justitiële plaatsingen in het kader van een onder toezichtstelling gezien worden (samen 60% van de plaatsingen). Junger-Tas merkt over de duur van de plaatsing op: "Gemeten naar de predicties van de begeleidende hulpverleners, heeft het plaatsingsgebeuren een aanzuigende werking, er blijken meer kinderen in het systeem te blijven hangen dan noodzakelijk lijkt. Dat is des te erger omdat bij voortdurende plaatsing steeds somberder prognoses voor het kind werden uitgesproken en de (door de plaatsing) opgelopen schade als steeds ernstiger werd beschouwd.

Ook Van der Ploeg wijst op het verband tussen verblijfsduur en effectiviteit van de hulpverlening. Na opname is veelal sprake van een afname van problemen, maar na langer verblijf nemen deze juist weer toe. De huidige verblijfsduur wordt door Van der Ploeg dan ook als te lang beschouwd. Het te lang vasthouden in het systeem heeft een drietal achtergronden. In de eerste plaats wordt te weinig gedacht aan plaatsing in pleeggezinnen. Er bestaan bij tehuizen en plaatsende instanties onjuiste ideeën over mogelijkheden tot en wenselijkheden van plaatsing in pleeggezinnen. In de tweede plaats ontbreekt het aan duidelijke opvoedings of behandelingsplannen. Wat met name ontbreekt is het toekomstperspectief. Bij het verdwijnen van het toekomstperspectief van de jeugdige is gelijktijdig sprake van het risico van hospitalisatie. Dit verschijnsel is inherent aan inrichtingsplaatsing. Dat het een succesvolle terugplaatsing of plaatsing in een pleeggezin niet bevordert, is duidelijk. Bovendien voegt het nog een argument toe aan de reeks van argumenten die tegen tehuisplaatsing pleiten. Belangrijk element in dit naar binnen, op het heden gericht zijn, bleek de geringe mate waarin "veranderingsgerichte gezinsinterventies als onderdeel van een behandelingsplan" plaatsvinden. Ouders spelen immers een zeer bescheiden rol in het hulpverleningsproces. In de derde plaats schort het aan de begeleiding. Begeleiding van vrijwillig geplaatsten komt te weinig voor. Justitiële plaatsingen worden veelal wel begeleid maar dit geldt sterker voor de onder toezicht gestelde pupillen dan voor voogdiypupillen. Begeleiding is daarom zo belangrijk omdat daardoor afstemming kan plaatsvinden van de hulp aan het gezin op de hulp aan het kind. Begeleiding kan ook een belangrijke rol spelen bij terugplaatsing.

Doeltreffendheid van de pleegzorg

De effectiviteit van pleegzorg als vervangende opvoeding en verzorging, is geringer dan deze zou kunnen zijn. De effectiviteit van de pleegzorg kan alleen gemeten worden aan het al dan niet mislukken van plaatsingen en het voorspoedige verloop van de plaatsing. Er is geen onderzoek gedaan waarin is nagegaan of kinderen die in pleeggezinnen zijn grootgebracht, tot meer of juist minder evenwichtige en gelukkige volwassenen zijn uitgegroeid dan kinderen die in een tehuis of in zigen (al dan niet problematische) gezin zijn grootgebracht. Gegevens over het succes van pleeggezinplaatsing laten zien dat voor jeugdigen van twaalf jaar en ouder de kans op mislukken relatief groot is. Bij jeugdigen in deze leeftijdsgroep moet dan ook bij uithuisplaatsing niet op voorhand gedacht worden aan pleeggezinplaatsing. Ook voor deze leeftijdsgroep zou het succespercentage echter aanzienlijk kunnen stijgen indien een aantal verbeteringen wordt aangebracht. Uit de discussie over de kritiek op de pleegzorg blijken de volgende verbeteringen wenselijk:

-Beperking van de verblijfsduur in tehuizen. Uit onderzoek is bekend dat een verblijfsduur van meer dan anderhalf jaar in tehuizen een negatieve invloed heeft op de jeugdige. Nu blijkt

- dat een langdurig tehuisverblijf eveneens een negatief effect op het succes van de pleeggezinplaatsing kan hebben, pleit een en ander er eens te meer voor de verblijfsduur in tehuizen aan een termijn te binden en veel vroeger met pleeggezinplaatsing te beginnen.
- Informatie aan de in een pleeggezin te plaatsen jeugdige. Uit huis te plaatsen jeugdigen blijken over het algemeen slecht te worden geïnformeerd over wat er met hen gaat gebeuren. Jeugdigen hebben naast een gerechtvaardigd wantrouwen ten opzichte de pleegzorg toch ook een verkeerd beeld van de pleegzorg. In de pleegzorg te plaatsen jeugdigen dienen beter voorbereid te worden op die plaatsing.
 - Rol van de oorspronkelijke ouders. Het probleem van loyaliteitconflicten van zowel kinderen als oorspronkelijke ouders is onvermijdelijk. Overigens spelen deze conflicten evenzeer en de kinderen even zwaar bij tehuisplaatsing. Nog steeds wordt het beeld van de pleegzorg zoals dat bij hulpverleners en burgers leeft, sterk beheerst door de behoefte voogdijkinderen permanent vervangende ouders te bieden. Bij pleegzorgplaatsingen in het kader van ondertoezichtstelling door de kinderrechter en bij vrijwillige plaatsingen (samen 60% van de plaatsingen) moet er nadrukkelijk sprake zijn van tijdelijk, aanvullend en geen permanent ouderschap. Hierop zou men bij de werving van pleeggezinnen bedacht moeten zijn en derhalve is terughoudendheid ten aanzien van erg adoptief ingestelde aspirant pleegouders op zijn plaats. Bovendien dienen bij pleeggezinplaatsingen vooraf afspraken gemaakt te worden met ouders, pleegouders en (pleeg-)kind over contacten met elkaar.
 - Hulpverlening aan het gezin. Het is gewenst dat de plaatsende instantie niet alleen ondersteuning biedt aan het pleeggezin, maar ook de hulpverlening aan het gezin van oorsprong uitvoert of ten minste coördineert. Het gaat immers in de meeste gevallen van pleeggezinplaatsingen om tijdelijk aanvullend ouderschap gericht op herstel van het oorspronkelijke gezinsverband. Bovendien hangt het succes van de plaatsing voor een belangrijk deel af van goede contacten tussen ouders, pleegouders en (pleeg)kind en zal de behandeling en opvang van een uit huis geplaatst kind vaak niet succesvol verlopen als niet tegelijkertijd iets wordt veranderd in het gezin van oorsprong.

Of vanuit de pleegzorg tijdig wordt teruggeplaatst naar huis, is niet onderzocht. Bij vrijwillige plaatsingen die niet langer dan een jaar hebben geduurd, kan de plaatsing worden beëindigd zodra een van de betrokken partijen dat wenselijk acht. In alle andere gevallen hebben de kinderrechter of de instanties waaraan de rechter de plaatsing heeft gedelegeerd, het laatste woord. Van tijd tot tijd leven discussies op over de positie van pleegouders, oorspronkelijke ouders en plaatsende en begeleidende instanties. Het gaat daarbij om omschrijving of verduidelijking van de rechten en plichten van een van de partijen ten opzichte van de andere, waarbij het belang van het kind doorgaans als argument wordt gehanteerd. Over de vraag of kinderen te snel of niet snel genoeg worden teruggeplaatst, wordt dan ook verschillend gedacht. In feite gaat dit verschil in denken terug op het eerder geshetste dilemma rond belangen van bij uithuisplaatsing betrokken partijen, een dilemma dat alleen in individuele gevallen oplosbaar is maar waarvoor een acceptabele algemene regeling valt te maken.

5. DE JEUGDHULPVERLENING ONDER RECONSTRUCTIE

5.1. Inleiding

Het beleid in de jeugdhulpverlening/jeugdbescherming is er in eerste instantie op gericht binnen de afzonderlijke stelsels een effectief en efficiënt antwoord te geven op vragen, noden en behoeften van jongeren en hun opvoeders. Daarnaast staat de relatie en afstemming tussen de verschillende stelsels centraal. Het rijk zowel als de provinciale overheden streven naar de versterking van voorzieningen door schaalvergroting en vorming van multifunctionele voorzieningen, substitutie van residentiële jeugdhulpverlening door ambulante en preventieve jeugdhulpverlening, inhoudelijke vernieuwing met een accent op vroegtijdige, gezinsgerichte ondersteuning en versterking van de pleegzorg. Door middel van normharmonisatie wordt functiegerichte in plaats van voorzieninggerichte financiering tot stand gebracht, en probeert men de efficiëntie van het stelsel te vergroten. Ten slotte wordt in het beleid aandacht geschonken aan specifieke maatschappelijke vraagstukken; vooral kindermishandeling krijgt bijzondere aandacht.

De afgelopen tien jaar heeft het hulpaanbod een ander gezicht gekregen. De ambulante hulp is in omvang toegenomen. Nog tamelijk recent is de algemene aandacht voor preventie. Uit de provinciale plannen blijkt dat ruim de helft van de provincies/grootstedelijke regio's plannen heeft tot ombouw van het aanbod van zware naar lichte hulpverleningsvormen. Zware capaciteit wordt verminderd ten gunste van lichte capaciteit.

In de afgelopen tijd is een bezinning op het functioneren van organisaties/werksoorten steeds actueler geworden. Dit heeft zich geuit in een stroom van reorganisaties, waarbij met name de structuur is aangepast en nieuwe taken zijn toegevoegd. In het onderstaande worden de belangrijkste beleidsthema's opgevoerd. Zij geven een beeld van de reconstructie van het jeugdhulpverleningsveld.

5.2. Decentralisatie en regionalisering van voorzieningen vallend onder de Wet op de Jeugdhulpverlening

Allereerst een overzicht van de decentralisatie en privatisering van het jeugdwelzijnsbeleid: Jeugdwerk (peuterspeelzalen, kinderdagverblijven, speeltuinen, buitenschoolse opvang, gespecialiseerd jeugdwerk):

voor 1976: rijkssubsidie met bijdragen van gemeenten en provincies

vanaf 1976: rijksbijdragen aan lagere overheden

vanaf 1987: overdracht aan gemeenten en provincies (Welzijnswet)

Bijzonder jeugdwerk:

vanaf 1989: geprivatiseerd

Ambulante en (semi)residentiële jeugdhulpverlening:

voor 1989: rijkssubsidie of AWBZ

vanaf 1989: geleidelijke overdracht aan provincies en grote gemeenten (voltooid in 1992), met uitzondering van de landelijke voorzieningen van jeugdhulpverlening

Landelijke jeugdorganisaties:
vanaf 1992: groei naar meer zelfstandigheid en clustering

Inspetie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming:
in 1994: samensmelting en verzelfstandiging

Internaten voor kinderen van binnenschippers en kermisexploitanten:
in 1994: verzelfstandiging

Dienst ouderbijdragen regeling jeugdhulpverlening:
in 1994: verzelfstandiging

Stimuleringsregeling kinderopvang:
vanaf 1996: gemeentefonds

Met de decentralisatie van de regionale voorzieningen voor jeugdhulpverlening in 1992 is het bestuurlijk zwaartepunt voor de jeugdhulpverlening, i.e. voor de plannings- en bekostigingstaak, bij de provincies en drie grote steden komen te liggen. De Wet op de jeugdhulpverlening bepaalt welke voorzieningensoorten op regionaal niveau geboden worden.

Het grootste deel van de voorzieningen in de jeugdhulpverlening werkt regionaal. Alle regionale voorzieningen behoren tot de bevoegdheid van de provincie. De provincie wordt gezocht naast de beleidsvorming ook de financiering voor haar rekening te nemen. In de wet is bepaald dat Provinciale Staten elk jaar een vierjarig plan opstellen met betrekking tot de regionale voorzieningen. Het plan moet voorzien in een voldoende aanbod van jeugdhulpverlening, evenwichtig opgebouwd uit voorzieningen van verschillende soorten en met voldoende ruimte voor justitiële plaatsen. Voor het eerste jaar van het plan is aangegeven welke voorzieningen en samenwerkingsverbanden gefinancierd worden. Voor de daarop volgende jaren moet het plan aangeven welke wijzigingen de provincie wenst ten aanzien van functies, omvang, spreiding en samenhang van regionale voorzieningen.

De keuze die in de wet staat om regionaal te werken, heeft een aantal implicaties. Ten eerste moeten jeugdigen zoveel mogelijk worden geholpen en geplaatst binnen de regio. In de tweede plaats moet de jeugdhulpverlening in de regio zodanig worden ingericht, dat zowel kwantitatief als kwalitatief zoveel mogelijk aan de regionale hulpvraag kan worden voldaan en tenslotte dienen de in een regio aanwezige voorzieningen een regionaal samenwerkingsverband te vormen.

Deze keuzen betekenen dat een versterking van de ambulante sector dient plaats te vinden en voorts dat er een herspreiding moet plaatsvinden van de residentiële voorzieningen, zowel tussen de provincies als binnen de individuele provincies.

Ook is de discussie over de decentralisatie van de justitiële jeugdbescherming in volle gang. Inhoudelijk vervagen de scheidslijnen tussen vrijwillige en justitiële jeugdhulpverlening steeds meer. Aan de orde is de vraag of de provincies ook bevoegdheid krijgen met de voogdij (gezinsvoogdij instellingen, jeugdrelasserij en de Raden voor de Kinderbescherming). Ook de voorgenomen taakbeperking van de kinderrechters is relevant. Als de kinderrechter zich in de toekomst enkel moet bezighouden met de juridische kanten en zijn betrokkenheid bij de hulpverlening verdwijnt, zal die taak op enigere wijze overgenomen moeten worden.

In de Nederlandse jeugdhulpverlening is de uitgangssituatie per regio verschillend. Er zal dus decentraal gezocht moeten worden naar de optimale organisatie. Vooral in de lichtere hulpverleningsfuncties is een zekere overlap niet per definitie een probleem. Verschillende organisaties, ook in andere sectoren, kunnen signaleren, aan preventie doen of jeugdigen adviezen geven. Onderbrenging van al die organisaties in een verband is onmogelijk. Naarmate de hulp zwaardere vormen aannemt, groeit de noodzaak om samen te werken.

5.3. Substitutie en differentiatie van het hulpaanbod

Op diverse plaatsen is geconstateerd dat de hulpvraag onvoldoende aansluit op het hulpaanbod. De inzet van het beleid is de afstemming van het aanbod op de hulpbehoefte te verbeteren door middel van substitutie en differentiatie. In het algemeen heeft dit geleid tot een aanbod van lichtere vormen van jeugdhulpverlening. De ambulante hulp is in omvang toegenomen. Deze toename is ten koste gegaan van de residentiële hulpverlening. Een gigantische verschuiving in de inzet van middelen is het gevolg van het tot dusver gevoerde beleid. Anno 1993 kan de vraag gesteld worden, mede onder verwijzing naar de wachtlijsten voor residentiële hulpverlening of verdere substitutie en differentiatie (gesproken wordt van ombouw) nog wel op zijn plaats is.

Tabel 3 De inzet van middelen in de jeugdhulpverlening in 1982, 1989 en 1992 in procenten

	1982	1989	1992
pleegzorg	6%	8%	9%
semi residentiële	8%	12%	17%
residentiële	67%	52%	51%
ambulant	19%	28%	23%
	100%	100%	100%

Het is met name de nadruk op ombouw geweest die de afgelopen tien jaar het hulpaanbod een ander gezicht heeft gegeven. De ambulante hulp is in omvang toegenomen en nog tamelijk recent is de algemene aandacht voor preventie. Uit de provinciale plannen blijkt dat ruim de helft van de provincies/grootstedelijke regio's plannen heeft tot ombouw van het aanbod van zwaar naar lichte hulpverleningsvormen. In de plannen wordt er enige financiële ruimte voor gereserveerd. De gekozen invulling van ombouw verschilt van provincie tot provincie. Soms betreft ombouw overheveling van middelen van residentiële naar ambulante/preventieve, soms betekent het dat er geen efficiënte korting wordt toegepast op preventie en ambulante hulpverlening. Dagbehandeling wordt soms uitgebreid, soms vermindert. De gegevens waarop de provincies/grootstedelijke regio's hun plannen baseren zijn onderling niet vergelijkbaar. Om deze reden kunnen landelijk gezien geen valide conclusies over de bijdragen gemaakt met ombouw worden getrokken. Conclusies zijn slechts mogelijk over de aanwezigheid en over de aard/richting van de ombouwplannen.

De accentverlegging die de Wet op de Jeugdhulpverlening beoogt (korte, lichte, nabije, tijdige en tijdelijke hulp) en waarvan een vermindering van de behoefte aan residentiële hulp werd verwacht is tot op heden uitgebleven.

Daar waar 'zware' capaciteit wordt vermindert ten gunste van 'lichte' capaciteit kan dit in ieder geval op korte termijn de reeds gesignaleerde plaatsingsproblemen voor jeugdigen, ten

aanzien van wie een maatregel van kinderbeveiliging geldt, versterken. Vooralsnog zijn er geen aanwijzingen dat de accentverlegging die de Wet op de jeugdhulpverlening beoogt naar korte, lichte, nabije en tijdige hulp, het onmiddellijke effect heeft van een vermindering van de behoefte aan residentiële capaciteit. De laatste jaren is ook een toename van het aantal ondertoezichtstellingen vastgesteld. In dit verband kan verwezen worden naar het onderzoek naar het aanbod van vraag en aanbod jeugdhulpverlening (Meerman Schultz). Enige terughoudendheid bij de ombouw is daarom geboden. Het gaat immers om het realiseren van een aan de aard en de ernst van de hulpvraag gerelateerd aanbod aan vormen van jeugdhulpverlening. Naast aandacht voor lichte vormen van jeugdhulpverlening betekent dit ook aandacht voor noodzakelijke zware vormen.

Het is duidelijk dat de huidige capaciteit voor residentiële voorzieningen en dagbehandeling een probleem is. De vraag kan gesteld worden of herspreiding en de opbrengst van schaalvergroting en ombouw hiervoor een voldoende oplossing kunnen bieden.

5.4. Samenwerking en schaalvergroting

Door de verschillen in doelstelling en taken van diverse voorzieningen en instanties, is voor de gebruikers een heel gecompliceerd netwerk ontstaan. Waar moeten opvoeders bijvoorbeeld aankloppen als zij mogelijkheden ondervinden bij het grootbrengen van hun kinderen? Er zijn diverse mogelijkheden, maar de verschillende instanties fungeren niet allemaal -als vanzelfsprekend- als 'loketten' die toegang bieden tot een samenhangend stelsel van dienstverlening. Dat ondervinden ook jeugdigen die hulp zoeken, en zelfs professionals die consultatie of beroepsmatige ondersteuning behoeven bij hun omgang met jeugdigen. "Aangeklopt bij een fout adres" betekent in de praktijk meestal: "Terug naar af en opnieuw beginnen". Voor veel jeugdigen en ouders wordt daarmee de drempel onoverkomelijk hoog. Consistentie, circuitvorming, netwerkvorming en bevordering van het zogeheten 'één-loket-model' zijn belangrijke instrumenten om consistentie in de benadering en het beleid te bevorderen.

Jeugdigen hebben vaak problemen op meer dan een levensgebied, zoals leerproblemen, een verstandelijke handicap en werkloosheid. Dat brengt hen in contact met verschillende instanties. Juist daarom is een gezamenlijke benadering noodzakelijk. Het gaat er dan niet om dat de jeugdhulpverlening haar terrein verbréedt (zodat haar identiteit vervaagt) of haar middelen naar andere sectoren overhevelt. In het advies "Zorg-en-de-school" wordt er op gewezen dat er bij de aanpak van de problemen van jeugdigen dwarsverbanden moeten komen tussen diverse sectoren, zodat deskundigheid en middelen beter gebundeld worden.

Als belangrijke redenen voor samenwerking wordt verder gewezen op:

- vroegtijdige signalering van problemen, waardoor tijdige ondersteuning mogelijk is;
- grotere continuïteit in de zorg, waardoor de effectiviteit van jeugdhulpverlening wordt vergroot;
- vergroting van de draagkracht van maatschappelijke voorzieningen en instanties (onderwijs) door het voorkomen van uitval van kinderen/jeugdigen.

Samenwerking

De jeugdhulpverlening is de laatste jaren steeds meer een sector geworden met hechte afspraken, structuren en overlegvormen. Veel belang wordt gehecht aan de lokale initiatieven op dit terrein. De hulpverlenende organisaties maken bindende afspraken over samenwerking, niet alleen op het niveau van de organisaties als zodanig, maar ook (in het belang van maatwerk) op het niveau van de individuele jeugdige. Samenwerking is met het oog op continuïteit niet alleen geboden binnen het veld van de jeugdhulpverlening, maar ook met andere voorzieningen waarvan jeugdigen gebruik maken zoals onderwijs, arbeidsprojecten, gehandicaptenzorg, jeugdpsychiatrie, sociaal-cultureel werk en projecten van sociale vernieuwing in de grote steden. Tussen de verschillende deeltrajecten moet voldoende samenhang bestaan en de overgang van het ene naar het andere deeltraject mag geen schok betekenen.

Wanneer een jeugdige of de ouders bij een nieuwe instelling komen, komt het nog herhaaldelijk voor dat allerlei basisgegevens opnieuw vastgelegd moeten worden. Ook komt het regelmatig voor dat slechts met veel moeite de feitelijke 'hulpverleningscarrière' van een jeugdige gereconstrueerd kan worden. Dat probleem kan organisatorisch worden opgelost met een betere registratie. Samenwerking speelt ook op dit vlak een rol.

In enkele regio's of gemeenten worden zogeheten Platforms Jeugdpreventie opgericht. Diverse instanties (GGD, onderwijsbegeleidingsdienst, Regionaal Samenwerkingsverband Jeugdhulpverlening, Thuiszorg, S & O, RIAGG's) bespreken er preventieprojecten voor jeugdigen en zorgen voor afstemming. Zodoende werken ze mee aan consistentie in het regionale en lokale jeugdbeleid.

Ook zijn in tal van regio's samenwerkingsverbanden rond (seksuele) kindermishandeling opgericht. Hulpverlening en preventie bij kindermishandeling en met name seksuele kindermishandeling kenmerken zich door de betrokkenheid van vele disciplines uit jeugdhulpverlening, gezondheidszorg, politie en justitie. Langs verschillende wegen wordt afstemming bevorderd. Bijvoorbeeld door centrale melding, richtlijnen voor beroepsgroepen en het bevorderen van samenwerkingsverbanden.

Bevorderd wordt dat de raden voor de kinderbescherming en de gezinsvoogdij-instellingen participeren in netwerken gericht op een samenhangende uitvoering van jeugdbescherming en jeugdhulpverlening. De samenhang moet onder meer gestalte krijgen in een adequate melding van voor kinderen bedreigende situaties en in een goede afstemming tussen de vraag zoals geformuleerd door de voogdij- en gezinsvoogdij-instellingen en het aanbod van voorzieningen voor jeugdhulpverlening. Voor wat betreft dit laatste is van belang dat de jeugdbescherming en de jeugdhulpverlening over op elkaar aansluitende diagnostische instrumenten zullen gaan beschikken.

Diverse scholen hebben in samenwerking met de jeugdhulpverlening een 'intern zorgsysteem' ontwikkeld, een systeem waarmee signalen van mogelijke problemen serieus en doelmatig kunnen worden verwerkt.

In alle provinciale plannen wordt samenhang aanbrengen tussen jeugdhulpverlening en andere sectoren: onderwijs, jeugdgezondheidszorg, politie, sociaal-cultureel werk e.d. als beleidsprioriteit genoemd. Behalve in de pilotprojecten jeugdhulpverlening en in initiatieven op het terrein van onderwijs, jeugdhulpverlening krijgt deze samenhang uitwerking in lokale netwerken.

Op bestuurlijk niveau wordt door het rijk en de andere overheden gewerkt aan basisafspraken over samenhang. Ten behoeve van een optimalisering zal een verdere verheldering van de posities en van verantwoordelijkheden nader vorm dienen te krijgen in protocollen. Voor de

rechtsgelijkheid en de zorgvuldigheid is eenduidigheid hierbij van belang. Daarom worden landelijk modelprotocollen ontwikkeld.

Inventariserend onderzoek rechtvaardigt de conclusie dat er sprake is van veel onderling verschillende samenwerkingsrelaties afgestemd op de plaatselijke situatie. Bevorderende factoren voor samenwerking worden ondermeer gezien in doelelementariteit, de resultaten wijzen erop dat er sprake is van deels overlappende doelen maar dat elk een eigen rol vervult. Deelnemende instellingen in samenwerkingsverbanden ervaren minder knelpunten in de zorg voor jeugdigen dan instellingen die niet deelnemen in samenwerkingsverbanden. Verder suggereren de bevindingen dat er wat betreft de middelen deskundigheid, methodieken, financiële ruimte meer aanleiding is om samen te werken met de jeugdhulpverlening dan andersom. In de jeugdhulpverlening staat men in het algemeen positiever tegenover samenwerking.

Voor de bevordering van samenhang en samenwerking is het nodig een afbakening van de jeugdhulpverlening te hebben ten opzichte van aanpalende terreinen met vergelijkbare diensten en doelgroepen. Verstandelijk gehandicapten en zwak begaafden komen nu vaak in de jeugdhulpverlening terecht. Je zou je kunnen afvragen of die niet in de AWBZ kunnen. Bezien moet worden of scholen niet samen met de schoolbegeleidingsdiensten en het speciaal onderwijs meer taken van de jeugdhulpverlening kan overnemen.

Het gaat om het vaststellen van de kerntaken van de jeugdhulpverlening. De jeugdhulpverlening functioneert als een vergaarbak voor gevallen die bij andere terreinen (bijv. onderwijs, psychiatrie) niet terecht kunnen.

Er moet duidelijkheid zijn over de probleemcategorieën die tot het werkveld van de jeugdhulpverlening horen en welke kunnen worden afgestoten naar aanpalende terreinen. Er moeten afspraken worden gemaakt met aanpalende terreinen over wat bereikt moet worden en welke voorziening daarvoor verantwoordelijk is.

De jeugdhulpverlening biedt niet de oplossing, dat moet de maatschappij leveren door goede voorzieningen voor jongeren (werk, woonruimte, onderwijs), zodat ze niet zonder perspectief uit de behandeling komen. Die verantwoordelijkheid ligt niet bij de jeugdhulpverlening, het is een openbare orde probleem. De jeugdhulpverlening wordt opgezaagd met een negatief imago. Er zijn bovendien groepen die hun hele leven hulp nodig blijven hebben. Het is maar de vraag of je daar geld in wilt steken.

Een andere conclusie is dat samenwerking gestimuleerd moet worden aan de hand van voorbeelden/ideeën van vormen van samenwerking en door financiële prikkels te geven.

Schaalvergroting

Er zijn nu ruim vierhonderd zelfstandige instellingen voor jeugdhulpverlening. Het betreft de meest uiteenlopende voorzieningen, variërend van de kindertelefoon, medische kleuterdagverblijven, centrales voor pleegzorg, kleine particuliere gezinshuizen, meidenwiegloophuizen tot internaten. Al enkele jaren wil de overheid structuur aanbrengen in de voorzieningen voor jeugdhulpverlening. Sommige instanties overlappen elkaar en het is vrijwel onmogelijk om de subsidie rechtvaardig te verdelen. De ene organisatie krijgt te veel geld de andere te weinig.

Als belangrijk probleem van de nog maar onlangs ingevoerde Wet op de Jeugdhulpverlening geldt de versnippering van het aanbod: het schort aan afstemming, samenwerking, en effectiviteit van de hulp. De gedeelde politieke verantwoordelijkheid tussen WVC en Justitie is een probleem gebleven. De wet zou de instellingen zoveel autonomie laten -samenwerking kan niet worden afgedwongen. Financien vindt dat schaalvergroting echter nodig is. Grote bestuurlijke eenheden moeten gevormd worden die meerdere instellingen tegelijk beheren.

Schaalvergroting is geen doel op zichzelf en kan ook niet benaderd worden als middel tot een bezuiniging met behoud van het huidige hulpverleningsvolume. Schaalvergroting is een middel dat onder voorwaarden geschikt is om te komen tot verhoging van de kwaliteit van de jeugdhulpverlening en tot bundeling van schaarse middelen en krachten.

In de jeugdhulpverlening is (was) er sprake van een veelheid van afzonderlijke voorzieningen. Het gevolg is een versnippering van activiteiten tussen ambulant, semi-residentieel en residentieel en daarbinnen tussen verschillende disciplines. Een samenhangend en aansluitend aanbod van hulp, afgestemd op de hulpvraag van jongeren en hun opvoeders, wordt hierdoor mozaïkachtig gerealiseerd of ontbreekt. Bovendien vindt er een onnodig beslag op organisatorische en administratieve feiten plaats.

De decentralisatie is een geschikt startpunt voor een herstructurering van de jeugdhulpverlening op basis van de problemen en belangen van jongeren en hun ouders. De bekende parolen (zo licht mogelijk, zo vroeg als mogelijk, zo kort als mogelijk, zo dichtbij mogelijk en in de voor de jongere meest aangewezen vorm) kunnen daarbij tot basis dienen, mits aangevuld met het parool met zo weinig mogelijk discontinuïteit. De verschillende hulpverleningsfuncties dienen meer samenhang te krijgen. Schaalvergroting biedt de mogelijkheid om daarvoor organisatorische voorwaarden te scheppen.

Voor de vergroting van de samenhang in de jeugdhulpverlening lijkt onder stringente voorwaarden verticale integratie van de bestaande instellingen tot multifunctionele organisaties goede condities te bieden.

5.5. Herspreiding voorzieningsaanbod

Ondanks regionalisering van het merendeel van de voorzieningen blijkt, dat een deel van het aanbod niet gelijkmatig en evenwichtig gespreid is over de regio's en de provincies. Volgens de Wet op de Jeugdhulpverlening moet het zwaartepunt van de planning liggen op de totstandkoming van een goed samenhangend patroon van voorzieningen op regionaal niveau. Dit veronderstelt onder meer een evenwichtige spreiding van het aanbod van jeugdhulpverlening over de regio's en de provincies.

In het rijksplan is aangegeven op welke wijze deze herspreiding over de provincies moet plaatsvinden. Tussen de betreffende provincies en grote steden vindt overleg plaats over de wijze waarop dit geconcretiseerd kan worden. De concrete invulling van deze taak moet voor een belangrijk deel nog plaatsvinden. Herspreiding heeft plaatsgevonden van de provincie Limburg naar de provincies Noord-Brabant en Zeeland. Met het oog op de herspreiding wordt met IPO en SION overlegd over een onderzoekopdracht voor het ontwikkelen van een verdere strategie.

5.6. Innovatie en kwaliteitsverbetering

Innovatie is gericht op verhoging van kwaliteit van hulpverlening, effectiviteit en efficiëntie verbetering en betere afstemming tussen vraag en aanbod. De afgelopen jaren zijn belangrijke vernieuwingen in het hulpaanbod door zowel de overheid als het particulier initiatief gerealiseerd respectievelijk gestimuleerd.

De rijksoverheid heeft de verantwoordelijkheid om andere overheden en maatschappelijke organisaties in dit opzicht te ondersteunen en te stimuleren. Het gaat hierbij om een aanvullende en faciliterende rol, die gestalte krijgt door innovatie en overdracht van werkwijzen, die in de lokale en regionale praktijk succesvol zijn gebleken. Dit experimenten- en stimuleringsbeleid dient zowel nieuwe werkwijzen te ontwerpen voor het oplossen van bestaande problematiek als een aanpak te ontwikkelen voor nieuwe maatschappelijke problemen. Provinciebesturen en instellingen voor jeugdhulpverlening creëren eveneens ruimte voor het financieren van innovatie.

De rijksoverheid signaleert succesvolle samenwerkingsinitiatieven, analyseert en toetst; de ervaringen die daarmee worden opgedaan worden verspreiden:

- De komende periode zullen verschillende samenwerkingsmodellen tussen voorzieningen voor jongeren, bijvoorbeeld rond trajectbemiddeling, maatwerk en netwerkvorming, worden geïnventariseerd of zonedig ontwikkeld.
- Deze modellen zullen worden geanalyseerd/geëvalueerd en vergeleken met ervaringen die in buitenlandse projecten zijn opgedaan.

De drie landelijke steunfuncties⁶ NIZW, STAT en SPIN hebben taken op het gebied van respectievelijk werkontwikkeling, deskundighedsbevordering en de introductie van toepassingen van 'video-hometraining' e.d.

In de afgelopen jaren is/wordt gewerkt aan:

- de ontwikkeling van verschillende methodieken ter ondersteuning van ouders (Opvoedingspraktijken, spelvoorlichting aan huis, buurtnetwerken, pedagogische advisering binnen het kruiswerk, erche-plus, en oudercursussen).
- Op lokaal niveau zijn aanzetten gegeven voor nieuwe (samenwerkings)structuren. Zo ontstonden bijvoorbeeld Steunpunten Opvoedingsondersteuning⁷ en Platforms Jeugdpreventie en het tweede thuis.

Verder zijn er experimenten met betrekking tot:

- plaatsings-bemiddelfingsfunctie;
- het ontwikkelen van een landelijk informatiesysteem ten behoeve van experimenten;
- het ontwikkelen van instrumentarium waarmee de kwaliteit van het aanbod van voorzieningen wordt bewaakt en verbeterd;
- innovatie en kwaliteitsverbetering van de hulpverlening, waardoor het aanbod beter aansluit op de problemen;
- verwachtingen en belevingswereld van allochtone jongeren en hun opvoeders;
- meldpunten kindermishandeling;
- samenwerking onderwijs-jeugdhulpverlening voor vroegtijdige onderkenning van problemen;

⁶ Door de Stichting voor Training Advies en Toerusting in de jeugdhulpverlening (STAT) is op verzoek van WVC een stappenplan ingediend om te komen tot een geïntegreerde organisatie opzet met de Stichting Promotie Intensieve thuisbehandeling Nederland (SPIN). Het verzoek van WVC moet gezien worden in het licht van het streven om meer afstemming en samenwerking tussen de landelijke steunfuncties STAT, SPIN en NIZW te bewerkstelligen met het doel de effectiviteit en doelmatigheid van het landelijk steunfunctie-aanbod te vergroten.

⁷ Opvoedingsondersteuning heeft tot doel de ontwikkeling van jonge kinderen (0-6 jaar) optimaal te doen verlopen. Deze activiteiten richten zich doorgaans niet op het kind zelf, maar op de situatie waarin het kind opgroeit: gezin, buurt, kinderopvang.

- voorschoolse activiteiten voor allochtone kinderen;
- uitbreiding van buitenschoolse activiteiten voor allochtone jongeren;
- projecten onderwijsparticipatie allochtone meisjes;
- stimuleren van sportactiviteiten in de verlengde schooldag;
- een voorbereidingsfase binnen de JWG voor jongeren die vanwege omstandigheden van persoonlijke aard nog niet plaatsbaar zijn;
- noodzakelijk geachte begeleiding en samenwerking van uitvoeringsorganisatie JWG;
- uitbreiding JWG naar migranten ouder dan 20 jaar;
- afspraken over instroom leerlingwezen;
- toezicht allochtone meisjes naar de kinderopvang;
- projecten met JWG-plaatsen in de sportsector;
- lokale criminaliteitspreventie-projecten;
- sportieve activiteiten voor criminele jongeren;
- invoering stewardsysteem betaald voetbal;
- jeugdwerkinrichtingen;
- preventief aanbod vanuit de jeugdhulpverleningsprojecten thuislozenteams;
- sociale pensions;
- projecten gokverslaving;
- regionale verslavingszorgeireuits;
- projecten voorlichtings- en preventiebeleid;
- Homebuilding/Families First; een programma van crisisinterventie door middel van kortdurende, direct beschikbare en intensieve hulp aan huis;
- "Hansen Early Language Program" (H.E.L.P.); een methode van vroegtijdige hulpverlening aan op jonge kinderen en hun ouders;
- ervaringsleren; het betreft een hulpverleningsmethode waarbij een situatie wordt gereëerd, die jongeren in staat stelt specifieke ervaringen op te doen die de motivatie versterken en nieuwe leerprocessen stimuleren;
- experimenten thuisloze jongeren.

5.7. Budgettering en harmonisatie

De zorg voor de uitvoering en het financieel beheer is primair een verantwoordelijkheid van het particulier initiatief. In het Besluit bekostiging van jeugdhulpverlening is de budgettaire toedeling van middelen aan voorzieningen geregeld. Aan een wijziging van deze budgettaire toedeling, die voornamelijk gebaseerd is op historisch gegroeide situaties, is de commissie Harmonisatie en Normen ingesteld.

De commissie, die in februari 1988 is ingesteld en in 1992 haar eindadvies uitbracht, is van een functionele benadering uitgegaan. Dit houdt in dat de activiteiten die plaatsvinden in de jeugdhulpverlening worden weergegeven in functies.

Mits plaatsende instanties goed doorverwijzen naar de verschillende hulpvarianten, wordt met de functionele benadering een meer directe relatie gelegd tussen de financiering en de werkelijke prestatie dan nu met de voorzieningen benadering het geval is. De schotten tussen de werksorten preventie/ambulante hulp, daghulp, pleegzorg, en dag- en nachthulp moeten worden opgeheven. Met deze benadering wordt bereikt dat het aanbod een meer flexibel karakter krijgt. Daarnaast wordt voldaan aan de noodzakelijke voorwaarden voor het bieden van hulp op maat.

In het convenant hebben alle betrokkenen het belang onderstreven van de invoering van een functionele benadering bij de financiering van voorzieningen. Deze functionele benadering

wordt als een belangrijke stap gezien in de richting van een meer produktgerichte financiering. Het SÖJN en de provincies en grootstedelijke regio's hebben afspraken gemaakt over hulpvarianten en richtprijzen voor de semi- en residentiële jeugdhulpverlening.

Met betrekking tot de pleegzorg zijn door de werkgroep pleegzorg voorstellen gedaan voor een financieringsnorm, uitgaande van een noodzakelijk kwaliteitsverbetering van de pleegzorg. Gezien het verschil tussen de feitelijke en gewenste norm kan hier slechts geleidelijk naar toegewerkt worden.

Met betrekking tot hulpvarianten en financieringsnorm voor ambulant en preventief zijn door de SÖJN voorstellen ontwikkeld. De termijnen voor invoering van de gemaakte afspraken verschillen per provincie/grootstedelijke regio.

5.8. Registratie en beleidsinformatie

Door de stuurgroep Registratie is gewerkt aan een uniform systeem van registratie van instellings- en cliëntgegevens. Een en ander heeft geresulteerd tot een lijst van te registreren thema's. In 1990 is een begin gemaakt met de opbouw van een landelijke registratie instituut (SRJV), dat op 1 januari 1992 volledig operationeel zou zijn. Verwacht wordt dat in 1994 de SRJV operationeel is.

Alle soorten voorzieningen voor jeugdhulpverlening vallend onder de Wet op de jeugdhulpverlening in alle regio's leveren dan gegevens aan de SRJV. De SRJV verzamelt instellingsgegevens (welke voorzieningen) en cliëntgegevens (begin en eindregistratie van jongeren die worden opgenomen, behandeld, begeleid of doorverwezen). Het functioneren van de SRJV zal onder meer van belang zijn voor het 'monitoren' van plaatsingsstromen.

Periodieke overzichten worden vier maal per jaar standaard geleverd aan de instellingen en geaggregeerd op macro-niveau aan rijksoverheid, provincies en grote steden. Landelijke overzichten hebben onder andere betrekking op de relatie tussen voorzieningen en achtergrondkenmerken van de jeugdigen, de relatie tussen vestigingsregio van residentiële voorzieningen en herkomst-regio van de jeugdigen en voorzieningensoort en duur hulpverlening bij de vrijwillig en bij de justitieel geplaatsten.

Een beleidsinformatiesysteem wordt nodig geacht om het gevoerde beleid te evalueren, om aandachtspunten voor het vergroten van de effectiviteit en efficiëntie van het stelsel op het spoor te komen en informatie over vraag en aanbod in de jeugdhulpverlening te verkrijgen. Zo moet er informatie beschikbaar komen over in:

- de aard van en behoefte aan jeugdhulpverlening;
- de toegankelijkheid en bereikbaarheid van voorzieningen;
- de capaciteit, bezetting;
- efficiëntie en rendement van het huidige aanbod;
- de cliënten;
- de randvoorwaarden en organisatorische invulling van het aanbod;
- het verloop van beleidsmaatregelen als schaalvergroting, ombouw en vernieuwing;
- het verloop van de innovatieve projecten;
- de uitvoering van de steunfuncties.

Informatie wordt thans verzameld door overheden en door instanties w.o. het NIZW, de Inspectie Jeugdhulpverlening, de VOG, het SÖP en de SRJV. Om overlap en overbelasting van instellingen te voorkomen is afstemming gewenst.

Een landelijk beleidsinformatiesysteem, waarmee relevante ontwikkelingen, kwantitatief en kwalitatief systematisch gevolgd en op hun waarde beoordeeld kunnen worden, heeft prioriteit. Duidelijkheid en overeenstemming over het antwoord op de vraag welke informatie op welk-niveau, beschikbaar dient te zijn, is daarbij een eerste stap.

Een structuurechets moet inzicht bieden in de relevante thema's en de vraagstukken waarover informatie verzameld zal worden. Voorts wordt de gewenste infrastructuur geshetst om de benodigde informatie in de toekomst te verkrijgen. Gebaseerd op deze bevindingen zal een plan van aanpak worden opgesteld.

Met het opstellen van de structuurechets is reeds een start gemaakt. De werkzaamheden geschieden in nauw overleg met het IPO/provincies en grote steden, SOJA, het NIZW, de Inspectie Jeugdhulpverlening, het SCP, de onderzoekprogrammeringen PCOJ en CJO, en de SRV.

6. KRITIEK OP DE RECONSTRUCTIE

6.1. Inleiding

Als belangrijkste probleem geldt de versnippering van het aanbod: het schort aan afstemming, samenwerking, en effectiviteit van de hulp. De gedeelde politieke verantwoordelijkheid tussen WVC en Justitie is een probleem gebleven. De wet zou de instellingen zoveel autonomie laten: samenwerking kan niet worden afgedwongen.

Er zijn nu ruim vierhonderd zelfstandige instellingen voor jeugdhulpverlening. Het betreft de meest uiteenlopende voorzieningen, variërend van de kindertelefoon, medische kleuterdagverblijven, centrales voor pleegzorg, kleine particuliere gezinshuizen, meidenwiegloophuizen tot internaten. Sommige instanties overlappen elkaar en het is vrijwel onmogelijk om de subsidie rechtvaardig te verdelen. De ene organisatie krijgt te veel geld de andere te weinig. Niet alleen de poen wordt soms verkeerd verdeeld, de jeugd ook. Steeds vaker wordt betwijfeld of elk kind wel op de goede plek terecht komt.

6.2. Decentralisatie

Behalve door normharmonisatie en schaalvergroting moet de jeugdhulpverlening verbeteren door decentralisatie. WVC gaf er jaarlijks zo'n 800 miljoen aan uit. Deze pot wordt nu verdeeld over de provincies: ze mogen zelf weten hoe ze het geld besteden. Over het algemeen zien politici en de instellingen veel heil in de decentralisatie. Provinciale bestuurders staan dichterbij het veld en zouden dus beter zicht hebben op wat er in hun omgeving aan jeugdhulp nodig is. En voor de hulpverleners is de drempel van het provinciehuis lager dan die van het ministerie van WVC.

De vraag wordt gesteld of provinciebestuurders deskundig genoeg zijn om de jeugdhulp te beoordelen. "Ambtenaren gedragen zich soms als plaatsvervangende directeuren, waardoor de echte opvoeders en orthopedagogen zich niet kunnen etaleren. Ik ben het met de overheid eens dat het management in veel instellingen nog beroerd is. Maar de deskundigen moesten zelf de hulpverlening verbeteren".

Gevreesd wordt dat alleen binnen de provincies wordt samengewerkt; dat elke provincie zijn eigen lappendeken gaat maken, door te streven naar alle soorten jeugdhulp binnen de provinciegrenzen. Maar voor sommige kinderen is er geen betere regio dan een regio verder. "Jongeren met zware problemen moet je niet in hun eigen stad plaatsen. Daar zitten juist de mensen en verleidingen waardoor ze zijn vastgelopen. Er zijn niet voor niets zo weinig internaten in Amsterdam. Daar zouden de groepsleiders de hele dag op de fiets langs alle koffieshops moeten".

De meeste provincies hebben preventie hoog in het vaandel staan en willen daarvoor internaatsplaatsen verminderen. Dan zijn sommige jongeren niet meer plaatsbaar, moeten er weer zwerfplaatsen worden opgericht of justitieplaatsen bijkomen. De decentralisatie kan er toe leiden tot het ontstaan van een ingedikte groep jongeren waarvoor nog maar een doelstelling geldt: dat ze van de straat zijn. Jongeren waar we verder niets mee willen en kunnen.

Dat zou ten koste gaan van de capaciteit in de sector en dat kan fnuikend zijn voor het toch al geringe aantal beschikbare plaatsen voor de opvang van betrokken jongeren. "Een dergelijke bezuiniging is ondragelijk en heeft onaanvaardbare consequenties. Wachtlijsten,

zwerfjongeren, toenemende ernstige problemen, noodzaak van kwaliteitsverbetering, de tekorten in de pleegzorg".

Het budget dat WVC nu nog besteedt aan experimenten zou naar de mening van provincies voor een groot deel naar de provincies moeten worden overgeheveld, opdat die een budget voor vernieuwing in hun plannen kunnen opnemen. De landelijke overheid acht deze middelen echter noodzakelijk om de benodigde innovatie van het stelsel via modelprojecten te kunnen initiëren.

De BVR's hebben als taak het onderzoeken van meldingen en het op gang brengen van hulp. Tevens vervullen zij een advies- en consultatiefunctie voor andere instellingen. De BVR's maken deel uit van de jeugdhulpverlening en zijn op 1 januari 1992 gedecentraliseerd. Diverse provincies hebben na de decentralisatie een begin gemaakt met de planvorming ten aanzien van de positie van de BVR's. In enkele provincies wordt gedacht aan onderbrenging van de BVR's in een multifunctionele organisatie voor jeugdhulpverlening.

Gaat de decentralisatie wel ver genoeg? Als gevolg van de decentralisatie op verschillende beleidsterreinen ligt de verantwoordelijkheid voor het bepalen en uitvoeren van dat beleid voornamelijk bij provincies en gemeenten. De feitelijke aanpak van de jeugderiminaliteit bijvoorbeeld is primair een verantwoordelijkheid van lokale besturen; datzelfde geldt voor het formuleren en het realiseren van beleid rond kinderopvang of andere voorzieningen ten behoeve van jeugdigen en/of hun opvoeders. De ontwikkelingen rond de jeugd voltrekken zich lokaal. De financiering is daarmee in overeenstemming: een groot deel van het geld voor jeugdbeleid wordt door middel van het Gemeentefonds gealloceerd. Het intensiveren van de samenwerking tussen jeugdhulpverlening en aanpalende sectoren brengt met zich mee dat vele provincies meer overleg met gemeentelijke overheden willen creëren. Een verdere decentralisatie van delen van de jeugdhulpverlening ligt in de rede.

6.3. Diagnosetelling en plaatsing

Er is een shopping van kinderen door de voorzieningen van vrijwillige, justitiële en psychiatrische hulpverlening.

In een onderzoek naar doelmaticheid van het gebruik van voorzieningen neemt de doelmaticheid van de afhandeling van de hulpvraag (de intake, de diagnose en de plaatsing) en de informatieverschaffing aan de hulpvrager een belangrijke plaats in. In het navolgende is dit gegeven onderbouwd aan de hand van de weergave van een reeks knelpunten en van aspecten die op doelmaticheid onderzocht zouden kunnen worden.

Diagnosetelling

Diagnose en indicatiestelling vormen de inhoudelijke en procesmatige kant van de plaatsingsfunctie en zijn een cruciaal onderdeel van de jeugdhulpverlening en de jeugdbescherming. Veelvuldige klachten en signalen van cliënten, maar ook van de Inspectie Jeugdhulpverlening, geven aan dat hieraan nog veel verbeterd dient te worden. Diagnostiek, indicatiestelling en behandeling kunnen niet los van elkaar worden gezien. Diagnostiek speelt een belangrijke rol bij indicatiestelling, maar ook als steeds terugkerend onderdeel van het daarop volgende proces van hulpverlening.

De indicatie staat ten onrecht veelal los van de diagnostiek.

Er zijn geen protocollen voor diagnostiek (wel experimenteel en wat op regionaal niveau maar geen landelijk systeem⁸). Diagnostiek is disciplinair bepaald. Diagnose dient geïntegreerd plaats te vinden in centra voor diagnostiek.

De jeugdhulpverlening moet van overheidswege gedwongen worden om gestandaardiseerd en systematisch verslag uit te brengen. De besluitvorming moet op schrift en vindt nu teveel in de hoofden van maatschappelijk werkers plaats.

De diagnose is 6 van de 10 keer onvoldoende. Internaten besluiten om een jongere op te nemen op grond van nogal diffuse argumenten. "Ik heb het meegemaakt dat een kind in een internaat werd opgenomen op grond van informatie op een A-kaartje. Opname in een internaat is een ingrijpende beslissing, die goed gemotiveerd behoort te zijn" aldus Dr. P van den Bergh. "Iedere plaatsende instelling rapporteert naar eigen goeddunken. De internaten beschikken niet over een gestandaardiseerde vragenlijst. Degenen die het rapport over de jongeren opstellen, meestal maatschappelijk werkers, bepalen zelf wat belangrijk genoeg is om in het rapport te worden opgenomen. Gebrekkige informatie heeft onherroepelijk gevolgen voor de kwaliteit en doelmatigheid van de hulp. De begeleiders weten eenvoudig te weinig over de jongen of het meisje om al vanaf het begin een duidelijk plan te kunnen opstellen." Een voorbeeld: "14% van de jongeren in tehuizen is nooit eerder in aanraking geweest met de jeugdhulpverlening. Ze zijn rechtstreeks aangemeld voor een derdelijnsvoorziening als een internaat. Waarom was onvoldoende duidelijk."

Als gevolg van de insteek van de Wet op de jeugdhulpverlening (zorg zo licht mogelijk) en als gevolg van onvoldoende diagnose wordt een deel van de jongeren onterecht te licht geplaatst. De lichtste hulp wordt eerst gegeven met het gevolg dat die nogal eens mislukt en het kind zindeloos wordt overgeplaatst met de gevolgen van dien. De vraag of het aanbod aan jeugdhulpverlening toereikend is kan niet beantwoord worden zolang jongeren niet op de juiste voorziening voor jeugdhulpverlening worden geplaatst.

De nadruk in de wet op zo licht mogelijk hulp leidt tot een diagnose (ambulante hulp) die niet toegesneden is op de jeugd waar justitie mee te maken heeft. Ambulante diagnostiek is niet toereikend voor diagnose van justitiële problematiek.

Het aantal jeugdigen met een OTS groeit. De OTS wordt onzigenlijk gebruikt: als er geen plaats is voor een vrijwillig geval, dan zorgt de JHV via de Raad voor de Kinderbescherming wel voor een OTS en volgt wellicht eerder plaatsing. Ze verdringen de vrijwillige hulpverlening zonder dat van de zijde van justitie extra gelden komen.

De meest deskundige mensen moesten zo vroeg mogelijk bij de jeugdhulpverlening betrokken worden. In het huidige systeem is aan de maatschappelijk werker teveel beslissingsbevoegdheid toegediend. Die deskundigheid is ontoereikend. Er moet al bij de behandeling van de hulpvraag bijv. psychotherapeutische en pedagogische deskundigheid aanwezig zijn. Nu komen die pas na de plaatsing aan bod en dat is te laat.

⁸Er is groen licht gegeven voor het project "Ontwikkeling van een vragenlijst voor gezinsproblemen". Het project past in het beleid gericht op ontwikkeling van gezinsgerichte respectievelijk activerende methoden, niet alleen hulpverleningsmethoden maar ook diagnostische methoden. Bovendien kunnen initiatieven die de diagnostische besluitvorming binnen de jeugdhulpverlening verbeteren worden beschouwd als systemen van intern kwaliteitsbeheer en verbetering. De opbrengst van het project dient niet alleen een vragenlijst voor gezinsproblemen te zijn, maar dat er ook dient te worden gezocht naar mogelijkheden voor toepassing van dit instrument binnen de totale jeugdhulpverlening.

Plaatsing

Afzonderlijke aandacht is nodig voor het concept 'plaatsende instantie'. Het onderscheid tussen plaatsende instantie en hulpverleningsvoorziening wordt vaak als vanzelfsprekend aanvaard. Nagedacht wordt over de positionering van de plaatsingsfunctie. Het uitgangspunt van scheiding van plaatsing en uitvoering wordt onderschreven, maar de precieze vormgeving ervan in relatie tot de ontwikkeling van multifunctionele organisaties is nog onderwerp van verkenning.

Met het oog op de deskundigheid moet de diagnostiek centraal georganiseerd zijn (hetgeen zoals gezegd nog niet hoeft te betekenen, dat ze alleen op een centrale plaats kan worden uitgevoerd). Om die samenwerking tot stand te brengen moeten de verschillende instellingen in een grootsehalig organisatorisch verband ondergebracht worden.

Een aanvang wordt gemaakt met een verkenning van de wenselijkheid van een onafhankelijke bemiddelings/plaatsingsfunctie, een functie die is gericht op hulp, vraagverduidelijking, indicatiestelling en zorgtoewijzing. Een specifiek aandachtspunt vormt hierbij de relatie van deze onafhankelijke bemiddelings/plaatsingsfunctie tot de specifieke verantwoordelijkheid van de kinderrechter (e.g. over enige tijd de gezinsvoogdij-instelling) voor de besluitvorming over plaatsing in het kader van een maatregel van kinderbescherming.

Keuzen (plaatsing) worden gemaakt op grond van moeilijk controleerbare beslissingsprocedures. Niet inzichtelijk is of en de wijze waarop de afweging van hulpverleningsalternatieven plaatsvindt. De plaatsende instanties gaan met de natte vinger te werk. De idee van deze persoon moeten we helpen speelt een grotere rol dan de vraag of het kind met die hulp ook geholpen wordt. Die vraag wordt niet gesteld.

Residentiële instellingen gaan te snel akkoord. Er is een lage normstelling ten aanzien van de informatie die men denkt nodig te hebben tenzinde een kind op te nemen.

De druk om op te nemen was midden jaren 80 te groot. Nu er wachtlijsten zijn is er de mogelijkheid om kinderen eerder af te wijzen, maar daardoor vormt nu de wachtlijst ook een probleem.

Als een kind niet vrijwillig geplaatst kan worden, dan zorgt men er desnoods voor dat het een OTS krijgt en dan kan het wel geplaatst worden. Met deze praktijk wordt het streven naar hulp zo dicht mogelijk bij huis de nek omgedraaid. Dat verklaart ook de grote vertegenwoordiging van kinderen met een beschermingsmaatregel op de wachtlijsten. Zo stigmatiseert het kanaal de problematiek.

De oorzaak ligt in te beperkte informatie die ten grondslag ligt aan zeer ingrijpende beslissingen en aan het feit dat de beslissingen zelf niet gebaseerd zijn op de problematiek. Vaak speelt bijvoorbeeld de leeftijd de enige aanzet om een kind te plaatsen en niet zozeer de problematiek.

De plaatsende instanties zijn onvoldoende op de hoogte van de diagnose. Er moet een waarborg zijn voor communicatie tussen de multi-functionele centra en de onafhankelijke plaatsende instantie.

Plaatsing geschiedt niet systematisch met het probleem en de perspectieven van jongeren en het gezin als uitgangspunt. Plaatsing geschiedt te veel ten behoeve van de legitimering van de voorziening en afhankelijk van onderlinge contacten tussen hulpverleners. Er is weerzin om moeilijk plaatsbare jeugd op te nemen, omdat de kans van slagen te laag is.

Voor de hulpverlener speelt ook de emotionele kant mee. Er wordt nogal eens een emotioneel appél op de internaten gedaan om een kind dat in de problemen zit op te nemen. Ze zijn zeer bezig met de cliënt. Maar ze laten zich ook te zeer leiden door de houding; wij kunnen die jongere helpen.

Bij gevallen waar een beschermingsmaatregel op van toepassing is gaat het regelmatig om problemen die zich pas later manifesteren en als dat door onvoldoende diagnostiek niet boven tafel komt, legt zo'n jongere een hele route af door instellingen van licht naar zware hulp die hem uitspuwen. Het zicht op de problematiek van de jongeren is diffuus, door gebrek aan registratie en samenwerking. Je kunt je voorstellen dat de jongere zelf ook afhaakt. Er wordt opgenomen op grond van negatieve indicaties: bijvoorbeeld als een kind niet verslaafd is en niet steelt mag het in aanmerking komen.

De motivatie van de jongere is heel belangrijke bij de plaatsing. Jeugdigen die door de kinderrechter worden aangemeld, lijken een grotere kans te hebben om door het internaat te worden geweigerd. Het is wel opvallend dat kinderen die voor een justitiële plaatsing worden aangemeld, veel vaker worden afgewezen dan die welke vrijwillig worden aangemeld. Internaten moeten voor 95% bezet zijn, willen ze hun subsidie behouden. Minder subsidie betekent automatisch minder personeel. Dat argument zal voor directie en bestuur zwaar wegen.

Het is heel opmerkelijk dat er veel wordt gerapporteerd over de problematiek van de jongere en heel weinig over het gezin waaruit de jongere komt, over zijn school, over eerdere hulpverlening. Ze ontbreken nagenoeg volledig als bron van informatie. Het gebeurt hoogst zelden dat internaten de plaatsende instanties om nadere informatie vragen. In de jeugdhulpverlening ontbreekt het aan gestandaardiseerde instrumenten om inzicht te krijgen in het functioneren van het gezin en problemen daarin.

De hulpverleners van het internaat vragen de plaatsers niet wat zij verwachten van de opname in het internaat. De tehuizen doen van hun kant geen duidelijk hulpaanbod. In feite is hun boodschap: wij kunnen met elke jongere wel wat. Dat komt doordat de internaten geen duidelijk beeld hebben van het type hulp dat zij bieden en van het doel dat ze met die hulp willen bereiken. De plaatsende instantie maakt nauwelijks duidelijk waarom plaatsing van deze jongere in dit internaat nodig zou zijn.

Tot slot moet de onbekendheid van hulpverleners en bij plaatsers met sociale kaart worden genoemd.

6.4. Wachtlijsten

"Staatssecretaris Kosto van Justitie ondermijnt vonnissen van Kinderrechters. Hij doet namelijk niets aan het plaatsgebrek in inrichtingen voor uit huis geplaatste kinderen, waardoor uit huis plaatsingen door kinderrechters in feite een wassen neus zijn. Kosto verhuult het tekort aan plaatsen ook nog eens tegenover de Tweede Kamer". Dat zegt de Rotterdamse kinderrechter mr. C. de Groot, tevens vice-president van de rechtbank. Duidelijke taal die door velen ondersehrven wordt.

Inzicht in de wachtlijsten voor (semi-)residentiële voorzieningen is moeilijk te verkrijgen. Cijfermateriaal van de Inspectie Jeugdhulpverlening geeft enig houvast. De cijfers van de Inspectie dienen met de nodige voorzichtigheid geïnterpreteerd te worden omdat jeugdigen bij meerdere voorzieningen op de wachtlijst kunnen staan. De wachtlijsten zijn kortom vervuld. Een kind wordt gewoon op vijf voorzieningen aangemeld en daar waar plaats is komt het kind terecht. Bovendien wordt het begrip wachtlijst door voorzieningen verschillend ingevuld.

In elke provincie en bij de landelijke voorzieningen zijn min of meer omvangrijke wachtlijsten, gebaseerd op geïndiceerde opname. Het betreft over het totaal gezien bijna een kwart van de totale regionale capaciteit die thans beschikbaar is. Er is een grote spreiding. Vooral in de Randstad (NH, ZH, U) zijn de wachtlijsten hoog. Bovendien is er nog de wachtlijst van jeugdigen bij landelijke residentiële voorzieningen. De Inspectie Jeugdhulpverlening constateert in haar jaarverslag over 1992 dat de omvang van de wachtlijsten wederom is toegenomen. Deze toename betreft met name jeugdigen in de vrijwillige hulpverlening. Uitsluitend bij de landelijke voorzieningen is de wachtlijst voor jeugdigen met een maatregel van kinderbescherming groter.

De bezetting van dagbehandeling en residentiële voorzieningen is hoog. In vele provincies is zelfs sprake van een overbezetting. De landelijke pleegzorgvoorzieningen geven een wat ander beeld. Hier is sprake van een gemiddelde onderbezetting. De variatie in de bezetting van pleegzorgvoorzieningen is echter groot. De gemiddelde onderbezetting is een tendens die ook in de provincies waarneembaar is. De pleegzorg is nu juist de voorziening die goedkoop is en efficiënt en die aansluit bij de maatschappelijke opvattingen over de jeugdhulpverlening.

Beter inzicht in de aard, omvang, achtergronden en consequenties van de wachtlijsten is te verkrijgen door onderzoek; onderzoek dat ook aanknopingspunten moet bieden voor strategieën om de wachtlijstproblematiek te verminderen. Ook de onderbezetting in de pleegzorg dient een punt van aandacht te vormen. Er dient meer inzicht te komen in een eventueel verband tussen de onderbezetting in de pleegzorg en de druk op de residentiële voorzieningen.

Het Service Punt Moeilijk Plaatsbare Jongeren (SMPJ) is opgericht om in samenspraak met justitiële plaatsers en de landelijke voorzieningen door middel van informatie uitwisseling en intensieve plaatsingsondersteuning oplossingen te vinden voor plaatsing van de moeilijkste gevallen. Naast zijn direct service-verlenende functie registreert en analyseert het SMPJ wachtlijst-gegevens.

Een tussentijdse evaluatie leert dat ongeveer de helft van de hulpvragen van plaatsers binnen een periode van 10 weken resulteert in een plaatsing in een landelijke voorziening voor jeugdhulpverlening.

Een effectieve realisering van de voorrangsregeling die geldt voor de plaatsing van jeugdigen op wie een maatregel van kinderbescherming van toepassing is laat te wensen over en vraagt nadere uitwerking. Een tripartite werkgroep signaleert de volgende knelpunten:

- ontbreken van zicht op wachtlijstproblematiek;
- voorrangsregeling behelst geen opnameplicht;
- onbekendheid met sociale kaart bij plaatsers;
- adequate diagnostiek veelal niet voorhanden;
- schaarste aan regionale plaatsen.

6.5. Doelmatigheid van het verblijf

Onderzoek is wenselijk naar de doorstroomsnelheid van jongeren tegen de achtergrond van een financieringssysteem dat gebaseerd is op de bezetting. De huidige financiering op grond van bezetting levert geen prikkel om de doorstroomsnelheid te vergroten. Zolang de instelling maar bezet is blijft de financiering doorgaan. Financiële stimuli om resultaten te boeken om jeugdigen zo snel en adequaat mogelijk weer in de maatschappij te laten functioneren ontbreken. Doelmatigheid van het verblijf zou onderzocht kunnen worden. Vastgesteld moet worden wat een redelijke doorstroomsnelheid is en onderzocht moet worden hoe de praktijk is.

Als jeugdigen die in een residentiële instelling zitten niet aan het werk kunnen en geen woonruimte hebben dan houdt men ze gewoon in die instelling en dan kost dat die instelling niet veel omdat de jongere niet meer behandeld hoeft te worden. Inmiddels is de plaats wel bezet en wordt die bekostigd.

Het stelsel dient ook aan de uitgang voorwaarden te creëren. Wel zou het zo moeten zijn dat op het moment van opname, er ruimte wordt vrijgemaakt om toe te werken naar het vertrek van de jongere. Dat gebeurt nu niet. Regelmatig vertrekt een jongere gewoon door weg te lopen.

Niemand weet hoe het met de jongere gaat als hij eenmaal uit de jeugdhulpverlening is. Er is geen nazorg.

6.6. Het financieringssysteem

Het financieringssysteem nodigt niet uit tot doelmatigheid. Als voorbeeld wordt het gebruik van deskundigheid genoemd. Inkopen van deskundigheid is een goede mogelijkheid voor doelmatig gebruik. Nu wordt op basis van de bezetting een x aantal pedagogen en een x aantal psychologen aangesteld. Flexibel inspelen op de problematiek van de vraagzijde en inzetten van de aan de problematiek gekoppelde benodigde deskundigheid is nu niet mogelijk, dat vergt een andere financiering. Er moet een contract met de overheid zijn, waarin gevraagd wordt om resultaten en dat dwingt tot afstemmen van het aanbod op de vraag.

De huidige financiering naar hulpvariant op grond van bezettingsgraad is een throughput financiering. Er dient een output financiering te komen die gebaseerd is op effecten. Niet de variant (aanbodgericht), maar het hulpprogramma dat mogelijk meer dan 1 variant bestrijkt (vraaggericht) dient de basis voor financiering te worden. De effectiviteit moet objectief aantoonbaar zijn. Binnen hoeveel tijd is deze jongere weer zover dat hij weer 'normaal is' bv: niet meer verslaafd.

De Commissie Normharmonisatie biedt geen inzicht in de vraag of met het huidige aanbod de juiste jongere is bereikt. Bekend is alleen dat het aanbod (aan functies) wat geboden wordt qua kosten structuur een x -bedrag nodig heeft. De voorzieningen roepen teveel dat ze ondernemers zijn, terwijl ze gewend moeten raken aan de verantwoording die ze moeten afleggen ten opzichte van de financier. Desnoods moet de financiering via de plaatsers lopen.

Uiteindelijk moet er gefinancierd worden op het probleem dat binnen komt. De Commissie Normharmonisatie was te bureaucratiesch. Er zijn andere prijsafspraken gemaakt. Het gaat nu om financiering op basis van hulpgebonden en niet hulpgebonden activiteiten. De instelling dient een bepaald niveau van hulpgebonden activiteiten uit te voeren en wordt op die grond ingedeeld bij een hulpvariant. Met deze regeling (die dus veel grover is dan die welke de commissie voor ogen had) kunnen de instellingen flexibeler inspelen op de vraag.

De provincies willen ook de verantwoordelijkheid voor uitvoering van de jeugdzeties aan de Rijk's en de gezinsvoogdij en de landelijke voorzieningen die nog onder WVC vallen. De financiering en planning zijn dan in één hand. Nu hebben de provincies de opdracht om de zaak goed te laten draaien terwijl ze op een deel van de voorzieningen geen grip hebben. Ook de inrichtingen die onder de verantwoordelijkheid van Justitie vallen kunnen aan de provincies toebedeeld worden, aldus het IPO. Als planning en financiering in één hand zijn (provincies en grote steden) kan pas een geïntegreerde sector van de grond komen. Het bestuur dient, in haar streven naar doelmatigheid dieper op de organisaties te staan. Door "er boven op te zitten" wordt meer bereikt dan door middel van uitbreiding van regelgeving, aldus het IPO.

6.7. Registratie en monitoring

De jeugdhulpverlening moet van overheidswege gedwongen worden om gestandaardiseerd en systematisch verslag uit te brengen. Gestandaardiseerde diagnose, dossiervorming en andere vormen van registratie is dringend gewenst. Ook de vraag wat nu precies wel/niet geregistreerd moet worden en op welke wijze dient gesteld te worden. De instrumenten ten behoeve van de beschrijving van de populatie zijn divers en de informatie is niet eenduidig.

De SRJV wordt momenteel doorgelicht. De organisatie is de komende tijd met zichzelf (haar functioneren) bezig. Deskundigen verwachten er voor 1996 niets van. Bovendien beschikken de instellingen niet over de middelen om de gewenste informatie te genereren. Gebruikers zijn negatief over SRJV.

Monitoren

'Monitoren' geldt binnen verschillende departementen als kerntaak. Hiertoe worden informatie- en volgsystemen van het beleid voor de jeugd gebruikt en/of ontwikkeld. Een betere afstemming hierin is gewenst, opdat optimaal gebruik kan worden gemaakt van de beschikbare informatie. In het rapport "Jeugd in ontwikkeling" wordt gesignaleerd dat een algemeen kader van definities, van waaruit systematisch informatie over de jeugd uit verschillende sectoren kan worden verzameld, ontbreekt. Ook mankeert het aan afstemming tussen databanken en onderzoeksprogrammeringen.

In enkele provincies bestaan voornemens of worden reeds activiteiten ondernomen om zelf de benodigde informatie te verzamelen. Andere provincies wachten de activiteiten van de SRJV af. Deze zal zich echter alleen met gegevens over het aanbod en cliënten bezighouden.

Baartman pleit ervoor dat kruisverenigingen, consultatiebureaus, vroedvrouwen, gynaecologen, huisartsen en anderen die gezinnen-in-wording ziet, iets doet met ouders van wie ze denken: als dat maar goed gaat. Ook Diekstra pleit voor overheidsprogramma's gericht op monitoring respectievelijk regelmatig screenen van kinderen en jeugdigen op ontwikkeling en ontwikkelingsproblemen. Die monitoring zou al vanaf het moment van conceptie moeten beginnen.

Door anderen wordt dit afgewezen, want daarmee stigmatiseer je die gezinnen. Monitoring betekent in dit verband bijsturing van het ouderlijke gezin. Dit klinkt misschien onschuldig. Het kan toch nooit kwaad periodiek te peilen of een kind problemen heeft? Diekstra's Nationaal Centrum voor Opvoeding en Ontwikkeling en het plan voor de "opvoeding van opvoeders" is verstikkend.

7. CONCLUSIES

Inleiding

Ouders hebben tot taak en plicht hun kinderen op te voeden. Daarbij is niet precies vastgelegd wat van ouders verlangd wordt. De opvoedingstaak wordt niet alleen door de ouders ingevuld, maar steeds meer door anderen. Een groeiend aantal kinderen wordt gedurende steeds meer tijd opgevoed buiten het gezinsverband. Een steeds groter deel van de opvoeding vindt plaats door anderen dan de eigen ouders (oppas, kindercentra, scholen). De maatschappij krijgt zodoende een grotere invloed op de opvoeding.

De overheid heeft direct en indirect een belangrijke invloed op de opvoeding van jeugdigen en de condities waaronder jongeren opgroeien. De doelstellingen en inhoud van de diverse opvoedingsactoren liggen vaak niet in elkaars verlengde; niet zelden staan ze zelfs op gespannen voet met elkaar. In het opvoedingsproces ontstaan bijgevolg spanningen. Spanningen welke onder meer kunnen leiden tot behoefte aan hulp. Met name kan daarbij gedacht worden aan allochtonen en asielzoekers. Kortom: daar waar opvoeders andere normen en waarden hanteren dan overwegend in onze samenleving gebruikelijk zijn ontstaan spanningen. Een en ander maakt dat de overheid een bijzondere plicht heeft in het verlenen van hulp aan jeugdigen en hun opvoeders.

De hulpvraag

Wie heeft behoefte aan hulp? Hetgeen als object van jeugdhulpverlening moet worden aangemerkt is aan veranderingen onderhevig. De vraag naar jeugdhulpverlening is steeds afhankelijk van normen en waarden die worden aangelegd. De vraag naar jeugdhulpverlening is bijgevolg niet een vraag die eenvoudig kan worden vastgelegd. Uiteindelijk is er geen objectieveerbare vraag en daarmee kwantificeerbare vraag naar (bepaalde vormen van) jeugdhulpverlening.

Niet altijd zal de jeugdige zelf, het gezin waarin hij/zij leeft, de directe omgeving zich bewust zijn van de behoefte aan hulp. Zelfs vormen van mishandeling leiden niet altijd tot een hulpvraag. Behoeften aan hulpverlening zonder dat een signaal wordt afgegeven leiden uiteraard niet tot hulp. In veel gevallen wordt echter wel een signaal afgegeven en wordt al dan niet hulp verleend. Het is niet mogelijk om een reeks van gevallen op te sommen waarin signalen voor hulp werden afgegeven, maar desalniettemin geen hulp, onvoldoende hulp, ontijdige hulp of inadequaatte hulp werd geboden.

De omvang van de hulpvraag

De omvang van de vraag naar jeugdhulpverlening is betrekkelijk willekeurig. In extreme zin kan men zeggen dat 100% van de jeugdigen behoefte heeft aan hulpverlening. Omgekeerd, maar even extreem, kan men stellen dat niemand behoefte heeft aan hulpverlening. Een vraag naar jeugdhulpverlening is aan de orde:

- wanneer iemand hulp vraagt;
- wanneer maatschappelijke verontwaardiging ontstaat naar aanleiding van gedrag van jeugdigen en/of hun opvoeders en een ingrijpen wordt verlangd;
- in geval van mishandeling, criminaliteit e.d.

Op de vraag naar jeugdhulpverlening zijn vele factoren van invloed:

- demografische ontwikkelingen (aantal jeugdigen, aantal allochtonen, aantal asielzoekers, buitenlandse adoptiekinderen);
- maatschappelijke en culturele veranderingen (emancipatie, individualisering, aandacht voor seksueel geweld);

- ontwikkelingen met betrekking tot het ouderschap (geesteling komt op later leeftijd, minder kinderen per gezin, meer verscheidenheid in samenlevingsvormen);
- multiraciale samenleving (diverse culturen met uiteenlopende opvattingen over opvoeding);
- toegewende onderwijsparticipatie (uitvallers);
- moeilijker toetreding tot de arbeidsmarkt (allochtonen, laag opgeleide jongeren);
- ontwikkelingen op het gebied van informatietechnologie (beïnvloeding door media, afstand opgeleiden en niet-opgeleiden wordt groter);
- ontwikkelingen op het gebied van werkgelegenheid (hogere eisen door de markt);
- verandering van opvoedingswaarden en -normen (minder eenduidigheid);
- uitval uit primaire leefverbanden (geen informeel netwerk dat helpt bij kleine problemen, ouders wenden zich eerder tot professionele hulpverleners, juridisch ingrijpen vindt gemakkelijker plaats);
- druggebruik (toename alcoholconsumptie, vandalisme, verwervingscriminaliteit, hard-drugsverslavingen, gokverslavingen, nieuwe drugs (XTC));
- toename zwerfjongeren (wegloopgedrag);
- toename jeugdcriminaliteit (meer delicten worden bij de politie bekend);
- toename melding van mishandelingen.

De vraag naar jeugdhulpverlening wordt in belangrijke mate bepaald door maatschappelijke processen. Hierbij moet bijvoorbeeld gedacht worden aan de toename van buitenlandse adoptie kinderen, de verkrijgbaarheid (en tolerantie ten aanzien) van drugs (zoals alcohol, soft en hard drugs), toenemend aantal zuchtsekingen, moeilijke toetreding tot de arbeidsmarkt, het functioneren van het sociaal-cultureel werk, uitval uit het onderwijs e.d. Vraagbeheersing begint met het bewust maken van de gevolgen. Veel beleidsmakers zijn zich niet bewust wat hun beleidsvoering betekent voor de vraag naar jeugdhulpverlening. In extreme zin zou erover gedacht kunnen worden om de kosten voor jeugdhulpverlening welke het gevolg zijn van een beleid op een ander terrein, toe te rekenen aan dat beleidsterrein. Beheersing van de vraag naar jeugdhulpverlening vraagt in elk geval een afzonderlijke aanpak en aandacht in het beleid.

Diverse onderzoekers voorspellen een relatief grote groei van de vraag naar ambulante en (semi-)residentiële hulp. Het beeld is duidelijk, ondanks de voorspelde demografische ontgroening zal de vraag naar jeugdhulpverlening de komende jaren eerder toe- dan afnemen. Er komen meer problemen, die anders van aard zullen zijn. Om die ontwikkelingen bij te kunnen houden zal de jeugdhulpverlening systematisch aandacht voor vernieuwing moeten ontwikkelen.

Van de lijst van factoren die van invloed zijn op de vraag naar jeugdhulpverlening zijn er nog velen toe te voegen. Duidelijk is dat het merendeel van deze factoren wijst in de richting van een toename van de vraag naar jeugdhulpverlening.

De vraag is of er risicogroepen zijn te onderscheiden. Van dergelijke risicogroepen zou al vroegtijdig aandacht besteed kunnen worden om zo zwaardere hulpverlening te vermijden. Een dergelijke benadering is niet goed mogelijk.

Wel is het mogelijk om naar risicofactoren te kijken. Kinderen die te maken krijgen met deze risicofactoren hebben een grotere kans om later in de problemen te komen. Voor het ontstaan van problemen bij jeugdigen is doorgaans een complex van achterliggende factoren verantwoordelijk, die niet gemakkelijk tot één oorzaak kunnen worden herleid. De huidige preventie-theorieën kunnen (nog) niet aangeven welke factoren tot welke problemen leiden. Wel wordt er vanuit gegaan dat de meeste jeugdigen (en opvoeders) die in de problemen

komen, in hun leven zijn geconfronteerd met een combinatie en cumulatie van risicofactoren van verschillende aard, waardoor een draaglast ontstaat die hun draagkracht te boven gaat.

Doelstellingen van de Rijksoverheid met betrekking tot jeugdhulpverlening

De hoofddoelstelling van het Rijksbeleid (zie: Rijksplan 1993-1996) is:

"het bereiken van een maatschappelijk aanvaardbare capaciteit, effectiviteit en doelmatigheid van het totale stelsel van jeugdhulpverlening. In hoeverre de capaciteit van het stelsel aanvaardbaar is, wordt enerzijds bepaald door de aanwezige problematiek en behoeften van jeugdigen en hun ouders, anderzijds door de beschikbare budgettaire mogelijkheden.

Twee ontwikkelingen in het Rijksbeleid zijn daarbij richtinggevend:

1. De ontwikkeling van een aanbod- naar een vraaggericht stelsel.

De jeugdhulpverlening is historisch vanuit het aanbod georganiseerd. Het uitgangspunt moet zijn dat het aanbod adequaat inspreekt op de "individuele" vraag en behoeften van kinderen en opvoeders. Dit heeft consequenties voor de inhoud en de organisatie van het stelsel. Het stelsel moet bovendien in voldoende mate en flexibel een bijdrage leveren aan maatschappelijk gestelde prioriteiten en vraagstukken van kinderen en opvoeders. Gelet op de beperking in de financiële mogelijkheden zullen hierin keuzes moeten worden gemaakt.

2. De ontwikkeling naar een stelsel dat meer activerend en minder compenserend werkt.

Hoewel de redenen waarom jeugdigen een beroep op de jeugdhulpverlening doen problemen zijn, dient de aanpak van die problemen zich te richten op het activeren van de eigen mogelijkheden van de jeugdigen en hun opvoeders, waar mogelijk in de eigen woon- en leefomgeving.

In het huidige aanbod wordt nog te weinig uitgegaan van de eigen kracht en mogelijkheden van kinderen en opvoeders. De hulpverlening maakt nog teveel gebruik van methoden die vooral compenseren voor tekorten en problemen. Om daarin verbetering te brengen is het zaak te werken aan een stelsel dat meer activerend en minder compenserend werkt".

De filosofie omtrent de aard van de jeugdhulpverlening is kort samengevat: "zo licht mogelijk, zo dicht mogelijk, zo kort mogelijk en zo tijdig mogelijk". Een dergelijke filosofie met betrekking tot de aard van de jeugdhulpverlening is niet persé modern. Ook begin deze eeuw was de filosofie "zo licht mogelijk... etc." Van alle tijden is eveneens de praktische vaststelling dat zware vormen van jeugdhulpverlening altijd nodig zijn geweest.

Door welke instellingen wordt hulp verleend

Hulp wordt aan jeugdigen en hun opvoeders verleend door de instellingen vallend onder de Wet op de Jeugdhulpverlening maar ook door:

- instellingen voor de geestelijke gezondheidszorg;
- speciaal onderwijs (behoort formeel niet tot de jeugdhulpverlening);
- algemeen maatschappelijk werk (nauwelijks ontwikkeld, moeilijke positie);
- sociaal cultureel werk (nauwelijks ontwikkeld).

De jeugdhulpverlening door instellingen voor Geestelijke Gezondheidszorg is eveneens als de instellingen vallend onder de Wet op de Jeugdhulpverlening volledig ontwikkeld met een ambulante, semi-residentiële en residentiële zorg. Feitelijk bestaat er een dubbel circuit. Globaal gesproken wordt aan dezelfde problemen hulp verleend in de beide circuits. De financieringsgrondslag is echter anders, met alle gevolgen van dien. Dit gegeven heeft iemand wel eens doen verzuchten "was de gehele jeugdhulpverlening maar AWBZ-gefinancierd". Het heeft gevolgen voor het cliëntenbestand, het heeft gevolgen voor de toegang tot het stelsel. Het heeft gevolgen voor de geboden hulp. Over het algemeen en zeer globaal kan je zeggen dat het stelsel van Geestelijke Gezondheidszorg eerder door ouders en jeugdige samen wordt

betreden, terwijl het stelsel van jeugdhulpverlening eerder alleen door de jeugdige wordt betreden. De sociaal zwakkere klopt minder gemakkelijk aan bij de geestelijke gezondheidszorg.

De Wet op de Jeugdhulpverlening

Met de invoering van de Wet op de Jeugdhulpverlening, die een lange aanloopperiode heeft gekend, is de niet-vrijwillige hulpverlening (de jeugdbescherming) en de vrijwillige hulpverlening onder een wet gebracht.

In de Wet op de Jeugdhulpverlening is gedefinieerd wat jeugdhulpverlening is. Bij jeugdhulpverlening gaat het om activiteiten, die gericht zijn op het bij jeugdigen voorkomen, verminderen of opheffen van problemen of stoornissen van lichamelijke, geestelijke, sociale of pedagogische aard, die hun ontwikkeling naar volwassenheid ongunstig beïnvloeden. Daarbij wordt als uitgangspunt gehanteerd dat de hulp zo licht mogelijk van vorm, van zo kort mogelijke duur en zo dicht mogelijk bij huis dient te worden gegeven. Voorts dient de geboden hulp voor de jeugdige de meest aangewezen te zijn.

De overheid is verantwoordelijk voor de planning en de bekostiging van de voorzieningen van jeugdhulpverlening. Voor de regionale voorzieningen is dat vanaf 1992 niet langer de rijksoverheid, maar zijn dat de provinciale overheden en de grootstedelijke regio's, die met de provincie gelijk zijn gesteld.

De Ministers van VVC en Justitie zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wet op de Jeugdhulpverlening. Verder hebben zij een specifieke verantwoordelijkheid ten aanzien van de planning en bekostiging van de landelijke voorzieningen, de steunfuncties en de experimenten, alsmede ten aanzien van het totale budget voor de jeugdhulpverlening en de verdeling van de budgetten over de provincies.

De planning en bekostiging van voorzieningen voor de jeugdhulpverlening is vanuit een historische situatie gegroeid. Er zijn nu ruim vierhonderd zelfstandige instellingen voor jeugdhulpverlening. Het betreft de meest uiteenlopende voorzieningen, variërend van de kindertelefoon, medische kleuterdagverblijven, centrales voor pleegzorg, kleine particuliere gezinshuizen, meidenwegloophuizen tot internaten. Sommige instanties overlappen elkaar en het is vrijwel onmogelijk om de subsidie rechtvaardig te verdelen. De ene organisatie krijgt te veel geld en de andere te weinig. Niet alleen de poen wordt soms verkeerd verdeeld, de jeugd ook. Steeds vaker wordt betwijfeld of elk kind wel op de goede plek terecht komt.

De Wet op de Jeugdhulpverlening hanteert een onderscheid in:

- primaire hulpverlening is de hulpverlening die het eerst wordt aangeboden en wel in ambulante vorm;
- secundaire hulpverlening is hulpverlening die in tweede instantie wordt aangeboden, vooral bij stoornissen en problemen met een ernstig karakter;
- tertiaire hulpverlening is hulpverlening die wordt geboden door gespecialiseerde, op landelijk niveau werkende inrichtingen.

Als ambulante voorzieningen zijn aan te merken: Kindertelefoons, Instellingen voor spel en opvoedingsvoorlichting, Bureau Vertrouwensartsen, Adviesbureau voor Jeugd en Gezin, Jongeren adviescentra en Instellingen voor Begeleid Wonen.

Als dagbehandelingsvoorzieningen kennen we: Medische Kleuterdagverblijven en Dageentra voor School gaande Jeugd (Boddaerteentra). Residentiële voorzieningen van secundaire aard zijn: Observatiehuizen, Tehuizen voor opvoeding en verzorging (internaten, vakinternaten etc),

Tehuizen voor buitengewone Behandeling, Medische Kindertehuizen, Pedagogische Instituten en meer recent Voorzieningen voor Crisisopvang en Gezinshuizen.

Residentiële voorzieningen in tertiaire vorm zijn: Internaten voor Zeer Intensieve Behandeling en tuchtsholen.

Als pleegzorgvoorzieningen zijn te noemen: Voorzieningen voor Pleegzorg, Instellingen voor Therapeutische Gezinsverpleging en Centralen voor Pleeggezinnen. Instellingen voor (Gezins-)Voogdij worden in de Wet in een apart hoofdstuk geregeld. RAAG's worden alleen als plaatsende instantie opgevoerd.

Middelen beschikbaar voor de jeugdhulpverlening

Door het Ministerie van WVC is in 1992 aan jeugdhulpverlening een bedrag uitgegeven van 892 miljoen gulden; het Ministerie van Justitie stelde in dat jaar een bedrag van 274 miljoen gulden beschikbaar. Vanuit de AWBZ-financiering is er een bedrag beschikbaar van 95 miljoen gulden voor de RAAG's.

Van de op Rijksniveau beschikbare middelen wordt 790 miljoen gulden als doeluitkering betaald aan provincies en groot-stedelijke regio's. Door provincies en groot stedelijke regio's wordt een bedrag van 12 miljoen gulden vrijgemaakt voor de jeugdhulpverlening. Op gemiddeld niveau wordt daarenboven nog een onbekend bedrag beschikbaar gesteld voor de jeugdhulpverlening. Het gaat maximaal om enkele miljoenen.

Veruit het grootste bedrag dat voor de jeugdhulpverlening beschikbaar is wordt besteed aan residentiële jeugdhulpverlening (eirea 50% van het totaal en eirea 61% van de gelden die WVC beschikbaar heeft). In onderstaande staat is een overzicht gegeven van de diverse werksoorten op het terrein van de jeugdhulpverlening en de daarmee gepaard gaande kosten. Pleegzorg, semi-residentiële en residentiële vragen eirea 75% van alle beschikbare middelen. In deze werksoorten wordt op enig moment aan eirea 22.000 jeugdigen hulp verleend. Per jongeren komt dat neer op eirea f 45.000,-. In de pleegzorg kost de opvang van een jeugdige gemiddeld f 12.000,-, in de semi-residentiële hulpverlening f 48.000,-, in de residentiële hulpverlening f 87.000,-.

Een oordeel over de kosten kan verkregen worden door vergelijking met het buitenland en door een vergelijking met wat tien-twintig jaar geleden in Nederland werd uitgegeven voor deze hulpverlening. Ook kan worden nagegaan wat deze hulpverlening bij de verschillende instellingen kost.

In het ons omringende buitenland wordt relatief meer uitgegeven aan jeugdhulpverlening en wordt aan beduidend meer jongeren zwaardere (residentiële) hulp verleend.

De afgelopen jaren is aanzienlijk bezuinigd in de jeugdhulpverlening. Recent voorgenomen bezuinigingen in de jeugdhulpverlening zijn niet doorgevoerd. Bezuinigingen hebben geleid tot een verschuiving in de jeugdhulpverlening, maar ook opvattingen over de te verlenen hulp hebben daartoe geleid. Op diverse plaatsen is geconstateerd dat de hulpvraag onvoldoende aansluit op het hulpaanbod. De inzet van het beleid is de afstemming van het aanbod op de hulpbehoefte te verbeteren door middel van substitutie en differentiatie. In het algemeen heeft dit geleid tot een aanbod van lichtere vormen van jeugdhulpverlening. De ambulante hulp is in omvang toegenomen. Deze toename is ten koste gegaan van de residentiële hulpverlening.

Een gigantische verschuiving in de inzet van middelen is het gevolg van het tot dusver gevoerde beleid. Anno 1995 kan de vraag gesteld worden, mede onder verwijzing naar de wachtlijsten voor residentiële hulpverlening, of verdere substitutie en differentiatie (gesproken wordt van ombouw) nog wel op zijn plaats is.

Bouwplaatsen in de jeugdhulpverlening

Gebleken is dat het hele veld van jeugdhulpverlening de afgelopen jaren overhoop is gehaald. Veel plannen om de jeugdhulpverlening doelmatiger te laten verlopen zijn op de rails gezet. Veel is onderhanden, veel is "op de sehop". Het is kortom niet het goede moment om te gaan kijken of de jeugdhulpverlening optimaal verloopt. De tijd voor grootsehalig onderzoek met als doel (mogelijkheden voor) de beoordeling van de doelmatigheid is nog niet rijp, zo luidt de belangrijkste conclusie van deze voorstudie. De aandacht is gaande weg niet op de eerste plaats uitgegaan naar hoe doelmatigheid in de jeugdhulpverlening kan worden beoordeeld en hoe doelmatig de jeugdhulpverlening is. Veel meer zijn de bouwplaatsen in kaart gebracht die gaan bijdragen aan de vormgeving van een nieuwe jeugdhulpverlening. Een en ander neemt niet weg dat naar deze bouwplaatsen gekeken is door de bril van de uiteindelijk te verkrijgen doelmatigheid.

Decentralisatie

De meest in het oog springende verbouwing betreft de decentralisatie. Over het algemeen zien politici en instellingen veel heil in de decentralisatie. Provinciale bestuurders staan dicht bij het veld en zouden dus beter zicht hebben op wat er in hun omgeving aan jeugdhulp nodig is. En voor de hulpverleners is de drempel van het provinciehuis lager dan die van het ministerie van WVC. De vraag wordt gesteld of provinciebestuurders deskundig genoeg zijn om de jeugdhulp te beoordelen. De verhouding tussen en de verantwoordelijkheden van de verschillende bestuurslagen zijn onvoldoende uitgekristalliseerd. Gelijktijdig kunnen vragen worden gesteld als: gaat de decentralisatie wel ver genoeg, gaat de decentralisatie niet te ver?

De keuze die in de wet staat om regionaal te werken, heeft een aantal implicaties. Ten eerste moeten jeugdigen zoveel mogelijk binnen de regio worden geholpen en geplaatst. In de tweede plaats moet de jeugdhulpverlening in de regio zodanig worden ingericht, dat zowel kwantitatief als kwalitatief zoveel mogelijk aan de regionale hulpvraag kan worden voldaan en tenslotte dienen de in een regio aanwezige voorzieningen een regionaal samenwerkingsverband te vormen.

Deze keuzes betekenen dat de ambulante sector dient te worden versterkt en voorts dat er een herspreiding moet plaatsvinden van de residentiële voorzieningen, zowel tussen de provincies als binnen de individuele provincies.

De discussie over de decentralisatie van de justitiële jeugdbescherming is in volle gang. Aan de orde is de vraag of de provincies ook bemoeiing krijgen met de voogdij (gezinsvoogdij instellingen, jeugdreeclassering en de Raden voor de Kinderbescherming). Ook de voorgenomen taakbeperking van de kinderrechters is relevant. Als de kinderrechter zich in de toekomst enkel moet bezighouden met de juridische kanten en zijn betrokkenheid bij de hulpverlening verdwijnt, zal die taak op enige wijze overgenomen moeten worden. Inhoudelijk vervagen de scheidslijnen tussen vrijwillige en justitiële jeugdhulpverlening steeds meer.

In de Nederlandse jeugdhulpverlening is de Ausgangssituatie per regio verschillend. Er zal dus decentraal gezocht moeten worden naar de optimale organisatie. Vooral in de lichtere hulpverleningsfuncties is een zekere overlap niet per definitie een probleem. Verschillende organisaties, ook in andere sectoren, kunnen signaleren, aan preventie doen of jeugdigen adviezen geven. Onderbrenging van al die organisaties in een verband is onmogelijk. Naarmate de hulp zwaardere vormen aannemt, groeit de noodzaak om samen te werken.

Substitutie en differentiatie van het hulpaanbod

Het is met name de nadruk op ombouw geweest die de afgelopen tien jaar het hulpaanbod een ander gezicht heeft gegeven. De ambulante hulp is in omvang toegenomen en nog tamelijk recent is de algemene aandacht voor preventie. Uit de provinciale plannen blijkt dat ruim de helft van de provincies/grootstedelijke regio's plannen heeft tot ombouw van het aanbod van zware naar lichte hulpverleningsvormen. In de plannen wordt er enige financiële ruimte voor gereserveerd. De gekozen invulling van ombouw verschilt van provincie tot provincie. Soms betreft ombouw overheveling van middelen van residentiële naar ambulante/preventieve, soms betekent het dat er geen efficiënte korting wordt toegepast op preventie en ambulante hulpverlening. Dagbehandeling wordt soms uitgebreid, soms verminderd. De gegevens waarop de provincies/grootstedelijke regio's hun plannen baseren zijn onderling niet vergelijkbaar. Om deze reden kunnen landelijk gezien geen valide conclusies worden getrokken over de bedragen die met ombouw gemoeid zijn. Conclusies zijn slechts mogelijk over de aanwezigheid en over de aard/richting van de ombouwplannen.

De accentverlegging die de Wet op de Jeugdhulpverlening beoogt (korte, lichte, nabije, tijdige en tijdelijke hulp) en waarvan een vermindering van de behoefte aan residentiële hulp werd verwacht is tot op heden uitgebleven.

Daar waar "zware" capaciteit wordt verminderd ten gunste van "lichte" capaciteit kan dit in ieder geval op korte termijn plaatsingsproblemen voor jeugdigen, ten aanzien van wie een maatregel van kinderbescherming geldt, versterken. Vooralsnog zijn er geen aanwijzingen dat de accentverlegging die de Wet op de jeugdhulpverlening beoogt naar korte, lichte, nabije en tijdige hulp, het onmiddellijke effect heeft van een vermindering van de behoefte aan residentiële capaciteit. Enige terughoudendheid bij de ombouw is daarom geboden. Het gaat immers om het realiseren van een aan de aard en de ernst van de hulpvraag gerelateerd aanbod aan vormen van jeugdhulpverlening. Naast aandacht voor lichte vormen van jeugdhulpverlening betekent dit ook aandacht voor noodzakelijke zware vormen.

Het is duidelijk dat de huidige capaciteit voor residentiële voorzieningen en dagbehandeling een probleem is. De vraag kan gesteld worden of herspreiding en de opbrengst van schaalvergroting en ombouw hiervoor een voldoende oplossing kunnen bieden.

Samenwerking en schaalvergroting

Door de verschillen in doelstelling en taken van diverse voorzieningen en instanties, is voor de gebruikers een heel gecompliceerd netwerk ontstaan, dat niet gemakkelijk toegankelijk is. Consistentie, circuitvorming, netwerkvorming en bevordering van het zogeheten 'één-loket-model' zijn belangrijke instrumenten om consistentie in de benadering en het beleid te bevorderen. De jeugdhulpverlening is op weg een sector te worden met hechte afspraken, structuren en overlegvormen. Samenwerking is niet alleen geboden binnen het veld van de jeugdhulpverlening, maar ook met andere voorzieningen waarvan jeugdigen gebruik maken. In alle provinciale plannen wordt samenhang aanbrengen tussen jeugdhulpverlening en andere sectoren: onderwijs, jeugdgezondheidszorg, politie, sociaal-cultureel werk e.d. als beleidsprioriteit genoemd.

Op bestuurlijk niveau wordt door het rijk en de andere overheden gewerkt aan basisafspraken over samenhang. Ten behoeve van een optimalisering zal een verdere verheldering van de posities en van verantwoordelijkheden nader vorm dienen te krijgen.

Het gaat ook om het vaststellen van de kerntaken van de jeugdhulpverlening. De jeugdhulpverlening functioneert als een vergaarbak voor gevallen die bij andere terreinen (bijv. onderwijs, psychiatrie) niet terecht kunnen.

Er moet duidelijkheid zijn over de probleemcategorieën die tot het werkveld van de jeugdhulpverlening horen en die welke kunnen worden afgestoten naar aanpalende terreinen. Er moeten afspraken worden gemaakt met aanpalende terreinen over wat bereikt moet worden en welke voorziening daarvoor verantwoordelijk is.

De jeugdhulpverlening biedt niet de oplossing, dat moet de maatschappij leveren door goede voorzieningen voor jongeren (werk, woonruimte, onderwijs), zodat ze niet zonder perspectief uit de behandeling komen. Die verantwoordelijkheid ligt niet bij de jeugdhulpverlening, het is een openbare orde probleem.

Er zijn nu ruim vierhonderd zelfstandige instellingen voor jeugdhulpverlening. Het betreft de meest uiteenlopende voorzieningen, variërend van de kindertelefoon, medische kleuterdagverblijven, centrales voor pleegzorg, kleine particuliere gezinshuizen, meidenwiegloophuizen tot internaten.

Als belangrijk probleem van de nog maar onlangs ingevoerde Wet op de Jeugdhulpverlening geldt de versnippering van het aanbod: het schort aan afstemming, samenwerking, en effectiviteit van de hulp. De gedeelde politieke verantwoordelijkheid tussen WVC en Justitie is een probleem gebleven.

Schaalvergroting is geen doel op zichzelf en kan ook niet benaderd worden als middel tot een bezuiniging met behoud van het huidige hulpverleningsvolume. Schaalvergroting is een middel dat onder voorwaarden geschikt is om te komen tot verhoging van de kwaliteit van de jeugdhulpverlening en tot bundeling van schaarse middelen en krachten. Voor de vergroting van de samenhang in de jeugdhulpverlening lijkt onder stringente voorwaarden verticale integratie van de bestaande instellingen tot multifunctionele organisaties goede condities te bieden.

Herspreiding voorzieningenaanbod

Ondanks regionalisering van het merendeel van de voorzieningen blijkt, dat een deel van het aanbod niet gelijkmatig en evenwichtig gespreid is over de regio's en de provincies. Volgens de Wet op de Jeugdhulpverlening moet het zwaartepunt van de planning liggen op de totstandkoming van een goed samenhangend patroon van voorzieningen op regionaal niveau. Dit veronderstelt onder meer een evenwichtige spreiding over de regio's en de provincies van het aanbod van jeugdhulpverlening.

In het Rijksplan is aangegeven op welke wijze deze herspreiding over de provincies moet plaatsvinden. Tussen de betreffende provincies en grote steden vindt overleg plaats over de wijze waarop dit geconcretiseerd kan worden. De concrete invulling van deze taak moet voor een belangrijk deel nog plaatsvinden.

Innovatie en kwaliteitsverbetering

De drie landelijke steunfuncties NIZW, ST-IT en SPIN hebben taken op het gebied van respectievelijk werkontwikkeling, deskundighedsbevordering en de introductie van toepassingen van "video-home training" e.d.

De afgelopen jaren zijn belangrijke vernieuwingen in het hulpaanbod door zowel de overheid als het particulier initiatief geïnitieerd resp. gestimuleerd.

De rijksoverheid heeft de verantwoordelijkheid om andere overheden en maatschappelijke organisaties in dit opzicht te ondersteunen en te stimuleren. Het gaat hierbij om een aanvullende en faciliterende rol, die gestalte krijgt door innovatie en overdracht van werkwijzen die in de lokale en regionale praktijk succesvol zijn gebleken. Dit experimenten- en stimuleringsbeleid dient zowel nieuwe werkwijzen te ontwerpen voor het oplossen van bestaande problematiek als een aanpak te ontwikkelen voor nieuwe maatschappelijke problemen. Provinciebesturen en instellingen voor jeugdhulpverlening creëren eveneens ruimte voor het financieren van innovatie. Het budget dat WVC besteedt aan experimenten moet voor een groot deel naar de provincies worden overgeheveld zodat die een budget voor vernieuwing in hun plannen kunnen opnemen. De landelijke overheid acht deze middelen echter noodzakelijk om de benodigde innovatie van het stelsel via modelprojecten te kunnen initiëren.

Budgettering en harmonisatie

Voor een wijziging van de budgettaire toedeling, die voornamelijk gebaseerd is op historische gegroeide situaties, is de Commissie Harmonisatie van Normen ingesteld.

De Commissie is van een functionele benadering uitgegaan. Dit houdt in dat de activiteiten die plaatsvinden in de jeugdhulpverlening worden weergegeven in functies.

In het convenant hebben alle betrokkenen het belang onderstreven van de invoering van een functionele benadering bij de financiering van voorzieningen. Deze functionele benadering wordt als een belangrijke stap gezien in de richting van een meer produktgerichte financiering.

De Commissie Harmonisatie van Normen biedt geen inzicht in de vraag of met het huidige aanbod de juiste jongere is bereikt. Bekend is alleen dat het aanbod (aan functies) wat geboden wordt qua kosten structuur een x-bedrag nodig heeft. De Commissie was te bureaucratisch. Er zijn uiteindelijk andere prijsafspraken gemaakt. Het gaat nu om financiering op basis van hulpgebonden en niet-hulpgebonden activiteiten. De instelling dient een bepaald niveau van hulpgebonden activiteiten uit te voeren en wordt op die grond ingedeeld bij een hulpvariant. Met deze regeling (die dus veel grover is dan die welke de Commissie voor ogen had) kunnen de instellingen flexibeler inspelen op de vraag.

Het financieringssysteem nodigt niet uit tot dogmatigheid. Flexibel inspelen op de problematiek van de vraagzijde en inzetten van de aan de problematiek gekoppelde benodigde deskundigheid is nu niet mogelijk. Uiteindelijk moet er gefinancierd worden op het probleem dat binnen komt.

De huidige financiering naar hulpvariant op grond van bezettingsgraad is een throughput financiering. Er dient een output financiering te komen die gebaseerd is op effecten.

De voorzieningen roepen te veel dat ze ondernemers zijn, terwijl ze gewend moeten raken aan de verantwoording die ze moeten afleggen ten opzichte van de financier. Desnoods moet de financiering via de plaatsers lopen.

De provincies willen ook de verantwoordelijkheid voor uitvoering van de jeugdsecties aan de Rijgg's en de gezinsvoogdij en de landelijke voorzieningen die nog onder WVC vallen. De financiering en planning dient in één hand te zijn. Nu hebben de provincies de opdracht om de

zaak goed te laten draaien terwijl ze op een deel van de voorzieningen geen greep hebben. Ook de inrichtingen die onder de verantwoordelijkheid van Justitie vallen kunnen aan de provincies toebedeeld worden, aldus het IPO. Als planning en financiering in een hand zijn (provincies en grote steden) kan pas een geïntegreerde sector van de grond komen.

Registratie

Door de stuurgroep Registratie is gewerkt aan een uniform systeem van registratie van instellings- en cliëntgegevens. Een en ander heeft geresulteerd tot een lijst van te registreren thema's. In 1990 is een begin gemaakt met de opbouw van een landelijke registratie instituut (SRJV), dat op 1 januari 1992 volledig operationeel zou zijn. Verwacht wordt dat in 1994 de SRJV operationeel is.

De jeugdhulpverlening moet van overheidswege gedwongen worden om gestandaardiseerd en systematisch verslag uit te brengen. Gestandaardiseerde diagnose, dossiervorming en andere vormen van registratie is dringend gewenst. Ook de vraag wat nu precies wel/niet geregistreerd moet worden en op welke wijze dient gesteld te worden. De instrumenten ten behoeve van de beschrijving van de populatie zijn divers en de informatie is niet eenduidig.

De SRJV wordt momenteel doorgeleefd⁹. Er zijn veel op- en aanmerkingen op het functioneren van de SRJV. Deskundigen verwachten er voor 1996 weinig van. Bovendien beschikken de instellingen niet over de middelen om de gewenste informatie te genereren. Gebruikers zijn negatief over SRJV.

In enkele provincies bestaan voornemens of worden reeds activiteiten ondernomen om zelf de benodigde informatie te verzamelen. Andere provincies wachten de activiteiten van de SRJV af. Deze zal zich echter alleen met gegevens over het aanbod en cliënten bezighouden.

Diagnosestelling en plaatsing

In een onderzoek naar doelmatigheid van het gebruik van voorzieningen neemt de doelmatigheid van de afhandeling van de hulpvraag en de informatieverschaffing aan de hulpvrager een belangrijke plaats in. Op dit punt doen zich nog al wat knelpunten voor:

- Er is een shopping van kinderen door de voorzieningen van vrijwillige, justitiële en psychiatrische hulpverlening.
- Keuzes (plaatsing) worden gemaakt op grond van mogelijk controleerbare beslissingsprocedures. De plaatsende instanties gaan met de natte vinger te werk. De idee van deze persoon moeten we helpen speelt een grotere rol dan de vraag of het kind met die hulp ook geholpen wordt.
- Residentiële instellingen gaan te snel akkoord. Er is een lage normstelling ten aanzien van de informatie die men denkt nodig te hebben teneinde een kind op te nemen.
- De meest deskundige mensen moeten zo vroeg mogelijk bij de hulpverlening betrokken worden. In het huidige systeem is aan de maatschappelijk werker teveel beslissingsbevoegdheid toegekend. Die deskundigheid is ontoereikend. Er moet al bij de behandeling van de hulpvraag bijv. psychotераpeutische en pedagogische deskundigheid aanwezig zijn.
- Plaatsing geschiedt niet systematisch met het probleem en de perspectieven van jongeren en het gezin als uitgangspunt. Plaatsing geschiedt teveel ten behoeve van de legitimering van de voorziening en afhankelijk van onderlinge contacten tussen hulpverleners.

⁹Inmiddels is de doorlichting van de SRJV afgerond. Van het rapport van KPMG hebben de onderzoekers nog geen kennis kunnen nemen.

- Er is weerzin om mogelijk plaatsbare jeugd op te nemen, omdat de kans van slagen te laag is. Omgekeerd wordt een deel van de jongeren ontzocht geplaatst.
- Als een kind niet vrijwillig geplaatst kan worden, dan zorgt men er gewoon voor dat het een OTS krijgt en dan kan het wel geplaatst worden. Met deze praktijk wordt het streven naar hulp zo dicht mogelijk bij huis de nek omgedraaid.

Veelvuldige klachten en signalen van cliënten en de Inspectie Jeugdhulpverlening, geven aan dat aan diagnose en indicatiestelling nog veel verbeterd dient te worden. De oorzaak ligt in te beperkte informatie die ten grondslag ligt aan zeer ingrijpende beslissingen en aan het feit dat de beslissingen zelf niet gebaseerd zijn op de problematiek. Vaak is bijvoorbeeld de leeftijd de enige aanleiding om een kind te plaatsen en niet zozeer de problematiek.

Besluit

Hoewel zeker niet kan worden gesteld dat alles wat in de jeugdhulpverlening plaats vindt doelmatig en efficiënt is, is het op dit moment niet wenselijk maatregelen te nemen, bovenop de grote hoeveelheid maatregelen die al genomen zijn en waaraan nog gewerkt wordt, om de doelmatigheid en de efficiëntie te verhogen. Evenmin is het moment aangebroken om de doelmatigheid en de efficiëntie in de jeugdhulpverlening te beoordelen. Te veel is daarvoor in verandering.

Het gehele terrein van jeugdhulpverlening kan worden aangeduid als een bouwplaats. Eerst zal de bouw (verder) moeten worden afgerond om de doelmatigheid en de efficiëntie van de jeugdhulpverlening die nu ontstaat te beoordelen. Wel is het mogelijk om nu reeds gevaren voor ondoelmatigheden en efficiëntie te noemen die in het bouwwerk worden ingebouwd. In het bovenstaande zijn ze aangeduid.

Van belang is ook om vast te stellen dat veel jeugdhulpverlening, zeker gemeten naar besteding van middelen, niet altijd doelmatig en efficiënt kan verlopen, wanneer daarbij strak wordt vastgehouden aan de doelstellingen van jeugdhulpverlening. Gedacht wordt dan aan het aanbod van residentiële hulpverlening en pleegzorg aan bepaalde jongeren. Voor veel jongeren zal ondanks de problematiek waar zij mee worden geconfronteerd, die ansich wellicht een veel lichtere hulpverlening rechtvaardigt, niet veel andere mogelijkheden bestaan dan het verlenen van residentiële hulp. In andere en dezelfde gevallen zal het domweg wachten op de volwassenheid de enige hulp zijn die verleend kan worden. Hulp bestaat dan eenvoudig uit zorg.

Tot slot moet worden opgemerkt dat het gehele veld van jeugdhulpverlening er mee gediend is wanneer het een zekere rust wordt gegund. Wellicht is het mogelijk daarenboven aandacht te besteden aan arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden. Zaken als ziekteverzuim (dat in veel instellingen zich op bijzonder hoge niveaus beweegt) verloop, carrière perspectief e.d. krijgen nog relatief weinig aandacht.