

TUSSEN DROOM EN DAAD

Eindrapport
van de
Interdepartementale Werkgroep
Ambulante en Preventieve Voorzieningen
voor hulpverlening aan jeugdigen
(I.W.A.P.V.)

Rijswijk, juli 1984
Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur
Ministerie van Justitie
Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen

Voorwoord

Tijdens de discussies in de IWRV en de IWAPV die voorafgingen aan de verschijning van de eindrapporten kwam herhaaldelijk de vraag op of niet de voorkeur moest worden gegeven aan één gezamenlijk eindrapport. Om verschillende in hoofdzaak praktische redenen is van zo'n gecombineerd eindproduct uiteindelijk toch afgezien.

Dit mag geen aanleiding vormen tot misverstanden. Wil men een goed beeld krijgen van wat de werkgroepen tenslotte voor ogen is komen te staan, dan moeten de rapporten in onverbreekelijke samenhang worden gelezen en gewogen. Deze samenhang wordt trouwens onderstreept door enkele identieke onderdelen in de rapporten.

De verschijning van de eindrapporten vindt later plaats dan verwacht. Velen hebben van hun ongeduld daarover blijk gegeven. Dat is op zichzelf een reden tot voldoening. Kennelijk hebben de eerder verschenen rapporten toch verwachtingen gewekt!

Aan de andere kant kan niet worden verzwegen dat de vertraging mede het gevolg is van de diep ingrijpende ombuigingsoperatie, waarvan de reacties juist op het moment dat ik dit schrijf de media lijken te overspoelen. Onder deze omstandigheden is het gevaar groot, dat voor velen de uitgangspunten en het toekomstbeeld van de rapporten worden verduisterd door de acute ervaring van schrik en onbehagen over wat direct voor de deur staat. Als ambtenaar die midden in dit gebeuren staat, past je slechts bescheidenheid in zo'n situatie.

Toch waag ik het erop dit te zeggen:

Ten diepste weet ik dat het dal, waardoor we thans wat de budgetten betreft, heen moeten, geen rampzalige gevolgen hoeft te hebben.

Sterker nog: ik acht het niet onmogelijk dat een neveneffect zou kunnen zijn dat allen, die bij de jeugdhulpverlening betrokken zijn, meer dan voorheen in een groei-economie het geval was, geroepen worden om gezamenlijk nieuwe wegen te zoeken, traditionele paden te verlaten.

Mijn overtuiging is dat juist in deze omstandigheden de beide, thans verschijnende rapporten daarbij goede Wegwijzers zullen kunnen zijn.

Dit voorwoord zou volledigheid ontberen, wanneer ik zou verzuimen van mijn voldoening te getuigen over de interdepartementale samenwerking, waarvan de rapporten - elk met hun eigen stijl en accenten - blijk geven. Deze samenwerking zou een illusie zijn geweest als niet personen, gedreven door dezelfde idealen en los van competentie en territoriumdrift, met erkenning van elkaars positie en verantwoordelijkheden, in een langdurig proces van ambtelijke discussie en persoonlijke ontmoeting elkaar hadden leren kennen, waarden en vertrouwen.

Deze ervaring releveer ik met dankbaarheid.

Allen, die hebben meegewerkt aan de totstandkoming, allen die zich niet aan de worsteling hebben onttrokken, zij dank en waardering betuigd.

Samen vertrouwen we dat de politieke besluitvorming, die de rapporten zal moeten begeleiden, tot de licht te dragen verplichting zal leiden, de gegroeide eenheid van denken en handelen te continueren. Zonder dit laatste zullen de in de rapporten uitgestippelde beleidslijnen slechts evenzovele slagen in de lucht zijn.

A. Linde

voorzitter van de IWAPV

Algemeen

Met het uitbrengen van de eindrapporten hebben de Interdepartementale Werkgroep Ambulante en Preventieve Voorzieningen voor hulpverlening aan jeugdigen (IWAPV) en de Interdepartementale Werkgroep Residentiële Voorzieningen voor jeugdigen (IWRV) hun opdracht volbracht. De beide werkgroepen, waarin participeren de departementen van Justitie, van Onderwijs en Wetenschappen en van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, zullen worden opgeheven na verwerking van de reacties op dit regeringsstandpunt.

Een definitief regeringsstandpunt zal worden bepaald nadat wij een aantal adviescolleges hun oordeel hebben gevraagd. In afwachting daarvan heeft dit regeringsstandpunt een voorlopig karakter uitgezonderd de uitspraken over wetgeving, over de beleidsregie en over samenwerking binnen de secundaire jeugdhulpverlening (par. 2).

Aan de volgende adviescolleges wordt een reactie gevraagd: de Harmonisatieraad Welzijnsbeleid, de Raad voor het Jeugdbeleid, de Raad voor het Binnenlands Bestuur, het College van Advies voor de kinderbescherming, de Nationale Raad voor de Volksgezondheid en de Ziekenfondsraad. Tevens zal een reactie worden gevraagd aan het Interprovinciaal Overleg voor Maatschappelijk Welzijn, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en aan de gezamenlijke koepelorganisaties van het particulier initiatief op het terrein van de jeugdhulpverlening.

Eerdere regeringsstandpunten over de jeugdhulpverlening hebben in den lande positieve weerklank gevonden en op verschillende plaatsen geleid tot een ontwikkeling van de jeugdhulpverlening in de door ons beoogde richting. De vele reacties op de voorafgaande regeringsstandpunten en rapporten zijn in de beide eindrapporten bewerkt.

Wij hebben inmiddels ook ingrijpende bezuinigingen in de jeugdhulpverlening en in het bijzonder capaciteitsreducties in de residentiële sector uitgewerkt. Bij de invulling van die bezuinigingen en van het daarmee samenhangende aanvullende beleid wordt aansluiting gezocht bij het interdepartementale beleid, zoals neergelegd in genoemde, voorafgaande regeringsstandpunten. Hierover hebben inmiddels in juni jl. gesprekken met de Tweede Kamer plaatsgevonden.

Samenhang

De werkgroepen hebben het samenhangend netwerk van de jeugdhulpverlening dat zij voorstaan, in zijn geheel geschetst. Dit betreft de samenhang van ambulante en (semi-)residentiële jeugdhulpverleningsvoorzieningen. De hoofdstukken die daarop betrekking hebben (namelijk 3, 4 en 7) maken van beide rapporten deel uit. In de overige hoofdstukken gaat iedere werkgroep op het eigen werkveld nader in. Het IWAPV-rapport schetst bovendien de maatschappelijke context waarin de jeugdige nu opgroeit. Naast zelfhulp en preventie, die alleen in het IWAPV-rapport aan de orde komen, geeft hoofdstuk 3 van beide rapporten een uiteenzetting van de basistypen van jeugdhulpverlening, namelijk ambulante hulp, dagbehandeling, pleegzorg en residentiële hulp, die geen van alle kunnen worden

gemist in een gevarieerd samengesteld hulpverleningsaanbod. Ook worden grenzen van die typen van hulpverlening aangegeven.

Ons beleid is gericht op geleidelijke verschuivingen van residentieel (tehuizen) naar pleegzorg, semi-residentieel (dagbehandeling) en ambulant, overeenkomstig mogelijkheden en behoeften.

Hoofdstuk 4 van de beide rapporten schetst een opbouw van het hulpaanbod, die de samenhang in de jeugdhulpverlening dichterbij moet brengen. Dit belicht ook de door ons reeds eerder vastgestelde uitgangspunten: hulp zo dicht mogelijk bij huis, van zo kort mogelijke duur en in zo licht mogelijke vorm. Daarnaast wordt de weg gewezen om, zodra dat nodig is, meer gespecialiseerde of ingrijpende hulp in te roepen.

In het regionale hulpaanbod achten wij het samenwerkingsverband voor de secundaire (meer gespecialiseerde) jeugdhulpverlening van groot belang. Het samenwerkingsverband kan worden beschouwd als het beleidsmatige ontmoetingspunt van de jeugdhulpverlening in de regio. Zonder een dergelijk centraal punt zullen mogelijkheden om de jeugdhulpverlening te verbeteren, zoals in de rapporten beschreven, onbenut blijven.

Wij gaan er van uit, dat in elk geval de volgende voorzieningen aan dit samenwerkingsverband zullen deelnemen:

de jeugdsectie van de RI(A)GG, de (gezins)voogdij-instelling, het Adviesbureau voor Jeugd en Gezin en de semi-residentiële en residentiële voorzieningen. Wij zijn daarom voornemens de deelname van deze voorzieningen in dat samenwerkingsverband verplicht te stellen in de van toepassing zijnde erkennings- en financieringsregelingen, voorzover daarin niet reeds thans is voorzien. Financiering van de samenwerking dient binnen de bestaande middelen gevonden te worden, behoudens enige tijdelijke tegemoetkomingen in het kader van het aanvullend beleid.

In motie 18.100, nr. 16 (UCV d.d. 31 oktober 1983) is ons gevraagd een beslissing over instelling van multidisciplinaire of toetsingsteams in heroverweging te nemen. Evenals de indieners van de motie zijn wij van mening dat het evaluatie-onderzoek van de experimenten met plaatsingsadviescommissies (PAC's) reden tot kritische bezinning geeft. De PAC's, die een oordeel vooraf over alle voorgestelde uithuisplaatsingen moesten geven, hebben onvoldoende aan hun doel beantwoord. Dit heeft ons doen besluiten de PAC's als zodanig niet landelijk in te voeren.

Wij zijn echter van mening, dat een uithuisplaatsing, zowel in een tehuis als in een pleeggezin, voor de jongere vrijwel altijd een ingrijpende beslissing is. Wij blijven daarom voorstander van een toetsing van deze beslissing in het belang van de jongere en van zijn gezin.

Nu ons uit de evaluatie van de PAC-experimenten gebleken is dat het onderbrengen van de toetsingsfunctie bij één of een beperkt aantal voorzieningen niet bevredigend heeft gewerkt, achten we een verbreding van de verantwoordelijkheid voor vormgeving en instandhouding tot alle voorzieningen voor jeugdhulpverlening uit het hiervoor genoemde samenwerkingsverband de meest aangewezen oplossing.

De toetsing wordt dan als functie van het samenwerkingsverband van secundaire jeugdhulpverleningsvoorzieningen in een breder verband geplaatst, terwijl de voorzieningen zelf er beter bij zijn betrokken dan bij de PAC's het geval was. De toetsing hoeft vervolgens niet op zichzelf te blijven staan. Ook andere zaken, waarin de hulpverleners moeite hebben een oplossing te vinden kunnen worden gezien, hetgeen in het belang is van de client. Een ander argument om toetsing te laten plaatsvinden vloeit voort uit de beperktheid van het aantal plaatsen in pleeggezinnen en tehuizen. Deze plaatsen moeten ten goede komen aan die jongeren die dit type hulp het meest nodig hebben.

Aldus kan een bijdrage worden gegeven aan de beheersing van de plaatsingsstromen.

De geringe kosten van een dergelijke toetsing staan in geen verhouding tot de hier aangegeven belangen. Over de vormgeving van de toetsingsfunctie vanuit de samenwerkingsverbanden willen wij thans nog geen standpunt innemen, maar stellen wij het op prijs in de reacties de gedachten van anderen hierover te vernemen.

In verschillende provincies en regio's is samenwerking tussen jeugdhulpverleningsvoorzieningen, zoals hier bedoeld, reeds gaande. Wij wijzen als voorbeelden op de Stedendriehoek in Gelderland en op de provincie Limburg. Wij willen aan initiatieven voor samenhangende jeugdhulpverlening in brede zin een stimulans geven door eukelen van deze gebieden (provincies of regio's) een voortrekkersrol te geven. Van de hier opgedane ervaringen kan dan elders gebruik worden gemaakt. Bij de begeleiding van voortrekkersregio's zullen departementen en provincies betrokken zijn. Omdat het gaat om ontwikkeling in het hulpaanbod vinden wij dat hier ook een opdracht tot stimulering ligt voor de koepelorganisaties van het particulier initiatief.

Ambulante jeugdhulpverlening en preventie

De IWAPV heeft in haar eindrapport een andere invalshoek gekozen dan in het eerste rapport voor het beschouwen van het begrip preventie. Directeur is daarbij zelfhulp aan de orde gekomen. Dit levert een betere schets op van de opbouw van het hulpaanbod. Naar onze mening is ieder mens, dus ook de jeugdige, in beginsel verantwoordelijk voor zijn eigen welzijn. Indien iemand problemen heeft, dient eerst te worden gezien of deze niet door de betrokkene zelf, al dan niet met behulp van de sociale omgeving, kunnen worden opgelost. Pas als duidelijk is dat dit niet mogelijk is of volstrekt onvoldoende, is het bieden van professionele hulpverlening gerechtvaardigd. De zelfhulp zoals beschreven in het IWAPV-rapport, vormt een uitwerking van hetgeen al eerder in de nota "Eerstelijnszorg" is gesteld.

Preventie wordt niet alleen geboden door voorzieningen die dit expliciet in hun doelstelling hebben opgenomen of die hiertoe activiteiten ontwikkelen, maar ook door andere instellingen. Elke geboden hulpverlening bevat een preventief element: deze is gericht op het voorkomen van verergering van de problematiek of stoornis. Maar ook voorzieningen voor jeugdigen die geen hulpverlening bieden, hebben een preventieve functie.

De IWAPV heeft naast de in par. 2 beschreven samenwerking van de secundaire jeugdhulpverlening ook het belang van samenwerking op het terrein van de primaire (minder gespecialiseerde) hulpverlening benadrukt. Naar onze mening moet dat laatste een onderdeel vormen van de samenwerking in de totale eerstelijnszorg.

De IWAPV doet een aantal concrete voorstellen omtrent de versterking van de ambulante hulpverlening.

Een eerste voorstel vormt het verbeteren van de advisering bij opvoedkundige en psycho-sociale problemen van lichte aard en het bieden van ondersteuning daartoe door de secundaire voorzieningen aan minder gespecialiseerde voorzieningen. Hiermee kunnen wellicht op een weinig ingrijpende

wijze opvoedingsvragen worden opgelost. Een escalatie van opvoedingsproblemen of van hulpaanbod kan worden voorkomen door het vroegtijdig en met een lage drempel aanbieden van deze hulp.

Bezien moet worden welke kosten deze preventieve consultatiemogelijkheid met zich mee brengt. In het kader van het aanvullend beleid als onderdeel van de ombuigingsoperatie zijn hiervoor in 1986 in principe gelden gereserveerd. Over de invulling en organisatie van deze hulpvorm ontvangen wij graag adviezen.

Een volgend voorstel betreft de versterking van de kindertelefoons. Voor het jaar 1984 is via een amendement het beschikbare budget voor de kindertelefoons incidenteel met 50% verhoogd van fl 400.000 naar fl 600.000. Deze verhoging zal door ons worden omgezet in een structurele toekenning. Daarnaast overwegen wij in 1986 in het kader van het aanvullend beleid beperkte extra gelden uit te trekken voor enige uitbreiding van het werk van de kindertelefoons, echter alleen in die regio's, waar dit als onderdeel van een samenhangend netwerk van jeugdhulpverleningsvoorzieningen vorm krijgt.

Over versterking van de pleegzorg hebben wij ons reeds uitgesproken in de nota "Pleegzorg in Perspectief" (1983). De financiële invulling daarvan is te zien in het Financieel Overzicht Jeugdhulpverlening van maart 1984.

In hoofdstuk 6 van het IWAPV-rapport wordt de relatie van jeugdhulpverlening met verwante beleidsterreinen geschetst.

Meer in het algemeen willen wij stellen dat deze relaties bij een standpuntbepaling over deze verwante terreinen onze aandacht krijgen.

Zo zijn de aangegeven relaties met het jeugd- en jongerenwerk en met de hulpverlening aan verslaafden voor ons mede aanleiding geweest tot een organisatorische samenbundeling van deze sectoren bij het ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur. In de door de Minister van WVC aan de Kamer toegezegde algemene nota Jeugdwelzijn zal deze kwestie eveneens aan de orde komen.

De samenwerkingsrelaties tussen instellingen van onderwijsverzorging en voorzieningen voor jeugdhulpverlening heeft ons doen besluiten hieromtrent passages in de Memorie van Toelichting van het ontwerp van wet op de onderwijsverzorging te doen opnemen. Kortheidshalve verwijzen wij daarnaar. Gelet op de raakvlakken en noodzakelijke afstemming tussen jeugdhulpverlening en onderwijs zullen wij bezien of hiertoe nadere aanbevelingen gedaan kunnen worden.

Ten aanzien van de relatie jeugdhulpverlening-minderheden speelt een aantal zaken een rol. Deze zijn in verschillende paragrafen door IWAPV en IWRV beschreven.

Eind 1984 vindt evaluatie plaats van een aantal samenwerkingsprojecten en van activiteiten gericht op deskundigheidsbevordering bij hulpverlening aan jeugdigen uit een culturele minderheid.

Wij zullen in het kader van de follow-up van de Minderhedennota hier nader aandacht aan besteden.

De relatie Vroegtijdige onderkenning van ontwikkelingsstoornissen (VTO) en jeugdhulpverlening dient nauwlettend gevolgd en waar nodig bijgestuurd te worden. Wij zullen de ontwikkelingen van VTO-teams, jeugdhulp-adviesteams en van regionale samenwerkingsverbanden op hun integratiemogelijkheden bezien.

Residentiële en (semi-)residentiële jeugdhulpverlening

In het regeringsstandpunt bij Interimrapport II van de IWRV is het toekomstperspectief voor de (semi-)residentiële voorzieningen zoals door de IWRV in dat rapport geschetst, ter discussie gesteld.

De IWRV introduceerde de term hoogvlakte voor de (semi-)residentiële voorzieningen die dienden samen te werken op regionale schaal en waarvoor de provincies de planningstaak dienden te krijgen. Dit betreft de medische kleuterdagverblijven en dagcentra voor schoolgaande jeugd, de kinderbeschermingsinrichtingen, de internaten voor bijzonder jeugdwerk, de TSMD-voorzieningen voor jeugdigen (inclusief de FIOM-tehuizen), de debieleninternaten en de medische kindertehuizen.

Daarnaast onderscheidde de IWRV de zogenaamde piramide-voorzieningen, bovenprovinciaal werkende sterk gespecialiseerde voorzieningen, namelijk de kinder- en jeugdpsychiatrische voorzieningen, inrichtingen voor zeer intensieve behandeling (ZIB's) en de rijksinrichtingen voor opvoeding en buitengewone behandeling.

In haar eindrapport concentreert de IWRV haar voorstellen voor de zogenaamde hoogvlakte op drie punten: het aangaan van een samenwerkingsverband, het tot stand brengen van een gezamenlijk opnamebeleid en van een onderling afgestemd hulpverleningsaanbod. Daardoor moet een goed gedifferentieerd en onderling samenhangend patroon van (semi-)residentiële voorzieningen ontstaan binnen een regio dat door verschuivingen in het hulpverleningsaanbod kan bijdragen aan de kwaliteit van de hulpverlening. Met regio wordt hier bedoeld een gebied dat doorgaans kleiner is dan een provincie en in een enkel geval daarmee samenvalt.

De ontwikkeling van dergelijke hoogvlakten met een wat beperkter karakter dan bedoeld in Interimrapport II verdient naar onze mening de volle aandacht.

Wel willen wij hierbij stellen, dat de vorming van hoogvlakten een zaak is van lange adem, niet in het minst vanwege de ongelijkmatige spreiding van de voorzieningen over het land. Het geografisch gebied van de hoogvlakte zal daardoor in de beginperiode soms groter dan de beoogde regio moeten zijn.

Wij komen terug op onze beslissing in het vorige regeringsstandpunt waarin ook de internaten voor kinderen van binnenschippers en kermisexploitanten tot de hoogvlakte werden gerekend. De huidige beperkte samenwerking op regionaal en landelijk niveau zal echter wel worden voortgezet.

De plaats van vakinternaten en van FIOM-tehuizen kunnen wij thans nog niet volledig bepalen. Alvorens een definitief standpunt over de vakinternaten te bepalen willen wij in het bijzonder nog de opvattingen van de provincies vernemen. Wij zullen de provincies vragen hierover op korte termijn een standpunt te bepalen.

Wij willen niet uitsluiten dat een of enkele vakinternaten als voorziening met een landelijk bereik worden aangewezen.

De plaatsbepaling van de FIOM-tehuizen zal na publikatie van het rapport over de opvangfuncties geschieden. Tot dan toe worden alle FIOM-tehuizen in hun geheel tot de hoogvlakte gerekend omwille van het gezamenlijk opname- en hulpverleningsbeleid zoals dat binnen de hoogvlakte dient te worden ontwikkeld.

Dagbehandeling als een eigen type hulpverlening, heeft terecht meer aandacht gekregen dan in de voorgaande rapporten. Wij achten het van belang dat tevens de relatie met dagbehandeling in het kader van onderwijs is gelegd. Waar mogelijk zullen wij bevorderen dat de noodzakelijke afstemming tussen dagbehandeling in de jeugdhulpverlening en in het onderwijs kan plaatsvinden. Wij delen de mening van de werkgroep dat geleidelijk de medische kleuterdagverblijven en de dagcentra voor schoolgaande jeugd naar elkaar toe moeten groeien.

Over het levensbeschouwelijk karakter van de voorzieningen willen wij het volgende stellen. Het levensbeschouwelijk karakter komt het meest pregnant naar voren in die situaties, waar ook de opvoeding en verzorging van de jeugdige (tijdelijk) wordt overgenomen.

Bij opname in tehuizen zijn er voor ouders en jeugdigen die ruimte wensen voor de beleving van de persoonlijke levensbeschouwing, in principe drie mogelijkheden. Elk tehuis waar de jeugdige verblijft, is verplicht de gewenste vorenbedoelde ruimte te bieden. Daarnaast kan een tehuis met een bepaalde levensbeschouwelijke grondslag en werkwijze deel uitmaken van het samenwerkingsverband van de hoogvlakte. Is zo'n tehuis niet binnen de eigen regio aanwezig, dan kan dit reden voor een buitensregionale plaatsing zijn. In uitzonderlijke gevallen kan gebruik worden gemaakt van een levensbeschouwelijke voorziening met een landelijk karakter. Een dergelijke voorziening dient onzerzijds als zodanig te worden aangewezen.

Wat betreft de gespecialiseerde voorzieningen (z.g. piramide-voorzieningen) is thans overleg gaande om in dit lopende jaar te komen tot de afronding van een functiemodel en tot een definitieve bepaling van bovenprovinciale werkgebieden. De positiebepaling van ZIB's kan aansluitend plaatsvinden. Alsdan kan in 1985 met de feitelijke piramide-voering worden begonnen, die gericht zal zijn op de noodzakelijke behandelingsdifferentiatie volgens het functiemodel (incl. besloten/gesloten opname) en opnameplicht.

Wij hebben het voornemen om via de plannings- en erkenningsnormen voor kinder- en jeugdpsychiatrische inrichtingen de samenwerking van de piramide-voorzieningen te bevorderen, inclusief de opnameprocedures en de gezamenlijke opnameplicht. Met de ZIB's zullen overeenkomstige regelingen worden getroffen.

De rijksinrichtingen voor opvoeding en voor buitensproone behandeling blijven een aparte plaats innemen. Hun werkgebied blijft landelijk. Bezien moet worden in hoeverre voor de opname van een aantal jeugdigen met een psychiatrische indicatie, die thans nog op de rijksinrichtingen zijn aangewezen, nadere regelingen moeten worden getroffen.

Wet- en regelgeving

Eén van de belangrijkste aspecten voor de toekomstige jeugdhulpverlening betreft de wet- en regelgeving die voor dit terrein van toepassing zal zijn.

Thans zijn er voor een aantal onderdelen van jeugdhulpverlening wettelijke beleidskaders voorhanden. (Wet voorzieningen gezondheidszorg, de Wet ziekenhuisvoorzieningen, de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten, de Ziekenfondswet en de Beginselenwet Kinderbescherming). Deze kaders zijn echter niet op elkaar afgestemd. Bovendien zijn andere delen van jeugdhulpverlening niet bij wet geregeld. Dit leidt tot onoverzichtelijkheid in de normstelling en is niet in overeenstemming met onze visie op samenhang in de jeugdhulpverlening en op deregulering in brede zin.

In voorgaande regeringsstandpunten zijn voor dit terrein als uitgangspunten voor wet- en regelgeving sterk benadrukt de harmonisatie én decentralisatie. Daarnaast dienen thans ook genoemd te worden de noodzaak zoveel mogelijk aansluiting te zoeken bij bestaande of in voorbereiding zijnde (organieke) wetgeving.

De uitkomsten van de discussies over de z.g. Beleidsbrief wetgeving WVC van 26 september 1983 (kamerstuk 18.111,1) raken ook het terrein van de jeugdhulpverlening. Immers, naast de aangekondigde Wet gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening werd het noodzakelijk geacht voor het overige niet wettelijk geregelde deel van de maatschappelijke dienstverlening alsnog een wettelijk kader te scheppen.

De werkgroepen zijn bij de keuze voor een wettelijk kader met name ingegaan op de noodzakelijke instrumenten ter ondersteuning van het voorgestelde jeugdhulpverleningsbeleid. Hierbij hebben de werkgroepen niet gekeken naar het maximaal wenselijke, maar naar het minimaal vereiste.

Wij onderschrijven de analyse van de werkgroepen over het minimaal vereiste instrumentarium voor het tot stand brengen van het samenhangend netwerk van jeugdhulpverleningsvoorzieningen en achten het een noodzaak voor dit brede terrein de wettelijke grondslagen te handhaven dan wel alsnog te bieden. Wij laten daarbij onze eerdere uitgangspunten van harmonisatie en decentralisatie echter niet los.

Als minimale vereisten zien wij:

- een expliciete niveautoedeling aan de verschillende bestuursniveaus;
- een plannings- en richtlijnsysteem, alsmede daarmee verbonden een voor de voorzieningen voor jeugdhulpverlening analoog erkenningensysteem;
- de noodzaak financiële verbindingen te leggen en uit te bouwen tussen de begrotingsgefinancierde voorzieningen en de voorzieningen gefinancierd uit het verzekeringscircuit en
- het mogelijk maken van een integrale planning van jeugdhulpverleningsvoorzieningen.

Ook de clusters van samenhang zoals de werkgroepen die beschrijven, vragen hierbij aandacht:

- de specifieke (ambulante) jeugdhulpverlening en de algemene medische en maatschappelijke dienstverlening (waaronder met name de eerstelijnszorg);
- de secundaire ambulante en (semi-)residentiële jeugdhulpverlening;
- de (semi-)residentiële voorzieningen (ofwel de hoogvlakte).

De Tweede kamer heeft door het aannemen van motie 18.111 nr. 21 gevraagd een sectorwet te ontwerpen voor een aantal welzijnsvoorzieningen, waaronder de jeugdhulpverlening.

Wij hebben ons daarop beraden en de mogelijkheden daartoe onderzocht.

De instrumenten die de Welzijnswet zou moeten bevatten om als wettelijk kader voor de totale jeugdhulpverlening te fungeren, stroken niet met de principes die deze wet zullen dragen.

Op grond daarvan hebben wij gekozen voor een benadering die, alles overziend, de beste kansen scheidt voor samenhang in de jeugdhulpverlening. Het betreft het volgende.

Er wordt een afzonderlijke wettelijke regeling voor de jeugdhulpverlening

ontworpen. Hierin worden de jeugdhulpverlening op het terrein van de maatschappelijke dienstverlening, de volksgezondheidsvoorzieningen en de justitiële voorzieningen opgenomen.

De Beginselenwet voor de Kinderbescherming zal dan worden ingetrokken.

De verantwoordelijke bewindspersoon van WVC zal eerste ondertekenaar van het wetsontwerp zijn en de verantwoordelijke bewindspersoon van Justitie tweede ondertekenaar. In de wet zelf zal een duidelijke afbakening van bevoegdheden worden opgenomen.

Het voorontwerp van, of de opzet voor de wet op de jeugdhulpverlening zal tegelijk met de indiening van het ontwerp van de Welzijnswet bij de Tweede Kamer worden gepubliceerd.

Planning en financiering

Het voorgaande houdt in dat voor de voorzieningen voor jeugdigen samenhangende planning tot stand kan worden gebracht.

In de wet zal worden voorzien in de mogelijkheid van decentralisatie van voorzieningen krachtens een AMvB die door de verantwoordelijke bewindspersonen van WVC en Justitie wordt vastgesteld.

Het voeren van een samenhangend beleid op het terrein van de jeugdhulpverlening maakt het noodzakelijk de nauwe samenwerking op het financiële vlak voort te zetten. Met name komt dit tot uiting bij de voorbereiding van de begroting van de afzonderlijke departementen, de behoefte aan afstemming van de in het geding zijnde financierings- en subsidieregelingen en de coördinatie van uitgaven, die voortvloeien uit interdepartementale beleidsvoering.

Op verschillende wijzen wordt hieraan vorm gegeven. In de eerste plaats zal de financiering van onder de wet op de jeugdhulpverlening vallende voorzieningen die thans uit de AWBZ worden gefinancierd volledig geschieden via de rijksbegroting. Deze wijziging in de financiering zal budgettair neutraal geschieden. Tevens worden de departementale begrotingsposten voor de jeugdhulpverlening bij de voorbereiding en uitvoering van de begroting behandeld als één geheel. Dit geeft onder meer de mogelijkheid om capaciteitsreducties daar te realiseren waar deze het in gang gezette beleid zo weinig mogelijk schade toebrengen en om aanvullende uitgaven daar te verrichten waar zij het meest nuttig zijn. Naar behoefte en voorzover mogelijk zal ook een verbinding worden gelegd met het circuit van de wettelijke verzekeringen.

Vervolgens kunnen uitgaven met een interdepartementaal karakter worden gedaan door één departement onder gelijktijdige declaratie bij de andere betrokken departementen binnen de door de wetgever toegestane ruimte.

Tenslotte zal het Financieel Overzicht Jeugdhulpverlening (FOJ) met ingang van het indienen van de ontwerp-begrotingswetten voor 1986 als bijlage bij de begrotingen van WVC en Justitie worden gevoegd.

Jaarlijks zal dit financieel overzicht worden bijgesteld en betrekking hebben op de drie voorafgaande, de vier komende jaren en het jaar van uitgifte. Voor dit jaar van uitgifte en de komende jaren betreft het FOJ een raming van de uitgaven en de financiering daarvan.

Het FOJ zal functioneren als een interdepartementale meerjarenraming.

Beleidsregie en voortzetting

Enkele malen is er in de Tweede Kamer - onder meer door een motie - op aangedrongen om ten aanzien van jeugdhulpverlening de nu nog gespreide coördinatie in handen te leggen van WVC.

Wij hebben hierbij overwogen dat de coördinatie, het voorzitterschap en het secretariaat van de IWRV lagen bij Justitie en van de IWAPV bij WVC en dat de Minister van WVC thans coördinerend Minister is voor het jeugdbeleid. De constructieve samenwerking in die werkgroepen kon vooral worden bereikt door de wijze van coördinatie tussen de departementen.

De werkzaamheden van IWRV en IWAPV als zodanig zijn beëindigd na het vaststellen van het definitieve regeringsstandpunt. Daarna zal uitvoering worden gegeven aan het hierbij door de Regering aanvaarde beleid door een gemeenschappelijke actie van de desbetreffende departementen, in feite inmiddels in hoofdzaak Justitie en WVC, hoewel ook O&W betrokken blijft.

Regeling van de coördinatie in formele zin achten wij onnodig, mede gezien de behoefte van het kabinet aan een beperkter gebruik van het begrip coördinatie. Na het uitbrengen van de eindrapporten en het voeren van de discussies daarover zal (de portefeuilledrager van) WVC bij de uitvoering van het door de IWRV en de IWAPV voorbereide beleid tegenover de Kamer de eerste woordvoerder zijn voorzover het betreft de gezamenlijke beleidsuitgangspunten. Hetzelfde zal gelden voor het overleg met de lagere overheden en met het particulier initiatief.

Zodra op grond van de reacties op dit regeringsstandpunt een nader standpunt op onderdelen is voorbereid, zullen de werkgroepen IWAPV en IWRV worden opgeheven. Uit de betrokken departementen zal een ambtelijke beleidsgroep jeugdhulpverlening worden belast met de uitvoering van de wet. Dit kan onder meer betrekking hebben op

- afstemming regelingen en samenstelling Financieel Overzicht Jeugdhulpverlening
- afstemming bestedingenbeleid
- harmonisatie arbeidsvoorwaarden
- begeleiding voortrekkersregio's.

Gestructureerd Overleg

Het sedert mei 1981 functionerende Gestructureerd Overleg Jeugdhulpverlening wordt op ambtelijk niveau en op het niveau van bewindslieden gevoerd met de provincies en de gemeenten en daarnaast met de landelijke koepelorganisaties van het particulier initiatief. Het overleg voorziet naar wij constateren, in een duidelijke behoefte.

In de komende tijd zal op twee onderdelen nadere invulling moeten worden gegeven aan het Gestructureerd Overleg in verband met haar betekenis voor de ontwikkeling van een samenhangend netwerk van ambulante en (semi-)residentiële voorzieningen voor jeugdigen.

Dit betreft de definitieve vormgeving van het Gestructureerd Overleg met het particulier initiatief door de toetreding van bij de jeugdhulpverlening betrokken landelijke (koepel)organisaties op het terrein van de ambulante jeugdhulpverlening.

Over de vormgeving daarvan zal in verband met de werkbaarheid nader overleg plaatsvinden met het particulier initiatief.

Daarnaast zal in het overleg met de andere overheden de positie van de VNG aan betekenis kunnen winnen door de uitbreiding in het overlegterrein met de ambulante zorg.

De vormgeving van een netwerk van voorzieningen van jeugdhulpverlening brengt met zich mee dat Rijk, provincies en gemeenten zich nader zullen moeten beraden over de positie van het uitvoerend particulier initiatief (ambulant en (semi-)residentieel) als adviesinstantie aan provincie en gemeente. Hier ligt een relatie met de herstructurering van de overkoepelende organisaties van het particulier initiatief, die in ander verband aan de orde is.

INHOUDSOPGAVEPagina

1.	Bij wijze van inleiding	1
1.1.	Vooraf	1
1.2.	Het rapport in hoofdlijnen	3
1.3.	Reacties op het eerste IWAPV-rapport	7
2.	Maatschappelijke ontwikkelingen en jeugdhulpverlening	9
2.1.	Inleidende opmerkingen	9
2.2.	De socialisatie van de jeugdige	10
2.3.	De ontwikkelingsgang van de jongere in de sociale context	11
2.4.	Een visie op maatschappelijke ontwikkelingen, een poging tot reflectie	14
2.5.	De confrontatie van de jeugd met de maatschappelijke ontwikkelingen	18
2.6.	Gevolgen van maatschappelijke ontwikkelingen	19
3.	De hulpverlening aan jeugdigen, uiteengelegd in functies en basistypen	21
3.1.	Vooraf	21
3.2.	Zelfhulp: relatief en relationeel	22
3.3.	Preventie	26
3.4.	Over functies en basistypen	29
3.5.	Functies van jeugdhulpverlening	30
3.6.	Basistypen van jeugdhulpverlening	32
3.6.1.	Ambulante hulpverlening waarbij het kind thuis blijft	33
3.6.2.	Dagbehandeling	34
3.6.3.	Pleegzorg	35
3.6.4.	Residentiële plaatsing	36
3.6.5.	Verschuivingen	37
4.	De opbouw van het hulpaanbod	38
4.1.	Zelfhulp	38
4.2.	Het hulpaanbod	38
4.2.1.	Vindplaatsen	39
4.2.2.	De primaire jeugdhulpverlening	39
4.2.3.	De secundaire jeugdhulpverlening	40
4.2.4.	Het jeugdhulp-adviesteam	41
4.3.	De opbouw van het hulpaanbod in schema	42
4.4.	De organisatorische samenhang	43
4.4.1.	Schematisch overzicht	43
4.4.2.	Samenwerking primaire hulpverlening	44
4.4.3.	Samenwerkingsverband secundaire jeugdhulpverlening	45
4.4.4.	De jeugdhulp-adviesteams (JHAT's)	47
4.4.5.	Hoogvlakte/piramide	51
4.5.	Regio-indeling	51
5.	De rode draad in het voorzieningencircuit	53
5.1.	Inleiding	53
5.2.	Jeugdhulpverlening als ontwikkelingshulp	54
5.3.	Toevalligheden in de jeugdhulpverlening	55
5.4.	Samenwerking in de preventieve sfeer	58
5.5.	De primaire ambulante jeugdhulpverlening	62
5.6.	De secundaire (ambulante) jeugdhulpverlening	65
5.7.	Samenwerking in groeimodel	67
5.8.	De samenhang van hulp en recht	72

6.	Relatie van jeugdhulpverlening met andere verwante beleidsterreinen	77
6.1.	Inleiding	77
6.2.	Jeugdhulpverlening en het jeugd- en jongerenwerk	77
6.3.	Jeugdhulpverlening en onderwijs	79
6.3.1.	Zorgverbredingsbeleid	80
6.3.2.	Onderwijsvoorrangsbeleid	81
6.3.3.	Schoolbegeleiding	82
6.3.4.	Schoolbegeleiding en jeugdhulpverlening	83
6.4.	Jeugdhulpverlening en hulpverlening aan druggebruikers	84
6.5.	Jeugdhulpverlening en minderheden	87
6.6.	Jeugdhulpverlening en gehandicapten	89
6.7.	De ontwikkelingen van de VTO	90
7.	Enige aspecten van regelgeving, planning en financiering van de jeugdhulpverlening	93
7.1.	Regelgeving	93
7.1.1.	De huidige regelgeving	93
7.1.2.	De wettelijke regelingen in perspectief	94
7.2.	Planning	98
7.3.	De financiering van de jeugdhulpverlening	102
7.3.1.	Financieringsmethodieken	102
7.3.2.	Knelpunten	103
7.3.3.	Coördinatie van de financiering op het onderdeel jeugdhulpverlening	103
Bijlage 1.	Samenstelling van de werkgroep per 1 juli 1984	107
Bijlage 2.	Doelstelling en stellingen jeugdhulpverlening	108
Bijlage 3.	Overzicht van een groot aantal voorzieningen voor ambulante jeugdhulpverlening	111
Bijlage 4.	Enige informatie over het ontwikkelingsproject Stedendriehoek c.a.	114
Bijlage 5.	Lijst van instellingen, die officieel hebben gereageerd op het eerste IWAPV-rapport	118
Bijlage 6.	Lijst van de meest gebruikte afkortingen	119

1. Bij wijze van inleiding

"Niets groots komt plotseling tot
bestaan, niet een tros druiven,
zelfs geen vijg"

- Epictetus
Diatribae, I, 15

1.1. Vooraf

Dit rapport is het eindverslag van de Interdepartementale Werkgroep Ambulante en Preventieve Voorzieningen voor hulpverlening aan jeugdigen (IWAPV).

Langer dan destijds voorzien bij het verschijnen van het eerste rapport (mei 1981) heeft het geduurd vóór de werkgroep in staat was haar discussies, bevindingen en conclusies neer te schrijven.

Oorzaken van deze vertraging liggen onder andere in de behoefte van de IWAPV alsook van de Tweede Kamer om ambulante en (semi-)residentiële voorzieningen in samenhang te benaderen; in de snelle opeenvolging van kabinetten; in de voorbereiding en de tenuitvoerlegging van de bezuinigingstaakstelling in de jeugdhulpverlening. En tenslotte in de intrekking van de Kaderwet specifiek welzijn (KSW) en de gevolgen daarvan.

Afgezien van deze oorzaken kan worden gesteld dat er in de afgelopen jaren nogal wat is gebeurd en gewijzigd op het terrein van de jeugdhulpverlening.

Zowel de IWAPV als de Interdepartementale Werkgroep Residentiële Voorzieningen (IWRV) hebben in hun rapporten de visie verwoord en uitgewerkt, dat de hulpvraag bepalend dient te zijn voor het hulpaanbod. Verschuivingen in het hulpaanbod kunnen dan noodzakelijk zijn. In de praktijk hebben zich de laatste decennia belangrijke verschuivingen voorgedaan.

Een opmerkelijke groei vond plaats in het bijzonder bij de ambulante geestelijke gezondheidszorg en de maatschappelijke dienstverlening. Door deze uitbreiding en door wijziging in maatschappelijke opvattingen is de hulpverlening in het kader van een justitiële maatregel belangrijk in omvang teruggedaan (in Hoofdstuk 5 wordt hierop nader ingegaan). Een tweede belangrijke verschuiving is waar te nemen in de groei van de semi-residentiële voorzieningen (medische kleuterdagverblijven en dagcentra voor schoolgaande jeugd) en de teruggang in capaciteit van de residentiële zorg, bij de ene categorie sterker dan bij de andere. Deze ontwikkeling had aanvankelijk een minder planmatig karakter, maar is de laatste jaren onderwerp van beleidsvoering geworden, onder meer tot uiting komend in de interdepartementale samenwerking, het inschakelen van provincies bij de planning en bij het tot stand brengen van capaciteitsreducties en aanvullend beleid. De hierbedoelde verschuivingen en wijzigingen binnen de jeugdhulpverlening worden als volgt onderschreven in een voorwoord van de redactie van Justitiële Verkenningen (nr. 8, 1981) bij een artikel van Dr. J. Junger-Tas: "De auteur gaat in op drie veranderingsprocessen die in alle westerse cultuurlanden in min of meer sterke mate te onderkennen zijn: het terugdringen van justitieel ingrijpen bij minderjarigen; het teruglopen van uithuisplaatsingen in kindertehuizen en inrichtingen; en tenslotte hiermee verband houdend de ontwikkeling

van velerlei vormen van ambulante en alternatieve hulpverlening, die justitieel ingrijpen willen voorkomen dan wel vermijden. Maar zoals dikwijls gebeurt bij ontwikkelingen die slechts gedeeltelijk een planmatig karakter hebben en veelal op autonome wijze tot stand komen, gaan ze gepaard met een aantal neveneffecten, die weinigen voorzien hebben".

Junger-Tas geeft in het hiervoor vermelde artikel twee belangrijke oorzaken aan voor het niet geheel optimaal functioneren van experimenten op dit terrein in binnen- en buitenland, die verderop wat meer uitgebreid aan de orde zullen komen, maar hier reeds worden vermeld:

- het ontbreken van een duidelijk theoretisch onderbouwde visie, waarop de jeugdhulpverlening zich zou baseren;
- de grote spreiding, versnippering en gebrekkige organisatie, samenhang en samenwerking van de hulpverleningsorganisaties.

Dit rapport baseert zich enerzijds op de voorafgaande rapportages van zowel de IWRV als de IWAPV en probeert anderzijds zoveel mogelijk recht te doen aan de reacties op deze rapporten. In de reactie op het IWAPV-rapport is frequent gewezen op het ontbreken van een duidelijke visie.

Toch was er wel degelijk sprake van een visie op jeugdhulpverlening. Deze onderliggende visie is in het eerste rapport van de werkgroep niet uitvoerig uiteengezet, maar heeft haar neerslag gevonden in de door de beide werkgroepen gehanteerde aandachtspunten. Deze aandachtspunten zijn in overeenstemming met hetgeen de IWRV in haar tweede rapport (pag. 25) stelt, nl. "dat de hulpverleningsinstellingen een zo natuurlijk mogelijke leefsituatie aan (...) jongeren dienen aan te bieden". En, in het IWAPV-rapport wordt dat nog eens aangevuld, "Voorop staat: het zoveel mogelijk intact houden van de zelfstandigheid van de jeugdige, afhankelijk van zijn leeftijd". Het gaat om "versterking en zonodig herstel van de zelfstandigheid en zelfredzaamheid van het individu in zijn leefomgeving". Een voorwaarde voor het welslagen van dergelijke vormen van hulp verlenen is het continue karakter ervan. Dat vereist een grote mate van samenwerking tussen de hulpverlenende instanties. Hiermee zijn reeds twee belangrijke aandachtspunten aangestipt, waaraan dit rapport zal zijn gewijd, nl. enerzijds het nader expliciteren en uitwerken van de onderliggende visie en anderzijds de samenhang en samenwerking in de jeugdhulpverlening.

Bij het uitwerken van de visie is de context waarbinnen die jeugdhulpverlening plaatsvindt, in de beschouwingen betrokken. Een dergelijke exercitie kan opleveren dat er interessante parallellen bestaan tussen maatschappelijke ontwikkelingen in bredere zin en de ontwikkelingen in de jeugdhulpverlening. Hiervoor is dat reeds uitgekomen in het beklemtonen van het bevorderen van de zelfstandigheid en zelfredzaamheid van het individu in zijn leefomgeving. Dit komt nl. overeen met opvattingen over maatschappelijke ontwikkelingen, die in par. 2.5. nader zullen worden geschetst.

In dit rapport zijn aspecten van jeugdhulpverlening aan de orde gekomen, die kernachtig in een aantal stellingen zijn weergegeven in bijlage 2. Deze stellingen geven de "quint essence" van het samenhangend netwerk van jeugdhulpverlening weer, zoals dat in de rapportage naar voren is gekomen.

1.2. Het rapport in hoofdlijnen

In het eerste rapport van de IWAPV wordt vooral een inventariserende beschrijving gegeven van de ambulante hulpverlening en de preventie. Als invalshoek is gekozen voor een onderverdeling van die voorzieningen naar de leeftijdscategorie waarop zij zich voornamelijk richten. Verder zijn enige knelpunten en beleidsuitgangspunten gegeven om te komen tot een samenhangend netwerk van jeugdhulpverleningsvoorzieningen. Thans is het zaak om het samenhangend netwerk van de jeugdhulpverlening in haar geheel te schetsen en daarbinnen het ambulante terrein en de preventie een eigen plaats te geven.

Zowel in Interimrapport II van de IWRV als in het eerste rapport van de IWAPV wordt voorgesteld het beleid te richten op niet-vrijblijvende samenwerking op regionaal niveau tussen ambulante voorzieningen, dagvoorzieningen en residentiële voorzieningen, opdat er een sluitend netwerk ontstaat dat in redelijkheid kan voldoen aan alle essentiële hulpvragen vanuit die regio. De IWAPV en de IWRV werken dit beleid thans verder uit. Beleid rond jeugdhulpverlening dient de jeugdige en de problemen van en met die jeugdige in de focus te hebben.

Dit rapport valt als het ware in twee delen uiteen.

In het eerste gedeelte, omvattende het tweede hoofdstuk wordt aandacht gegeven aan theoretische elementen, die de bouwstenen leveren voor een visie op maatschappelijke ontwikkelingen en de plaats van de jongeren daarin, en hoe de jeugdhulpverlening daarop kan inspelen. In dat hoofdstuk wordt een redenering gevolgd die inhoudelijk-logisch leidt tot de door zowel de IWRV als de IWAPV geformuleerde uitgangspunten. Dat geldt zowel voor de theoretische visie en de aangetoonde samenhang als voor samenspraak en samenwerking van hulpverlenende instellingen. Het eerste deel tracht zich vooral op inhoudelijke argumenten te baseren; in het tweede gedeelte (Hoofdstuk 3, 4 en 7) wordt ingegaan op de bestuurlijk-organisatorische consequenties van de inhoudelijk onderbouwde uitgangspunten.

In hoofdstuk 2 zal op beknopte wijze een schets worden gegeven van de maatschappelijke ontwikkelingen op basis van enkele theoretische noties, die elders zijn ontwikkeld en hier dus niet in extenso hoeven te worden weergegeven.

Een inhoudelijke notie ligt ook ten grondslag aan de implicaties voor het terrein van de jeugdhulpverlening. Het gaat dus niet in de eerste plaats om de structurele aspecten van de jeugdhulpverlening. Immers, uit het verleden is wel duidelijk geworden dat een perfect georganiseerde structuur geen garantie vormt voor een perfecte hulpverlening. H. v. Ewijk (Jeugd en Samenleving, juli 1983) spreekt in dit verband van het "naïeve structuuroptimisme" (zie ook R. Bullens, c.s. "Heeft het observatiehuis nog toekomst?" 1981).

In hoofdstuk 3 wordt eerst de jeugdhulpverlening uiteengelegd in functies en basistypen.

Allereerst komen zelfhulp en preventie aan de orde.

Daarna vindt een indeling plaats naar verschillende hulpverleningsfuncties, t.w. directe en indirecte.

Onder directe hulpverleningsfuncties worden o.a. zaken verstaan als het voorlichten, adviseren, behandelen, begeleiden van de jeugdige zelf.

Bij indirecte hulpverleningsfuncties wordt onder meer gedacht aan consultatie, ondersteuning (aan derden), registratie.

Deze functies worden geboden vanuit en in verschillende typen van hulpverlening. Vier basistypen worden onderscheiden: ambulante jeugdhulpverlening, dagbehandeling, pleegzorg, residentiële jeugdhulpverlening.

Ieder van deze basistypen heeft eigen, specifieke hulpverleningsmogelijkheden en grenzen. Tezamen vormen zij het totale patroon, waarin velerlei variaties kunnen worden ondergebracht en waarbinnen zich verschuivingen kunnen voordoen.

In hoofdstuk 4 wordt gesproken over de (organisatorische) opbouw van het hulpaanbod. Bij de opbouw van het hulpaanbod liggen de lichte hulpverleningsmogelijkheden die dicht bij huis en direct toegankelijk zijn, het meest voor de hand, terwijl de zwaardere en meer ingrijpende vormen van hulp achter de hand worden gehouden. De opbouw van het hulpaanbod omvat het eerste signaal, de eerste hulp, zo nodig het beoordelen van de behoefte aan verdergaande hulp en eventueel het verlenen van verdergaande hulp.

Om het gewenste patroon van jeugdhulpverlening volledig tot ontwikkeling te brengen, wordt bepleit dat binnen een bepaalde door de provincie aan te geven regio, die voorzieningen die zich specifiek richten op jeugdhulpverlening, tot samenwerking komen in een samenwerkingsverband jeugdhulpverlening.

Partners in een dergelijk samenwerkingsverband zijn tenminste de (semi-)residentiële voorzieningen, de jeugdsectie van de RIAGG, de (gezins)voogdij-instelling, en voor zover aanwezig, het Adviesbureau voor Jeugd en Gezin. Ook de relatie met andere preventieve en ambulante (jeugd)hulpverleningsvoorzieningen moet regionaal worden ingevuld. Gelet op de vaak specifieke regionale situaties en verschillen is dit echter niet verder uitgewerkt.

Deze specifieke jeugdhulpverleningsvoorzieningen in de regio maken, in het kader van het te vormen samenwerkingsverband, gezamenlijk afspraken over de vorming, gebruikmaking en ondersteuning van een jeugdhulp-adviesteam. Aan de totstandkoming van deze teams is reeds op korte termijn behoefte. Daarnaast overleggen de hulpverleningsvoorzieningen gezamenlijk over het beschikbare voorzieningenpatroon en de mogelijkheden om daar verdere differentiaties of gewenste verschuivingen binnen aan te brengen, waardoor de uitgangspunten voor hulpverlening beter gerealiseerd worden. Deze uitgangspunten houden in: hulpverlening in zo licht mogelijke vorm, zo kort mogelijk, zo dicht mogelijk bij huis. Bij wijzigingen in het voorzieningenpatroon moeten vooralsnog de beperkingen ten gevolge van verschillende financieringsystemen in acht worden genomen.

Het jeugdhulp-adviesteam, zoals dat in beide eindrapporten wordt beschreven, is meer dan een verwijzingsorgaan of een toetsingscommissie. Het is bedoeld als een klein, maar hoogwaardig adviesteam dat, op basis van individuele ervaring in hulpverlening en kennis van de sociale kaart, in staat is om te beoordelen wat voor hulp nodig is en waar die beschikbaar is.

Zowel hulpverleners kunnen in een vastgelopen hulpsituatie bij het team terecht, alsook plaatsende instanties die het voornemen tot plaatsing in een pleeggezin, of de hoogvlakte of piramide hebben. Een dergelijke plaatsingsindicatie wordt door het team getoetst op de juistheid van de keuze en op de vraag of in begeleiding van pleegouders en/of ouders is of dient te worden voorzien.

Het jeugdhulp-adviesteam komt tot stand door en wordt bemand vanuit de jeugdhulpverleningsvoorzieningen in de regio. Als er prioriteit moet worden gesteld, geeft het team voorrang aan de toetsingsfunctie.

Hoofdstuk 5. De rode draad door het voorzieningencircuit is de samenwerking tussen de voorzieningen om te komen tot een samenhangend netwerk. Daarbinnen zullen de ambulante en preventieve voorzieningen een eigen plaats innemen. In de komende jaren zal op ambulante voorzieningen meer nadruk komen te liggen. Deze nadruk komt o.a. tot uiting in de deelname in het samenwerkingsverband en aan het jeugdhulpadviesteam. Daarnaast zal ook ten aanzien van de daadwerkelijke hulpverlening nadruk komen te liggen op de primaire en secundaire ambulante hulpverlening.

Met hernieuwde kracht wordt namelijk gesteld dat tot een residentiële plaatsing van een jeugdige alleen mag worden overgegaan indien:

- de thuissituatie zodanig is dat uithuisplaatsing geboden is of
- de vereiste hulpverlening alleen effectief kan zijn bij een residentiële opname en
- pleegzorg, aangevuld met ambulante ondersteuning onvoldoende is of niet mogelijk blijkt.

Binnen het samenhangend netwerk van jeugdhulpverlening nemen ambulante en preventieve voorzieningen een eigen plaats in. Die eigen plaats komt vaak tot uiting door een zekere autonomie van voorzieningen.

Deze autonomie leidt tot toevalligheden en variatie in de hulpverlening. Deze kunnen als positieve aspecten worden aangemerkt, mits er samspraak en samenwerking tussen voorzieningen bestaat. Die samspraak en samenwerking tussen voorzieningen is de invalshoek van dit hoofdstuk. Achtereenvolgens komen aan de orde de samenwerking in de preventieve sfeer, de samenwerking in de primaire ambulante jeugdhulpverlening en de samenwerking in de secundaire (ambulante) jeugdhulpverlening. Samenwerking niet alleen tot stand te brengen binnen die terreinen van hulpverlening, maar ook tussen die terreinen. Samspraak en samenwerking is een groeiproces, waarvan men reeds op korte termijn resultaten mag verwachten.

Als laatste wordt aandacht besteed aan de samenhang tussen hulpverlening en rechtspleging en de complementaire ontwikkelingen op die terreinen.

In dit hoofdstuk is de "theorie van samenwerking" geïllustreerd met voorbeelden uit de praktijk, zoals in Hoorn op het terrein van de primaire hulpverlening en in de regio Oost-Gelderland op het terrein van de secundaire jeugdhulpverlening. Daarnaast zijn nog tal van andere voorbeelden van meer, vaak minder succesvolle, vormen van samenwerking te geven. Bij al deze voorbeelden moet in het oog worden gehouden dat deze tot stand zijn gekomen onder gunstige of bijzondere omstandigheden, zoals het ter beschikking stellen van extra financiële middelen voor de samenwerking of onder de bezuinigingsdruk. De werkgroep is ervan overtuigd dat een samenwerking bij de secundaire jeugdhulpverlening niet mogelijk is zonder planning op provinciaal niveau en vooralsnog centrale financiering en regelgeving, met op termijn decentralisatie naar het provinciaal niveau gezien de samenhang met de hoogvlakte.

In dit hoofdstuk zijn verder enkele aandachtspunten voor de versterking van de ambulante hulpverlening aangegeven.

Een nadere uitwerking dient in de praktijk te geschieden.

In het kader van het aanvullende beleid zijn hiervoor gelden uitgetrokken, met name in de jaren 1986 e.v.

In hoofdstuk 6 wordt aandacht besteed aan verwante terreinen. Omdat de ontwikkelingen op het terrein van de jeugdhulpverlening zich niet in een vacuüm voltrekken en er op "aanpalende" terreinen eveneens ontwikkelingen zijn te signaleren die hun invloed op de vormgeving

van het jeugdhulpverleningsterrein kunnen uitoefenen, wordt aandacht besteed aan de relatie van de jeugdhulpverlening met die verwante terreinen. Achtereenvolgens zullen de relaties aan de orde komen met:

- het jeugd- en jongerenwerk;
- het onderwijs, waarin wordt ingegaan op het zorgverbredingsbeleid, het onderwijsvoorrangsbeleid en de schoolbegeleiding;
- de hulpverlening aan druggebruikers;
- het beleid ten aanzien van etnische minderheden met de centrale vraag hoe het jeugdhulpverleningsbeleid in het algemeen is in te passen in het beleid ten aanzien van etnische minderheden, zoals geschetst in de Minderhedennota;
- het gehandicaptenbeleid;
- en last but not least de Vroegtijdige onderkenning van ontwikkelingsstoornissen (VTO). De VTO maakt een integraal onderdeel uit van het totaal van de jeugdhulpverlening, maar verdient een eigen aanpak en nadruk.

In hoofdstuk 7 wordt aandacht besteed aan de regelgeving, planning en financiering van de jeugdhulpverlening. Anders dan verwacht is de wet- en regelgeving, die de grondslag zou kunnen vormen voor samenhangende jeugdhulpverlening nog in het stadium van voorbereiding.

Eerst wordt een schets gegeven van de huidige regelgeving voor jeugdhulpverlening.

Jeugdhulpverlening ressorterend onder WVC/Welzijn heeft geen wettelijk kader, in afwijking van het merendeel der gezondheidsvoorzieningen voor jeugdigen en van de kindbescherming. Op de terreinen van "zorg" en van "welzijn" staat nieuwe regelgeving op stapel. Naast een te ontwerpen Wet gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening (WGM), is er tijdens de UCV van 12 maart en 10 mei 1984 sprake geweest van een Welzijnswet, waar ook jeugdhulpverlening bij betrokken is.

Over het karakter van deze nieuwe wetgeving is nog weinig definitiefs te zeggen. Daarom wordt aangegeven aan welke voorwaarden het wettelijk kader tenminste moet voldoen, geredeneerd vanuit de beleidsdoelmerken van jeugdhulpverlening.

Het nieuwe wettelijke kader zal dan minimaal mogelijkheden moeten bevatten ten aanzien van de niveaus van decentralisatie, voor een plannings- en richtlijnsysteem, een erkenningensysteem en voor financiële samenhang en doorverbindingen. Naar verwachting zal de in voorbereiding zijnde WGM de meest essentiële kenmerken van de huidige Wet voorzieningen gezondheidszorg bevatten terwijl de Welzijnswet een ander karakter zal hebben. Dit heeft de werkgroepen tot een voorkeur voor inpassing van het WVC-deel van de jeugdhulpverlening in het systeem van de WGM gebracht. Instrumenteel leidt dit tot aansluiting van jeugdhulpverlening binnen de maatschappelijke dienstverlening en binnen de gezondheidszorg op elkaar.

Om de samenhang binnen het geheel van de jeugdhulpverlening zo goed mogelijk tot ontwikkeling te brengen dient gezien te worden hoe afstemming van de Beginselenwet voor de kindbescherming op de uiteindelijke planningsystematiek van de WGM kan gebeuren.

Ten aanzien van de planning het volgende.

Globaal genomen hoort de primaire ambulante jeugdhulpverlening onder de planningsverantwoordelijkheid van de gemeenten te komen en (semi-) residentiële voorzieningen onder die van de provincie. Vanwege de samenhang tussen secundaire ambulante hulpverlening en (semi-)residentiële voorzieningen heeft ook voor secundaire ambulante voorzie-

ningen het provinciale niveau de voorkeur.

Ook landelijk is er sprake van planning, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen landelijke planning van tijdelijke aard, landelijke planning met een categoriaal karakter en de verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie.

Voor de coördinatie van de planning tussen de bestuursniveaus wordt bepleit dat waarborgen geboden worden op grond van de WGM, voor zover de Wet gemeenschappelijke regelingen daartoe geen mogelijkheden biedt. De vier grote gemeenten verkeren vanwege de Welzijnsovereenkomst en de Financieringsregeling in een bijzondere positie.

De Financieringsregeling welzijn vier grote gemeenten omvat, naast andere terreinen, de planning van jeugdhulpverleningsvoorzieningen op het ambulante terrein van maatschappelijke dienstverlening alsmede de dagcentra voor schoolgaande jeugd. De noodzakelijke herverdeling van de (met name residentiële) capaciteit over het land is een belangrijke oorzaak van de landelijke planning van tijdelijke aard.

Herverdeling van capaciteit ligt voor de periode 1984 t/m 1986 ten grondslag aan de invulling van de reductie van residentiële plaatsen en aan het aanvullend beleid. In de periode daarna zou een ontwikkeling van het voorzieningenpatroon als geheel kunnen plaatsvinden op grond van systematische provinciale plannen.

Om het hoofd te bieden aan de problemen die voortvloeien uit het bestaan van verschillende financieringsstelsels, wordt op het terrein van jeugdhulpverlening gewerkt met voorlopige oplossingen. Deze bestaan uit het beschouwen van de verschillende begrotingsposten voor jeugdhulpverlening als één begrotingspost. Van daaruit kan onder meer de taakstelling van de bezuinigingen en het aanvullend beleid ingevuld worden met inachtneming van de beleidsvoornemens van IWRV en IWAPV. Daarbij worden naast de intra-departementale overwegingen, die van het interdepartementale beleid gelegd.

De financiële uitwerking hiervan is weergegeven in het Financieel Overzicht Jeugdhulpverlening. Op het micro-niveau van concrete voorzieningen zijn dergelijke verschuivingen tussen de financieringsstelsels nog niet mogelijk gebleken. Daarbinnen vindt een coördinatie plaats van uitgaven met een interdepartementaal karakter. Eén departement verricht de uitgaven onder gelijktijdige verrekening met de andere departementen.

In de gemeenschappelijke Subgroep Financiering van IWAPV en IWRV wordt verder gewerkt aan afstemming van financieringsstromen. Het Financieel Overzicht Jeugdhulpverlening geeft hier inzicht in.

1.3. Reacties op het eerste IWAPV-rapport

In deze paragraaf wordt een beknopte analyse gegeven van de reacties op het eerste rapport van de IWAPV. In dit rapport zijn de reacties weliswaar zoveel mogelijk verwerkt, maar hier worden belangrijke aspecten nog even belicht. De reacties zijn eind 1981 reeds op ruime schaal verspreid. Toen is ook een reactie van de werkgroep gegeven in de diverse hoorzittingen.

Algemeen

Er zou te weinig aandacht in het eerste rapport zijn besteed aan de ideologische uitgangspunten en aan de maatschappelijke factoren die van invloed zijn op de ontwikkelingskansen van de jeugd; men is de

mening toegedaan dat téveel nadruk wordt gelegd op het voorzieningen-niveau als uitgangspunt, want: "Pas na een onderzoek naar de behoeften kan worden geconcludeerd of dit niveau juist is en aan die behoeften voldoet".

Tevens wordt door veel organisaties gesteld dat de gehanteerde terminologie onvoldoende duidelijk is; er wordt gepleit voor een helder taalgebruik en een nadere definiëring van de gebruikte begrippen. Dat geldt met name voor preventie en lichte en zware vormen van hulpverlening.

De leeftijdscategorie-indeling

Vele instellingen zijn in hun commentaren ingegaan op de door de IWAPV gebruikte leeftijdscategorieën. Een aantal heeft ingestemd met de gehanteerde indeling, andere plaatsen er kanttekeningen bij. Unaniem is men echter van mening dat aan een dergelijke indeling geen overheersend belang moet worden toegekend. Immers, deze indeling geeft op globale wijze aan in welke ontwikkelingsfase de jeugdige verkeert. Leeftijdscategorieën zijn eerder ontwikkelingspsychologische en pedagogische dan organisatorische begrippen. Een té starre indeling dient dan ook met het oog op een integraal jeugdhulpverleningsbeleid te worden voorkomen.

De meeste zijn het eens met de indeling van de eerste twee leeftijdscategorieën, maar voor de laatste categorie van 12-20 jaar willen zij echter een opsplitsing in een categorie 12-16 jaar en een categorie van 16 jaar en ouder.

De terreinafbakening

Hoewel in het algemeen de keuze voor categoriale benadering van jeugdigen wordt onderschreven is men wel van mening dat de samenhang met algemene voorzieningen, die mede jeugdigen bereiken, onvoldoende in het rapport is verwoord.

Het streven van de IWAPV naar afstemming tussen jeugdhulpverlening en andere hulpverleningscircuits wordt gesteund.

De relatie ambulante-residentieel en het samenhangende netwerk van ambulante en residentiële voorzieningen

In het algemeen wordt gepleit voor meer afstemming tussen de IWRV-opzet en die van de IWAPV, waarbij met name wordt bedoeld op de leeftijdsfasebenadering van de IWAPV tegenover de functiebenadering van de IWRV. Hulp aan jongeren dient niet alleen afgestemd te zijn op de specifieke situatie van de jeugdige als persoon, maar ook op hun sociale context. Er wordt instemming betuigd met het uitgangspunt te komen tot een netwerk van voorzieningen, waarbij echter wel gepleit wordt voor een nadere onderbouwing en uitwerking van het begrip netwerk.

De opbouw van een dergelijk netwerk zou moeten worden gezien in het licht van regionalisatie- en decentralisatie-tendensen, zoals die op verschillende terreinen zijn te onderkennen.

Tot zover een korte analyse van belangrijke reacties op het eerste IWAPV-rapport. Met die reacties is, zoals uit dit rapport zal blijken, zoveel mogelijk rekening gehouden.

2. Maatschappelijke ontwikkelingen en jeugdhulpverlening

2.1. Inleidende opmerkingen

Een nadere beschouwing van de termen, waaruit de werkgroepen IWAPV *) en IWRV zijn samengesteld, leert al iets over hun taak.

IW = Interdepartementale werkgroep.

A,R,V, = Het gaat hier om hulpverlening in de vorm van voorzieningen, die zowel ambulante als residentiële van aard kunnen zijn, en nodig zijn indien preventieve maatregelen hebben gefaald.

Jeugdigen = Niet de gehele hulpverlening is onderwerp van beschouwing, maar slechts een onderdeel daarvan, te weten de hulpverlening aan jeugdigen en jongvolwassenen.

Nu zal zich al direct de vraag voordoen wat men onder jeugd dient te verstaan: over welke doelgroep hebben we het? Een andere vraag is of de hulpverlening aan jeugdigen geheel los kan worden beschouwd van de hulpverlening in het algemeen. Dergelijke vragen zullen moeten worden beantwoord, vóórdat kan worden ingegaan op (de effecten van) de onderscheiden vormen van hulpverlening.

Met Junger-Tas (1983) kan men instemmen als zij concludeert dat "voordat men gaat zoeken naar effecten van hulpverlening eerst het antwoord moet komen op de fundamentele vraag: welke omgevingsfactoren bieden het kind optimale ontplooiingskansen?" Anders geformuleerd: wil men iets zinnigs kunnen zeggen over de effecten van (vormen van) hulpverlening aan jeugdigen, dan zal men die effecten moeten plaatsen tegen de achtergronden van deze fundamentele vraag.

Het gaat dan bij deze vraag in feite om de situatie, waarin de jongere - voor het gemak hier maar even als één categorie opgevat - zich bevindt in de hedendaagse maatschappij en het gezin.

Aan de hand van voorbeelden (werkloosheid, demografische en sociaal-economische gegevens) kan worden getoond dat deze situatie voor de jongere over het algemeen niet rooskleurig is te noemen (par. 2.5.). Extra kwetsbaarheid treedt daarbij voor jongeren veelal op gezien het feit, dat zij mede als gevolg van deze ontwikkelingen, met hun problemen en vragen minder bij het oorspronkelijke leefverband (familie en gezin) terecht kunnen (par. 2.3.).

Men kan zich de vraag stellen of er altijd sprake is van een af te grenzen categorie jeugd als zodanig. Natuurlijk was - en is - er sprake van mensen, die nog niet volwassen zijn. Na verloop van meestal niet al te lange tijd werden ze op nadrukkelijke wijze (initiatieriten) opgenomen in de volwassen wereld. In onze westerse samenleving zijn dergelijke "rites de passage" al geruime tijd niet meer gebruikelijk, maar stilzwijgend vervangen door de ontwikkelingsleer,

*)

De term preventie wordt in de onderhavige analyse niet apart vermeld. Dit is met opzet geschied, waarbij wordt verwezen naar het eerste IWAPV-rapport. Er is sprake van een historisch gegroeide naamsaanduiding die ten onrechte een onderscheid tussen ambulante en preventief suggereert. De werkgroep richt zich echter op de sector van de ambulante voorzieningen, waarbinnen een onderscheid wordt gemaakt tussen preventie en hulpverlening.

die in onze cultuur de functie is gaan vervullen van een soort hand-
leiding voor de initiatie van jonge mensen (Voestermans, 1982). De
constructie van zo'n handleiding is een algemeen erkend antwoord op
het adolescentieverschijnsel, dat wil zeggen op de aanwezigheid
- meer niet - van jonge mensen die geen kind meer zijn en toch verre
worden gehouden van de privileges van de volwassenen. Ouders, school-
leiding, jeugdwerkers en beoordelaars van jeugd en jongeren, maar ook
historici en sociologen werken ermee.

2.2. De socialisatie van de jeugdige

Van groot-familie naar gezin

In een agrarisch-ambachtelijke samenleving zijn mensen - zowel vol-
wassenen als kinderen - ingebed in een gesloten groep van familie-
leden en direct omwonenden. Binnen deze gesloten groep heeft ieder een
duidelijke plaats. Individuele behoeften of wensen krijgen weinig
kans als ze niet passen in de gangbare patronen en gezagsverhoudin-
gen. Het verschaffen van materiële en economische geborgenheid is een
groepsaangelegenheid. Het huidige gezinstype is er nog niet.

In die zin is er ook nauwelijks sprake van een duidelijke scheiding
tussen vrije tijd en arbeidstijd. Kinderen hebben een economisch nut
en kunnen desnoods de ouderen vervangen. Ze ontvangen ook ter plekke
hun "socialisatie", die met andere woorden een aangelegenheid is van
de groep en niet van geformaliseerde instituties (Berger en Berger
1982).

Pas in een latere fase treedt een verschuiving op van deze gesloten
groep naar het hedendaagse traditionele gezin van man, vrouw en kin-
deren. Sommige wetenschappers verklaren het ontstaan van dit gezins-
type uit de opkomst van een industriële samenleving. Binnen dit ge-
zinstype worden verschillende opvoedingsstijlen aangetroffen.
Toen een aantal functies, die door de groot-familie werden vervuld,
in de loop der tijden werd overgenomen door de samenleving (de econo-
misch-productieve functie; een groot deel van de opvoedingsfunctie; de
recreatieve functie; de verzorgende functie, zoals zorg voor zieken,
bejaarden, gehandicapten, enz.) ontstond wat wordt genoemd de verzor-
gingsstaat (zie ook par. 2.5.).

Overeenkomstig bovenstaande analyse ziet men, met name in oude stads-
wijken, dat sommige van die functies nog door de buurt zelf vervuld
worden (opvoeding, recreatie, hulpverlening), maar tevens dat andere
maatschappelijke functies hier geen of weinig inhoud hebben (Simonse,
1971).

Ontstaan van de categorie jeugd

Toen de industriële samenleving gezinstaken begon over te nemen, werd
de school als een van de geformaliseerde instituties naast het gezin
gaandweg de belangrijkste plaats voor de socialisering van kinderen.
Tegelijkertijd werd door de stelselmatige verlenging van de leer-
plichtige leeftijd de periode van het kind-zijn tot aan de volwassen-
heid verlengd. Hierdoor en door het feit dat het gezin als een "haven
in a heartless world" (Christopher Lasch, 1977) aan belang heeft in-
geboet, werd vooral de oudere jeugd als het ware gedwongen zijn heil
bij een nieuwe maatschappelijke groepering, nl. de peergroup, te zoek-
ken. Deze beweging werd o.a. mogelijk gemaakt door de toenemende hoe-

veelheid vrije tijd plus toenemende materiële mogelijkheden ook bij jongeren zelf (zakgeld, bijbaantjes etc.). Mede omdat de marktsector hierop inspeelde (vooral popmuziek en kleding) kon een aparte jeugd-stijl worden geconcretiseerd.

Daarbij komt nog in de laatste tijd dat het bewijs voor het volwassen-zijn, nl. de betaalde arbeid, in toenemende mate minder voorhanden is geworden. In dit verband geeft alleen de term "jeugdwerkloosheid" aan, dat er een bijna inhoudelijk onderscheid wordt gemaakt met de volwassenen-wereld.

Met andere woorden, in de loop der tijden waren allerlei condities aanwezig om zoiets als een categorie "jeugd" te doen ontstaan, waarbij echter moet worden opgemerkt dat er binnen die categorie allerlei differentiaties bestaan. Eén enkel criterium (bijv. jonger dan x jaar of economische afhankelijkheid) is te beperkt.

Ofschoon ogenschijnlijk puur uit maatschappelijke ontwikkelingen voortgekomen, is de categorie "jeugd" niet zonder "medeplichtigheid" van volwassenen ontstaan (P. Voestermans: Jeugd een constructie van volwassenen?, 1982).

De jonge mens merkt dat al gauw. Het kind komt immers in een wereld, die het niet zelf heeft gemaakt; komt in een gezin dat het niet zelf heeft gekozen; komt in een samenleving, waarin volwassenen waarden en normen hanteren waaraan het zich moet houden, of het dat nu leuk vindt of niet.

2.3. De ontwikkelingsgang van de jongere in de sociale context

Het uitgangspunt kan worden gevonden in de ontwikkelingsstadia van jeugdigen van baby tot het bereiken van de volwassenheid. Het eerste IWAPV-rapport heeft daar al schetsmatig via leeftijds-categorieën inzicht in gegeven.

De maatschappelijke positie van jeugdigen hangt in belangrijke mate af van het ontwikkelingsstadium, waarin de jeugdige zich bevindt. Tijdens de in het eerste rapport genoemde vier fasen staat de jeugdige in een afhankelijkheidsrelatie ten opzichte van ouderen. Die ouderen kunnen zelfs als een noodzakelijke voorwaarde worden gezien om de verschillende stadia te kunnen doorlopen. Die ouderen wisselen al naargelang het stadium waarin de jongere zich bevindt; globaal is het volgende beeld te schetsen:

- 0 tot 4 jaar: vooral de ouders en verzorgers
(voeding, bescherming, verkenning omgeving)
- 4 tot 12 jaar: ouders/verzorgers, leeftijdgenoten
(normen, regels, verkenning van de "buitenwereld", scholing)
- 12 tot 16 jaar: leeftijdgenoten, volwassenen w.o. ouders, leraren
(verkenning eigen lichamelijke en geestelijke wereld, aanleren normen en waarden)
- 16 tot 25 jaar: leeftijdgenoten, volwassenen
(uitbouw identiteit, voorbereiding op rol in de samenleving).

Wat de overgang van de ene fase in de andere fase betreft: de functie van de ouderen verschilt dan van fase tot fase. Deze wijzigt zich van actieve fysiek-emotionele bescherming, via neutrale identificatie en model staan naar betrekkelijk passieve advisering en raadgeving tijdens het jongvolwassen zijn.

De maatschappelijke positie van jeugdigen is met andere woorden mede-afhankelijk van de noodzakelijke aanwezigheid en betrokkenheid van ouderen bij het opgroeien.

Kind en omgeving

Bij de ontwikkeling van het kind speelt de omgeving m.a.w. een belangrijke rol. Dat geldt in de eerste plaats vooral het gezin, dat door Bronfenbrenner wordt beschouwd als zowel het meest effectieve als het meest economische systeem om de ontwikkeling van het kind te bevorderen en te bestendigen. Dat geldt met name voor de ontwikkeling van emotionele bindingen, waarbij uit onderzoek is gebleken dat hechting niet synoniem behoeft te zijn met binding aan de voornaamste verzorger. Kinderen raken gehecht aan moeders, vaders, broertjes, zusjes en vriendjes.

Belangrijk is wel de constatering dat de continuïteit van de contacten en de kwaliteit van de interacties van doorslaggevende betekenis is (Junger-Tas, 1983), maar eveneens dat dit proces tijd vergt en zich maar tot een paar personen kan uitstrekken.

Dit geldt overigens niet uitsluitend voor de ontwikkeling van het vermogen emotionele bindingen aan te gaan. Als de omgeving van het kind op extreme wijze zonder variatie, monotoon en weinig eisend is, dan krijgt het kind geen gelegenheid tot het uitproberen en aanleren van andere, nieuwe en meer gediversifieerde gedragingen.

Er zijn dus twee belangrijke basiscondities, die van belang zijn voor een normale ontwikkeling van het kind.

De eerste is emotionele hechting aan één of enkele personen ten behoeve van een sociaal-emotioneel evenwichtige ontwikkeling.

De tweede is een rijke en gevarieerde stimulering op verbaal, perceptueel en motorisch gebied, waardoor de intellectuele en motorische groei van het kind wordt bevorderd.

Vorenstaande condities zijn uiteraard van belang bij het geven van hulp als er zich op het ontwikkelingstraject belemmeringen voordoen, waarover in een volgende paragraaf meer.

De belangrijke rol van het gezin in de z.g. primaire socialisatiefase wordt al voldoende bekend verondersteld.

Toch moet men niet vergeten dat daarnaast de sociale context waarbinnen het kind zich bevindt, vooral in verband met de opvoedingsstijl, een niet te verwaarlozen factor is. Daarbij kan worden gewezen op het genoemde belang van de levenswereld voor mensen, dus ook voor kinderen.

De belangrijkheid van verschillende waarden in de opvoeding varieert bijv. met de sociaal-economische positie die ouders en andere opvoeders innemen. Die waarden spelen in de secundaire socialisatiefase eveneens een niet te onderschatten rol: aan het maatschappelijk perspectief van de ouders ontleent het kind primair de cognitieve inhoud van zijn maatschappelijk perspectief en leert het de regels voor de omgang met anderen. Verder leggen de maatschappelijke posities die zijn ouders innemen, zijn startpositie vast binnen het maatschappelijk systeem.

In de secundaire socialisatiefase wordt een jongere in allerlei nieuwe posities geplaatst. De dominantie van de oudercultuur is voor het kind niet langer vanzelfsprekend: de oorspronkelijke definities van de werkelijkheid moeten worden bijgesteld.

Toch blijven de twee hiervoor vermelde basiscondities over continuïteit en een rijke, stimulerende omgeving hun geldigheid behouden in de tweede socialisatiefase, waarin de school en alles wat daarmee samenhangt, zo'n belangrijke rol spelen.

Van gezin naar maatschappij

Blijft aanvankelijk het gezin nummer één, geleidelijk aan treedt een bepaalde evenwichtigheid in: de "buitenwereld" wordt minder bedreigend en een deel van de contacten wordt op een min of meer zakelijke manier verwerkt. Daarbij speelt de leerkracht op school een belangrijke rol, juist in verband met de eerdergenoemde continuïteit en stimulering.

Vervolgens wordt de jongere in de tertiaire socialisatiefase, afhankelijk van zijn milieu-achtergrond, voor de keuze gesteld: doorleren of niet. Er ontstaan dan nieuwe werkelijkheidsdefinities, omdat de keuze een plaatsing in een ander circuit betekent. In die tertiaire socialisatiefase moet de jongere als "nieuweling" worden ingewijd in de alledaagse gang van zaken binnen het nieuwe circuit van groepen, waarmee hij *) te maken krijgt. Gezien vanuit de positie van de adolescent is er sprake van cultuuroverdracht.

In de secundaire socialisatiefase en nog sterker in de tertiaire socialisatiefase vormen voor jongeren vooral de "peer-groups" - de primaire groepen voor leeftijdgenoten - als dragers van jeugdsubculturen, belangrijke interactie- en referentiekaders. Die peer-groups kan men zien als verbindingsschakels en "vertaalstructuren" tussen adolescent en structurele ontwikkelingen, in het bijzonder de jeugdculturen.

Onder invloed van met name macro-sociologische ontwikkelingen en de daarmee gepaard gaande verzelfstandigde positie van jongeren en de toenemende betekenis van het domein van de vrije tijd, zijn voor jongeren de peer-groups een relatief-autonome plaats gaan innemen ten opzichte van gezin, school, werk e.d. Ze bieden jongeren gelegenheid aan de, soms tegenstrijdige eisen en verwachtingen vanuit meer formele structuren te "ontsnappen". Maar een reële inschatting van maatschappelijke kansen, bijstelling van te hoge aspiraties, kunnen omgaan met conflicten en kunnen incasseren van tegenvallers vormen even zovele tekenen van de komende volwassenheid.

Het spreekt vanzelf dat de ontwikkelingsgang niet altijd via dit model verloopt. De kansen op uitglijden en ontsparingen zijn groot. De vraag rijst dan wat men kan doen.

Hoewel daar in het vervolg uitvoerig op zal worden ingegaan, volgen hier alvast enkele overwegingen.

1. Het meest ideale zou de situatie zijn waarin iedere jongere zijn gang naar de volwassenheid harmonieus zou kunnen voltooien.
2. Mochten er op het traject toch uitglijders voorkomen, dan zal hulp en bijstand moeten worden gegeven zoveel mogelijk aan de jongere in (en aan) het gezin en de buurt, waarin de jongere zich bevindt.
3. Gezien het belang van de betekenisgeving van de jongere aan zijn onmiddellijke levenswereld, zal zoveel mogelijk die levenswereld in de hulpverlening moeten worden betrokken.

*)

Verzoeken te lezen: hij of zij

4. De hulpverlening dient qua inhoud en vorm continuïteit te vertonen en de jongere een stimulerende omgeving te bieden, zodat deze zijn weg naar de volwassenheid zo zelfstandig mogelijk kan vinden.
5. Hulpverlening wordt alleen geboden indien de jeugdige zelf al dan niet met behulp van zijn sociale relaties de problematiek niet aan kan.

2.4. Een visie op maatschappelijke ontwikkelingen, een poging tot reflectie

Reeds in het eerste rapport was er sprake van een voorkeur voor die vormen van jeugdhulpverlening, die zo licht en zo dicht mogelijk bij de primaire leefomgeving van de jongere zelf lagen.

In de zestiger jaren was men van deze plausibele gedachte bepaald niet doordrongen en zocht men zijn heil meer in sterk geprofessionaliseerde hulpverleningsvormen. Dit had te maken met algemene maatschappelijke ontwikkelingen, die via die professionalisering tot de uitbouw van de hedendaagse verzorgingsstaat hebben geleid.

Men zou zich de vraag kunnen stellen of het hier de plaats is om "Achterhuis-discussie" te voeren of achterhoedegevechten te leveren over de (on-)omkeerbaarheid van die maatschappelijke ontwikkelingen. De werkgroep meent echter dat het aan de ene kant noodzakelijk is de hierboven genoemde keuze in een wat breder perspectief te plaatsen en wijst aan de andere kant op de vele reacties op het eerste rapport, die vroegen naar een dergelijke visie.

Over het algemeen wordt de situatie waarin de meeste (post-)industriële samenlevingen zich heden ten dage bevinden niet erg rooskleurig beoordeeld. Er zijn daarbij overigens verschillen mogelijk: gaat het slechts om een "inzinking" of is er sprake van een structurele impasse? Hoe dan ook, de vraag is relevant óf er in deze maatschappelijke situatie wel hulpverlening moet zijn voor jeugdigen en zo ja, hoe deze er dan uit moet zien alsook voor wie die hulpverlening dan is bedoeld. Wil een antwoord op deze vraag gegeven worden, dan zal men zich moeten verdiepen in de maatschappelijke ontwikkelingen, die er mede voor verantwoordelijk zijn dat een dergelijke vraag gesteld moest worden.

Ontbreken van een maatschappelijke theorie

Het is een sociologisch gegeven dat maatschappelijke ontwikkelingen op de attitude van de leden van de samenleving weer invloed uitoefenen. Daarbij kan worden gewezen op het werk van Norbert Elias: de veranderingen in de staathuishoudkunde - om het maar eens plechtig te zeggen - resulteren in een verandering van de affecthuishouding. Dat wil dus zeggen dat een verandering in de sociaal-economische ordening een stempel drukt op het gevoelsleven. De snelle en onstuimige groei van de z.g. verzorgingsstaat echter heeft ervoor gezorgd dat er van de ene kant wel een snelle gewinning aan die verzorgingsstaat ontstond, maar anderzijds er niet een echt door de bevolking gedragen ideologie mee gepaard ging.

Dit gebrek is niet ernstig in tijden van (economische) hoogconjunctuur, waarin overheidssubsidies gefinancierd met economische groei deze ideologische lacune opvullen en eventueel falen van het systeem in acceptabele banen leiden. Zodra het echter economisch wat minder gaat en de verzorgingsstaat op de proef wordt gesteld, komen de vragen naar het effect en de bedoeling van allerlei instituties echter naar boven. Een dergelijk ideologische lacune wordt echter ook problema-

tisch in tijden van laagconjunctuur, omdat er dan sprake is van naijlingseffecten, dat wil zeggen dat in het verleden veel mensen het gevoel hebben gekregen dat de samenleving in casu de staat, voor hun materiële en immateriële basisvoorzieningen dient zorg te dragen.

Uit het onderzoek "Gemoedsrust van de verzorgingsstaat" (Van Stolk en Wouters, 1982) blijkt o.m. dat de opvatting dat eigenlijk niet de mensen zelf maar de samenleving verantwoordelijk is voor het wel en wee van de mensen, niet noemenswaard is veranderd in het huidige klimaat van afnemende economische mogelijkheden.

Dit heeft tot consequentie dat het voor de bevolking, maar ook voor politici, ambtenaren en instellingen moeilijk is radicale beleidswijzigingen te aanvaarden, gezien de hiervoor genoemde naijlingseffecten.

Ook moet men hierbij bedenken dat het bij deze weerstanden lang niet altijd om naijlingseffecten gaat. Veel van wat in de verzorgingsstaat mede door toedoen van de overheid tot stand is gebracht in de afgelopen decennia is immers ongetwijfeld noodzakelijk geweest, omdat het gaat om zaken die nu eenmaal in het vrije spel van maatschappelijke en economische krachten niet "vanzelf" tot stand komen. Zeker bij deze zaken zijn bedoelde maatschappelijke weerstanden begrijpelijk; naijlingseffect of niet. Daar komt nog bij dat veel van de gegroeide maatschappelijke structuren die naijlingseffecten teweeg zouden brengen zich toch niet meer laten terugdringen.

Er bestaat dus alle reden een poging tot analyse te wagen.

Die analyse heeft betrekking op maatschappelijke ontwikkelingen in het algemeen, en op de inrichting van de maatschappij als zodanig.

Individu en verzorgingsstaat

Heel in het algemeen zou men kunnen zeggen dat er een grotere afstand, een grotere discrepantie is gekomen tussen het individu en de geformaliseerde samenleving, waarin het zich bevindt.

Dit is veroorzaakt door de groei van de verzorgingsstaat. Immers, de staat bindt wat mensen in wezen door sociale, economische en geografische factoren van elkaar scheidt. Daardoor ook heeft de staat allerlei dingen mogelijk gemaakt die anders niet van de grond gekomen zouden zijn. Eerdergemaakte opmerking over het vrije spel van de maatschappelijke en economische krachten duidt hierop. Terwille van de beknoptheid is dit wat ongenueanceerd weergegeven.

Van een samenleving met een minimum aan overheidsbemoeienis - die niet verder ging dan de verdediging van het grondgebied, de garantie van de grondrechten en de bescherming van de belangen van handel en industrie - veranderde de maatschappij in een verzorgingsstaat waarin de overheid een toenemende invloed kreeg op allerlei sectoren van het leven van de burgers. Belangrijkste doel daarbij was en is de bevordering van hun materieel én geestelijk welzijn. Dat betekende een enorme verruiming van de overheidstaken en het overheidsapparaat, waarbij de overheid trachtte de maatschappelijke ontwikkelingen te beïnvloeden. De maatschappelijke noodzaak van dit toenemend overheidsoptreden als ook de speelruimte daarvoor wordt in belangrijke mate bepaald door de economische en sociale ontwikkelingen. Vanuit dit gezichtspunt kan de recente impasse van de verzorgingsstaat worden verklaard.

Enerzijds beperkt de huidige crisis het vermogen van de staat het nationaal inkomen te herverdelen. Anderzijds neemt tegelijkertijd het beroep dat de samenleving op deze herverdeling doet juist sterk toe.

Dat is een normale situatie in tijden van economische teruggang. Door deze neergang immers nemen de overheidsinkomsten af, terwijl de collectieve uitgaven stijgen, o.m.:

- a) omdat meer mensen werkloos worden en dus op een sociale uitkering aanspraak maken;
- b) omdat meer bedrijven overheidssteun krijgen.

Het is vooral deze ontwikkeling van de laatste jaren die de collectieve sector in de problemen heeft gebracht. Onvermijdelijk (tenzij uiteraard de economische groei weer aantrekt) brengt dit met zich mee dat in tegenstelling tot vroeger allerlei sociale vraagstukken niet langer door verdere uitbreidingen van de collectieve sector opgelost kunnen worden.

Hiermee komt een proces ten einde dat sinds de Tweede Wereldoorlog onverminderd leek te gaan in de richting van overdracht van de realisering van waarden door de collectieve sector.

Becker & Nauta (1982) schrijven over waarden in Nederland nà 1945: "Tekenen waren reeds voor 1945 te bespeuren, maar sindsdien is de overgang van de private naar de collectieve sector geïntensiveerd, en heeft zij een ongeëvenaarde omvang bereikt. De huidige discussie over de verzorgingsstaat getuigt hier in ruime mate van. Het is mogelijk de verschuiving van waardenrealisatie naar de overheid te zien als een toename van de eisen, die individuen en groepen aan de overheid stellen, met als gevolg dat het overheidsbeleid geïntensiveerd raakte".

Uit een analyse van Troonredes sinds 1945 concluderen zij: "De ontwikkelingen laten zien dat de Regering voortdurend nieuwe verantwoordelijkheden op zich neemt, terwijl zij er veel minder afstoot. Hiervoor is waarschijnlijk de "structurele implementatie" van ieder voornemen aansprakelijk. Om zo'n voornemen uit te voeren, dat wil zeggen een realisering van een waarde te bewerkstelligen, is het nodig dat een ambtelijke organisatie speciaal met die taak wordt belast en daartoe wordt geëquipeerd met menskracht en middelen.

Eenmaal van de grond gebracht, tendert zo'n organisatie ernaar, haar belang veilig te stellen en zich blijvend in het regeringsprogramma te handhaven".

Uit deze analyse valt ook nog te leren dat de nadruk op het (jeugdige) individu, die door de jaren meer zichtbaar wordt, voor een deel is terug te vinden in doelstellingen als "cognitieve ontplooiing", "expressieve ontplooiing" en "bevordering, behoud en herstel sociale weerbaarheid".

Een tweede vorm die deze nadruk op het individu heeft gekregen, is die van de "zorg en bescherming". Die zijn terug te vinden in een reeks van doelstellingen: "bescherming van het individu tegen de omgeving", "gezondheid", "aanvulling van tekorten, ontstaan door het wegvallen van natuurlijke functies", "algemene probleemoplossing, informatie en stimulering gezonde lichaamsbeweging".

Deze doelstellingen hebben betrekking op medische voorzieningen en op het terrein van de maatschappelijke dienstverlening. Hier zijn reeds te zien de relaties van deze analyse met het onderwerp van deze nota, waarop in het vervolg nog wordt teruggekomen.

Overigens, uit deze analyse mag niet de conclusie worden getrokken dat de groei van de collectieve voorzieningen en "daarmee" de huidige impasse het gevolg is geweest van een op expansie belust overheidsapparaat al dan niet gedragen door de samenleving zelf. Ongetwijfeld hebben dit soort factoren een rol gespeeld. Zo noemt bijv. het Sociaal Cultureel Planbureau in haar jaarrapportage van 1982 de toegenomen

professionalisering van de bejaardenzorg en het welzijnswerk, voorheen op grote schaal uitgevoerd door vrijwilligers alsook de verhoging van het verzorgingsniveau mede als belangrijke verklaringsfactoren van de groei van de collectieve voorzieningen. Toch maken beide de net genoemde conclusie niet echt houdbaar. Daarvoor staat zoals eerder al is aangeduid, de hedendaagse situatie van het collectieve budget te sterk in het teken van de sociaal-economische crisis. De oorzaken hiervan zijn voor een klein land als Nederland met zijn open economie nu eenmaal grotendeels uit het buitenland afkomstig. Daarnaast moet ook op andere factoren worden gewezen die in de afgelopen decennia tot een vrijwel autonome stijging van de collectieve uitgaven hebben geleid zoals:

- 1) de voortdurende uitstoot van arbeidskrachten in de marktsector onder invloed van technische ontwikkeling, rationalisatie en automatisering tezamen met een structurele toename van het arbeidsaanbod verband houdend met de emancipatie van de gehuwde vrouw en de stijging van het aantal alleenstaanden in onze samenleving, o.a. door echtscheiding. Werden de werkloosheidstendensen die van deze ontwikkeling uitgingen lange tijd gecompenseerd door uitbreiding van de kwartaire sector, thans is dat niet langer het geval met prompt als gevolg méér werkloosheid en méér claims op sociale uitkeringen. Het is dan duidelijk wat er dan al veel eerder zou zijn opgetreden als deze expansie van de kwartaire sector niet had plaatsgevonden.
- 2) Een tweede factor die in dit verband van belang is, heeft betrekking op de sterke stijging van de lonen in de afgelopen jaren die zich met de materiële welvaartsontwikkeling heeft voorgedaan. Ook hierdoor is de collectieve sector erg kwetsbaar gebleken:
 - a) omdat haar "produkt" relatief arbeidsintensief is;
 - b) omdat in tegenstelling tot de marktsector niet of nauwelijks stijgingen van de arbeidsproductiviteit (in feite dus de beoogde tegenhanger van de arbeidsuitstoot in de marktsector) mogelijk zijn.Alleen al hierdoor wordt het "overheidsprodukt" van jaar tot jaar duurder dan het "marktprodukt", ook al zou er qua professionalisering, verzorgingsniveau etc. niets veranderd zijn.

Hoe men het verder ook wendt of keert, heden ten dage kan evenwel niet worden ontkend dat veel waarden en verantwoordelijkheden uiteindelijk bij de overheid terecht zijn gekomen, waardoor zij thans zeer zwaar wordt belast.

Daarmee zijn deze waarden overgenomen door een systeem, dat wel heel sterk van de beleveniswereld van het individu in zijn onmiddellijke omgeving (het primaire netwerk of de levenswereld) afstaat, terwijl het toch een immense invloed op die levenswereld uitoefent. Dat heeft dan betrekking op zaken als rationaliteit, orde, waarden en normen. In feite zou men kunnen stellen dat er sprake is van verschillende waardepatronen, namelijk een dat de waarden koppelt aan de diverse ervaringen van individuen, en een ander dat te maken heeft met waarden als abstracte begrippen, waarmede men op een hoger abstractie-niveau de wereld kan beschrijven (Brandsma, 1979).

Wat er nu gebeurt bij de overdracht van waarden is, dat de werkelijkheid van mensen met behulp van abstracte concepties wordt beschreven, los van de oorspronkelijke vulling daarvan. Deze tendens gewild of ongewild, is ook wel betiteld als kolonialisering van de "levenswereld" door het "systeem".

Er is sprake van een toenemende discrepantie tussen structuur en menselijke existentie, tussen systeem en omgeving, tussen objectieve en subjectieve systeemwerkelijkheid, en welke andere termen men daarvoor ook wenst te benutten.

Een gevoel dat vooral manifest en ook algemeen wordt doordat via de moderne communicatiemedia de mensen vrijwel dagelijks met "Den Haag" geconfronteerd worden.

2.5. De confrontatie van de jeugd met de maatschappelijke ontwikkelingen

In een eerdere paragraaf werd weliswaar geconstateerd dat "de" jeugd als een aparte groep in de maatschappij wordt gezien. Jongeren hebben alvast hun leeftijd gemeenschappelijk.

Er wordt aan hen een aantal overeenkomstige gedragingen, eigenschappen en situaties toegeschreven. Maar voor de rest? Het is eigenlijk zo gewoon. Jongeren zijn bijv. over het algemeen niet minder tevreden en niet kritischer dan de andere generatie (H. van Ewijk). Dit betekent, dat de "status aparte" van de jeugd niet in alle opzichten gelding heeft. In ieder geval hoeven om die reden niet altijd en overal exclusieve benaderingen van het verschijnsel jeugd gerechtvaardigd te zijn. Voorts kan men binnen de maatschappij ook constateren dat de verscheidenheid van jeugd meer opvalt dan het gemeenschappelijke. Voor de manier van hulpverlening aan deze categorie is dit van belang, omdat de wijze waarop de jongeren worden benaderd niet vanuit een uniforme benadering kan plaatsvinden. Tevens dient men rekening te houden met het feit, dat de jongeren geconfronteerd worden met de gevolgen van maatschappelijke ontwikkelingen, die ze zelf niet hebben veroorzaakt, maar die wel een belangrijke invloed hebben uitgeoefend op hun leefsituatie. Enige voorbeelden maken het duidelijk.

In de huidige economische crisis springt het meest in het oog de arbeidsmarktproblematiek. Er is sprake van een stagnatie in de economische groei, er is de stijging van de arbeidsproduktiviteit (innovatie, deelautomatisering) en dus een inkrimpend aantal arbeidsplaatsen. Aan de andere kant neemt het arbeidsaanbod, verband houdend met o.a. de emancipatie van de gehuwde vrouw, het verschijnsel van de twee-verdieners en de toename van het aantal alleenverdieners (bijv. door echtscheiding) in onze samenleving sterk toe. Omdat de verminderende werkgelegenheid veelal wordt geëffectueerd via natuurlijk verloop zijn de nieuwkomers op de arbeidsmarkt vooral de dupe. Uiteraard zijn daar veel jongeren onder. Zo bedroegen eind juni 1983 bij een gemiddeld werkloosheidspercentage van 16,3% voor mannen en 18,5% voor vrouwen deze percentages voor de leeftijdsgroepen <19 jaar, 19-22 jaar en 23-24 jaar maar liefst 40,5%, 31,5% en 22,6% voor jonge mannen en voor jonge vrouwen, 48,7%, 24,3% en 16,5%. (Sociale maandstatistiek 83/8).

We constateerden al dat er sprake is van een verlenging van de leerplichtige leeftijd. Een gevolg daarvan is ook dat er een verlenging ontstaat van de tijdsduur tussen het aanbreken van de lichamelijke en psychische volwassenwording en het tijdstip van participatie in het maatschappelijk leven, bijv. door arbeid.

Ook andere met de arbeidsmarkt samenhangende ontwikkelingen die van invloed zijn op de leefsituatie van jongeren kunnen worden genoemd zoals:

- Arbeidsforensisme: een toenemende scheiding van wonen en werken, het ontstaan van slaapsteden, groene weduwen, etc. Dit heeft gevolgen gehad voor de situatie waarin kinderen opgroeien; een omgeving die vaak niet als kind-vriendelijk kan worden betiteld.

- . Arbeidsmobiliteit: er zou sprake zijn van een toenemende mate van verhuizingen, waardoor het wortelen in een bepaalde omgeving wordt bemoeilijkt. Bovendien zijn veel kinderen ook verplicht elders te gaan werken, zodat de kans op het ontstaan van hechte familiebanden wordt bemoeilijkt, althans voorzover het zich in geografische zin kan manifesteren. Dit heeft o.m. tot gevolg gehad dat het kerngezin aan betekenis heeft gewonnen ten koste van uitgebreidere familiale verbanden. Ook dit is van invloed op de ontwikkeling van het kind.
- . Leer-demotivatie: steeds meer jeugdigen zien de school niet meer zitten en vallen uit. Als oorzaken kunnen worden aangewezen: de leerstof boeit niet meer als er na de schoolperiode geen werk is; de prestatiegerichtheid van de school staat in schrille tegenstelling tot de arbeidsloosheid bij jeugd of ouderen.

Een andere groep ontwikkelingen is van demografische aard:

- . Groei van het aantal eenouder-gezinnen (vnl. door toename van echtscheidingen). Een groep die zich blijkens de tweejaarlijkse rapportage van het Sociaal Cultureel Planbureau relatief vaak in een ongunstige gedepriveerde leefsituatie bevindt. De negatieve invloeden die daarvan uitgaan op het emotioneel-affectieve en psychologische klimaat waarin de kinderen moeten opgroeien brengt waarschijnlijk een groter beroep op voorzieningen met zich mee.
- . Ontstaan en toename van groepen etnische minderheden met alle gevolgen van dien voor buitenlandse jongeren die tussen de wal en het schip van hun eigen en de Nederlandse cultuur dreigen te geraken.

Deze voorbeelden van ingrijpende veranderingen hebben invloed op de waarden, die in een samenleving leven. Waarden en normen over school, arbeid, minderheden, gezin ondergaan wijzigingen. Dit heeft een veranderende man-vrouw verhouding tot gevolg (o.i.v. emancipatie); er ontstaat een toenemende kritische houding jegens tradities; de religieuze houding ondergaat wijzigingen (deconfessionalisering); de groei van vrijere opvattingen over huwelijk, gezin, seksualiteit en opvoeding. Voor de continuïteit van de samenleving is de overdracht van waarden van belang, en er zijn ook vele wetenschappers die hierop wijzen als het over de opvoeding van kinderen gaat. Wanneer er sprake is van snelle veranderingen in de centraliteit van waarden tussen ouders en kinderen, tussen opvoeders en opvoedelingen is de kans op het ontstaan van frustraties en conflicten groter. Dat zal met name gelden als ouders waarden trachten over te dragen die volgens de kinderen niet meer van toepassing zijn in de situatie, waarin zij verkeren, zoals bijv. opvattingen over seksualiteit, geloof, uiterlijk, gezag, arbeids-ethos. Over die ontwikkeling van de jongere ging het in par. 2.2.

Het is niet zo verwonderlijk dat zowel door de ontwikkelingen in de sociaal-economische sfeer als de daarmee samenhangende veranderingen in normen en waarden de kans is vergroot dat de jongere in problemen raakt. Wil dat impliciet zeggen dat de kans dat men een beroep op de jeugdhulpverlening moet doen ook is vergroot?

2.6. Gevolgen van maatschappelijke ontwikkelingen

Het is voor ons doel van belang om uit het voorgaande de volgende conclusies te trekken:

1. Maatschappelijke ontwikkelingen hebben voor mensen in het algemeen en voor jeugdigen in het bijzonder grote gevolgen. Enerzijds hebben maatschappelijke ontwikkelingen geleid tot een grote mate van afhankelijkheid bij vele mensen.

Anderzijds leiden maatschappelijke ontwikkelingen mede tot fricties in de ontwikkelingsgang van jeugdigen. Daarbij ontbreekt er nogal wat op het gebied van de communicatie tussen het systeem en de menselijke leefwereld, wat ook tot problemen kan leiden.

2. Op basis van inhoudelijke overwegingen kan gesteld worden dat ieder verantwoordelijk is voor zijn eigen welzijn. Fricties in de ontwikkelingsgang moeten door de jeugdigen zelf of door zijn sociale relaties worden opgelost.

Tevens kan gesteld worden dat op basis van economische overwegingen de verzorgingsstaat niet meer in staat is alle vragen die eraan worden gesteld te beantwoorden. Overwegingen van systeemtheoretische aard leiden ertoe dat het primaire netwerk (de leefwereld) dan weer aan betekenis zal moeten winnen. Daarbij is het van belang te letten op het waardepatroon van de mensen zelf in hun onmiddellijke levenswereld. Dat is van invloed op de wijze waarop iets tot een probleem wordt gemaakt, bijv. ten aanzien van zaken als wat is ziekte, wat is een ontwikkelingsstoornis, wat is een medicijn, etc.

3. Als richtinggevende conclusie kan men stellen dat er bij zorg en hulpverlening meer aandacht dan tot nu toe zou moeten komen voor de wijze waarop mensen hun eigen situatie beleven, wat zij daar zelf als problematisch in ervaren en welke oplossingen ze daar zelf voor zien waarbij we de hiervoor genoemde opvatting van Elias willen herhalen: veel mensen zullen in eerste instantie geneigd zijn het probleem te stellen in termen van "de deskundigen" (het verschijnsel der professionalisering!).

Het lijkt dus van belang uit te gaan van datgene wat mensen zelf nog kunnen doen en pas daarna te bekijken wat er aan vraag nog overblijft.

Uit dit alles blijkt dat de sociale component zeer belangrijk is; iets wat in het verleden steeds met de mond beleden is, maar waaruit men tot nu toe te weinig geëigende en logische conclusies heeft getrokken wat de hulp- en dienstverlening betreft, nl. de beklemtoning van zelf- en mantelzorg, en voorzover dit niet toereikend zou blijken te zijn, een beroep doen op professionele zorg. De professionele zorg treedt daar op waar zelfhulp onvoldoende is. Professionele hulpverlening heeft in de meeste gevallen een aanvullend karakter.

3. De hulpverlening aan jeugdigen, uiteengelegd in functies en basistypen

3.1. Vooraf

De laatste zinnen van het vorige hoofdstuk geven een wending aan het denken over jeugdhulpverlening. Vertrekpunt is nu de jeugdige zelf in eigen zin en betekenisgeving aan zijn wereld, eigen beleving van ontwikkelingsproblemen en zijn eigen oplossingen daarbij. Komt de jeugdige daar niet uit bijv. via zelfhulp of door middel van hulp vanuit zijn eigen directe omgeving bijv. via mantelzorg, pas dán is daar het rijk geschakeerde aanbod van voorzieningen.

Gedeelten van dit hoofdstuk komen zowel voor in het IWAPV- als in het IWRV-rapport.

De IWAPV heeft in haar eerste rapport vooral oog voor de voorzieningen. Ze inventariseert deze, verdeelt ze onder naar leeftijdsfasen, maakt onderscheid tussen ambulante en residentiële hulp en vraagt aandacht voor een preventieve aanpak, die hulpverlening als zodanig moet zien te voorkomen.

In die zin worden ook uitgangspunten geformuleerd, die voor jeugdhulpverlening gelden: de hulp dient zo tijdig mogelijk plaats te vinden, zo licht mogelijk van vorm te zijn, van zo kort mogelijke duur, zo dicht mogelijk bij huis. De hulp dient op de leeftijdsfase te zijn afgestemd, aanvullend van karakter te zijn (intact houden van zelfstandigheid) en in redelijkheid bepaald te worden door de vraag.

Op basis daarvan is een voorzichtige aanzet gegeven voor een beter en sluitend hulpverleningspatroon, waarin plaats is voor lichte vormen van hulp maar tevens voor versterkte zwaardere vormen.

De IWRV bracht twee interimrapporten uit.

De begrippen "hoogvlakte" en "piramide" werden geïntroduceerd. Onder hoogvlakte wordt verstaan de toekomstige structuur van kleine, onderling gedifferentieerde (semi-)residentiële eenheden, gespreid over verschillende woonwijken of dorpen en gebundeld in een grotere organisatie. De piramide dient voor behandeling van zeer gecompliceerde of specifieke problematiek.

Vastgesteld werd op welke voorzieningen dit beleid betrekking zal hebben: de z.g. cluster-2 voorzieningen. Experimenten met plaatsingsadviescommissies werden voorgesteld. Benadrukt werd de wenselijkheid van plaatsing binnen de provincie van herkomst.

Directe aanleiding tot deze voorstellen zijn de in de twee rapporten beschreven overlappingsen tussen de residentiële voorzieningen. De afzonderlijke circuits (van gezondheidszorg, justitie en maatschappelijke dienstverlening) hebben weliswaar eigen plaatsingsstromen, maar qua hulpaanbod wijken de circuits weinig van elkaar af. Het ontbreken van onderlinge afstemming heeft geleid tot overcapaciteit in de ene provincie en ondercapaciteit elders, alsmede tot een slechte spreiding van differentiaties in het hulpaanbod.

Voorgesteld werd de provincies te laten adviseren over de planning, waarbij het particulier initiatief wordt betrokken. Ook verdergaande harmonisatie van financieringsstromen werd voorgesteld.

Beide werkgroepen plaatsten hun rapporten in het perspectief van niet vrijblijvende samenwerking binnen het samenhangende netwerk van ambulante en (semi-)residentiële voorzieningen op regionaal niveau.

Deze vorige rapportages van de werkgroepen hebben de verdienste gehad allerlei vormen van jeugdhulp onder één noemer te brengen, zodat de samenhang tussen de voorzieningen steeds beter zichtbaar werd gemaakt. De voorstellen die daarbij gedaan zijn, hadden de bedoeling vanuit die aangetoonde samenhang een meerwaarde aan te brengen bij het hulpeffect van de voorzieningen zelf.

De betrokken departementen gaven daarmee ook te kennen, dat de samenhang in jeugdhulpverleningsbeleid een gegeven was, waaraan zij zelf ook consequenties wilden verbinden. De verschillende Memores van Toelichting bij de departementale begrotingen getuigen sindsdien van deze wil om tot beleidsafstemming te komen.

Beide werkgroepen bedoelden met hun voorstellen te bereiken, dat op basis van die aangetroffen samenhang tussen ambulante en residentiële voorzieningen allerlei regionale vormen van samspraak, samenwerking en afstemming zouden ontstaan. Hier en daar werden al bescheiden initiatieven gestart bijv. het overleg- en adviesteam in de Stedendriehoek (Apeldoorn, Deventer, Zutphen); zijn op verzoek van de departementen z.g. plaatsingsadviescommissies experimenteel begonnen of waren Provinciale Beraadsgroepen bijeen om advies te geven over een evenwichtig voorzieningenpatroon in de provincies.

Over dat patroon, dat wil zeggen over functies en basistypen van de jeugdhulpverlening en de organisatie van voorzieningen, handelen de volgende hoofdstukken (3 en 4). Hopelijk zal opnieuw - maar nu meer dan voorheen - duidelijk worden wat wordt bedoeld als wordt gesproken over het samenhangend netwerk van jeugdhulpverlening.

3.2. Zelfhulp: relatief en relationeel

Boven is reeds een pleidooi gehouden voor het "vergeten" gebied, dat door de professionele hulpverlening niet wordt behartigd, te weten de zelfhulp en de mantelzorg. De grote kwalitatieve en kwantitatieve betekenis van deze informele hulpverlening is lang onderschat. Te gemakkelijk namen en nemen professionele hulpverleners taken over, die door de betrokkenen en hun sociale omgeving zelf kunnen worden vervuld. Hierdoor zijn overtrokken en ongegronde verwachtingen bij cliënten en professionele hulpverleners omtrent de mogelijkheden van professionele zorg en de bereikbare resultaten ontstaan. Een en ander hangt samen met de beroepsidentiteit, die professionele hulpverleners in hun opleiding hebben meegereggen en van waaruit zij die dienstverlening behartigen met eigen intenties.

Destijds is bij het begin van allerlei bezuinigingsronden of capaciteitsreducties pragmatisch gesteld, dat het bestaande en historisch gegroeide hulpverleningspatroon in Nederland voldoende was uitgebouwd. Achteraf is het de vraag of deze stelling wel houdbaar is.

Uitgaande van de jeugdige zelf en van zijn omgaan met eigen problemen kunnen allerlei behoeften aan hulp bij hem of zijn ouders opkomen. Dat varieert in hulpverleningstermen gezegd van formele naar informele hulp, van professionele naar vrijwillige hulp, van ambulant naar residentieel, van dagopvang naar internaat.

Kortom: Stel dat er op dit moment 40.000 jeugdigen in het officiële hulpverleningscircuit zitten, waarom moeten er dat niet 80.000 zijn gezien de problematiek die opgelost moet worden of misschien maar 20.000? Het is maar net wat of wie men met hulp wil bereiken en hoe de problematiek wordt aangepakt.

Op deze vragen van aard en omvang blijft men waarschijnlijk voorlopig het antwoord schuldig. Het is om die reden dat er gedachten leven aan een bescheiden vergelijkend onderzoek op dit punt. De vraagstelling zou dan kunnen luiden: hoe worden jeugdigen die zich niet binnen het formele hulpverleningscircuit bevinden, maar wel dezelfde leeftijd, omstandigheden of problemen hebben, geholpen? Hoe lossen zij of hun ouders dit op? Over welke aantallen gaat het dan?

Zelfhulp is een relatief begrip, dat wil zeggen de term veronderstelt een zekere mate van psychische draagkracht, die de jeugdige niet zomaar aangewaaid krijgt.

Kinderen en jeugdigen hebben vaak niet zelf het vermogen hun eigen "bestwil" te overzien, laat staat voor hun eigen welzijn te zorgen. Dat is zo iets als "met de eigen haren uit het moeras trekken". Ze zijn in het algemeen pas in staat hun eigen weg te zoeken en voor zichzelf te zorgen als hun ontwikkeling daarvoor mogelijkheden biedt. Psychologisch gezien houden die mogelijkheden gelijke tred met de leeftijdsfasen en worden meer en groter overeenkomstig de ontwikkeling van de jeugdige.

Behalve relatief is zelfhulp ook relationeel bepaald. Zelfhulp is immers vaak alleen mogelijk doordat de jeugdige leeft in allerlei groepen en relaties. In die groepen en relaties helpt men elkaar. Dit kan variëren van simpele aandacht voor elkaar tot concrete vormen van dienstverlening. De relatie kan aanvullen daar waar de persoon zelf tekort schiet.

Wanneer men praat over zelfhulp, kan men drie vormen onderscheiden:

- zelfzorg: de jeugdige lost zijn problemen geheel zelfstandig op;
- mantelzorg binnen het eigen leefmilieu: de jeugdige lost zijn problemen op met behulp van zijn (primaire) omgeving;
- mantelzorg buiten het eigen leefmilieu: de jeugdige lost zijn problemen op met behulp van anderen, die geen deel uitmaken van zijn omgeving. Hieronder vallen bijv. de zelfhulpgroepen.

Het kan voorkomen dat men zelf niet uit de problemen wijs wordt. Hiervoor zijn globaal twee oorzaken aan te wijzen:

- de problematiek is te complex om zelf op te lossen;
- zelfhulp is om wat voor reden ook (nog) niet mogelijk.

In die gevallen moet een beroep kunnen worden gedaan op de professionele hulpverlening.

Op het terrein van de hulpverlening kunnen dienovereenkomstig twee hulpwijzen worden onderscheiden, die met elkaar in een nauwe relatie staan:

- de zelfhulp. Het ideaal van ook de professionele hulpverlening moet zijn om deze hulpmogelijkheid sterk en vooraf te stimuleren. Hiertoe kunnen voorlichtende, adviserende en ondersteunende functies worden ontwikkeld;
- de professionele zorg. Als niet-deskundigen voor zichzelf en voor elkaar de zelfhulp niet kunnen aanwenden, is daar het aanbod van professionele hulp.

De relatie tussen de beide vormen komt tot uiting in de volgende beginselen:

- ieder mens en dus ook de jeugdige is verantwoordelijk voor eigen welzijn. Hiervan moet men zich bewust zijn of bewust gemaakt worden alvorens een beroep te doen op de professionele hulpverlening;
- wanneer gebruik wordt gemaakt van dat professioneel hulpaanbod moeten zowel de hulpvrager als de hulpverlener ervan uitgaan dat de hulpverlening de eigen verantwoordelijkheid van de cliënt voor eigen welzijn niet aantast.

Functies van de professionele hulpverlening kunnen voor een gedeelte worden afgeleid van de voorwaarden waaraan voldaan moet worden, wil een persoon tot zelfhulp in staat zijn.

De wetenschapper Caplan spreekt in een iets ander verband over interveniërende variabelen. Hij noemt hierbij competentie en ondersteuning. Bij competentie gaat het om probleemoplossende vermogens bij mensen en bij ondersteuning gaat het om mensen, die bij de probleemoplossing een rol kunnen spelen.

Bij de eerste denkt Caplan aan vermogens als flexibiliteit, creativiteit en vaardigheid. Vrienden, vriendinnen, gezinsleden, etc. spelen een ondersteunende rol, kunnen vruchtbaar tijdens probleemsituaties inspringen.

Een functie van de professionele hulpverlening is om, waar mogelijk, deze vermogens en vormen van ondersteuning te versterken of in stand te houden. Hierbij wordt niet alleen gedacht aan advisering en informatieverstrekking, maar ook aan structurele en relationele interventie.

Rouwenhorst (1977, blz. 145) verstaat daaronder die component van de jeugdhulpverlening, die poogt om daar waar een duidelijke relatie bestaat tussen welzijn en menselijk gedrag, in samenwerking met de cliënt of de cliëntengroep te komen tot welzijnsbevorderende gedragswijzen om daarmee een oplossing van die problemen te bewerkstelligen.

Het op een adequate wijze ondersteunen van zelfhulp door welzijnseducatieve en welzijnsbevorderende maatregelen is zeer belangrijk. Dit aspect van de hulpverlening wordt nader uitgewerkt en anders belicht in de paragraaf over preventie (zie par. 3.3.).

In de praktijk blijkt dit ondersteunen echter lang niet voldoende te zijn. Wanneer een probleem niet ernstig van aard is en de aard ook voor een niet-deskundige makkelijk is te onderkennen, lijkt het probleem via zelfhulp te kunnen worden opgelost.

In een niet gering aantal gevallen blijkt deze weg niet mogelijk te zijn. Dit kan vóórkomen in gevallen waarin de problematiek zeer complex is of wanneer de aard moeilijk herkenbaar is. Daarnaast kunnen er storingen zijn in de relatie mens/leefmilieu waardoor zelfhulp niet mogelijk is. Hierbij kan worden gedacht aan situaties waarin de problematiek van kinderen voor een deel veroorzaakt wordt door verwaarlozing door de ouders.

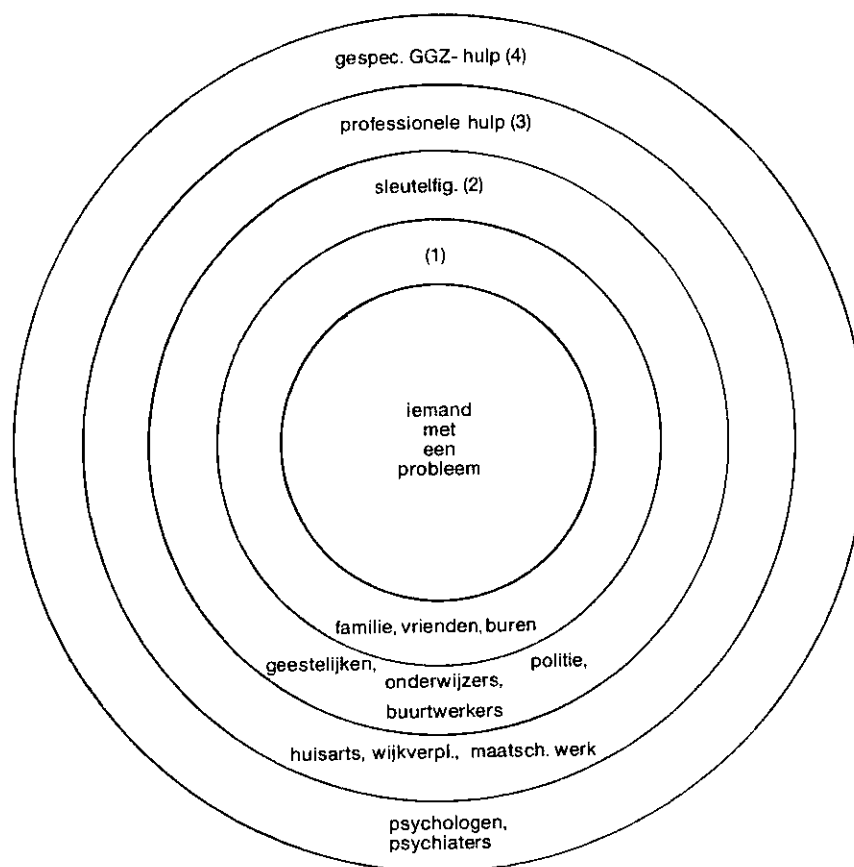
Zo zijn er tal van technische en relationele redenen waardoor in een aantal gevallen professionele jeugdhulpverlening nodig kan zijn.

Alvorens in te gaan op preventie, functies en vormen van jeugdhulpverlening, worden enkele kanttekeningen gemaakt. Verderop in dit rapport zal blijken, dat bij elke functie van de professionele jeugdhulpverlening er in meer of mindere mate sprake is van een wisselwerking tussen hulpverlening en zelfhulp. Omdat eigenlijk elk hulpaanbod (interventie) een zekere participatie van de hulpvrager verlangt, kan geen enkele hulpverlener voorbijgaan aan de rol van zelfhulp in het totale hulpverleningsproces.

Bij het verlenen van uitsluitend professionele hulp bestaat het gevaar, dat de hulp uitloopt op een soort technocratie, met name in de meer gespecialiseerde vormen van hulpverlening. Alhoewel hulpverlening in principe niet mogelijk is zonder overleg met de betrokkenen, is het niet ondenkbaar dat de interventies worden gepleegd over de hoofden van de betrokkene heen. Dit zal veelal in de hand worden gewerkt door een berustende houding van de hulpvrager. Als de professionele hulpverlener in die gevallen niet opzettelijk uit is op de gezamenlijkheid in de hulpverlening van de hulpverlener en de hulpvrager en indien de hulpvrager te weinig zelfbewustheid en eigenwaarde op dit punt bezit, kan het aspect van de zelfhulp maar al te gemakkelijk "vergeten" worden. Bovendien

zou dit voorbijgaan aan de eigen betekenis, die de jeugdige aan zijn probleem en dus ook aan de oplossing ervan hecht. Daartoe dient er in elk hulpverleningsproces een terugkoppeling te zijn gewaarborgd. Door het inbouwen van een evaluatie kan een dialoog tussen hulpverlening en zelfhulp worden geïntensiveerd.

De Weerd (1980) geeft een figuur, dat inzicht verschaft in de manier waarop potentiële hulpverleners in de brede betekenis van het woord in relatie tot iemand met een probleem staan.



De normale gang van zaken is dat ingeval van problemen of fricties in de leefsituatie, men eerst probeert om de problemen zelf op te lossen. Wanneer dit niet lukt, wordt contact gezocht met familie, vrienden of buren of met z.g. sleutelfiguren, dat wil zeggen met mensen die dankzij hun maatschappelijke rol vertrouwen inboezemen: de huisarts, de onderwijzer, de geestelijke, de wijkagent, etc.

Kan dan ook geen oplossing worden gevonden voor de problematiek of de situatie, dan kan contact worden gezocht of worden verwezen naar een instelling of een specialist voor een meer professionele aanpak. Loopt uiteindelijk ook deze hulpverlening vast, dan bestaat het gevaar dat de betrokkene een "geval" wordt. Maar dan met het stigma "geval" van iemand die zich niet in het gewone leven heeft weten te voegen.

In het voorgaande is regelmatig gesproken over zelfhulpgroepen. Zelfhulpgroepen zijn groepen van personen met een min of meer gelijke problematiek die elkaar helpen. Sleutelbegrip bij de ondersteuning in zelfhulpgroepen is het begrip solidariteit.

In de omschrijving die Van Harberden en Lafaille (1978, blz. 12) geven van het ideaaltype van zelfhulpgroepen komen de verschillende aspecten van solidariteit impliciet ter sprake:

1. de hulpverlening vindt plaats in een primaire groep, gekenmerkt door face-to-face relaties (wederkerigheid);
2. de leden van de groep zijn lotgenoten (affiniteit);
3. de leden van de groep verlenen elkaar onderlinge steun (wederkerigheid);
4. de leden zoeken individueel (identiteit) en gezamenlijk (complementariteit) naar een oplossing voor hun problemen;
5. de leden zijn afwisselend helpers en geholpenen (complementariteit en substitutie).

Bij de zelfhulpgroepen is sprake van solidariteit op microniveau. Solidariteit is de essentie van zelfhulp.

3.3. Preventie

Bij het betoog over zelfhulp als hulpmiddel om professionele aanpak te voorkomen, past als vanzelf een onderbouwing van het begrip preventie. Al kan men het erover eens zijn dat de samenleving in haar abstractheid een belangrijke invloed uitoefent op het welzijn van mensen, toch is het als concreet uitgangspunt niet zo erg bruikbaar voor de hulpverlening. Veel problemen zijn van sociogenetische aard, waaruit weer voortvloeit dat als men de oorzaak van die problemen dan wil aanpakken, men idealiter de maatschappelijke structuren zou dienen te veranderen. Voor problemen die op korte termijn om een oplossing vragen is het verwijzen naar maatschappelijke veranderingen echter dikwijls een loos gebaar. Dit heeft enerzijds te maken met veranderingen die zijn opgesomd in het tweede hoofdstuk en waarvan onmiskenbaar een invloed uitgaat op de normen en waarden van de mensen. Veranderingen in de sociaal-economische ordening drukken - zelfs op korte termijn - een stempel op het gevoelsleven van mensen. Van Stolk en Wouters (1982) concluderen uit hun onderzoek: de dwang die mensen krachtens het maatschappelijk vlechtwerk dat ze samen vormen op elkaar uitoefenen, is door de ontwikkeling van de verzorgingsstaat in één generatie zodanig veranderd, dat de angst voor armoede en maatschappelijke verloedering - nog geen 50 jaar geleden wijdverbreid - vervaagd en vrijwel vergeten lijkt te zijn. Deze gemoedsrust lijkt voor jeugdigen in deze verzorgingsstaat even wijdverbreid en vanzelfsprekend als 50 jaar geleden de angst voor armoede. Enerzijds maken de sociaal-economische ontwikkelingen het meer eenvoudig om een beroep te doen op professionele voorzieningen in plaats van op de medemens, anderzijds verandert het gevoelsleven van de mensen structureel. Dit kan een invalshoek zijn voor het opzetten van preventieve activiteiten en voor verdere hulpverlening.

Een meer concreet uitgangspunt is echter dat bij het nemen van maatregelen zoals gezegd, meer aandacht zou moeten gegeven worden aan de betekenisgeving van jongeren aan hun levenswereld. Het gaat met andere woorden niet alleen om de maatschappelijke structuren als zodanig, maar vooral om de wijze waarop jeugdigen die hulp nodig hebben, tegen hun omgeving (in nauwere en wijdere zin) aankijken, hoe ze daarmee omgaan en hoe daar veranderingen in zijn aan te brengen.

Dit zou op twee manieren kunnen:

- veranderingen in de context waarin het jeugdige individu leeft;
- veranderingen in de perceptie van het jeugdige individu van die context.

Deze strategieën hebben te maken met twee belangrijke opties binnen de preventie: de ene optie die probeert wat meer aan de structuren te werken en de tweede die wat meer individu-gericht werkt. Daarbij baseert men zich op een opvatting over het verband dat er ligt tussen individu en samenleving met daaruit voortvloeiend een verklaring over gezond en ongezond zijn. Iedere theorie kiest uiteindelijk óf het individu óf de samenleving als uitgangspunt. Men kan echter ook het verband tussen beide, tussen "systeem" en "leefwereld" tot uitgangspunt nemen; misschien is dit een meer vruchtbare wijze van benadering.

Bovenstaande gedachtengang kan worden geïllustreerd aan de hand van de uitgangspunten van één van de belangrijkste preventietheoretici, t.w. Caplan. Deze maakt een indeling in curatie, preventie en nazorg, en beklemtoont enerzijds het belang van de samenhang tussen deze, maar legt er anderzijds de nadruk op dat er meer preventief gewerkt moet worden. Er mag dan gesteld worden dat "het goed kan zijn dat de hulpverleners beter zijn toegerust en liever willen helpen bij de noden van individuele patiënten dan dat zij het brede veld van het op gang brengen van sociale veranderingen betreden". Toch is het duidelijk dat veel van de kennis van primaire preventie (dichtbij het individu) erop duidt, dat instituties moeten veranderen en niet alleen individuen.

Als theoretisch-ideologisch uitgangspunt zal hieraan weinig zijn toe te voegen, voor het werken in de praktijk is dit wel heel erg globaal. Onder invloed van risicofactoren en interveniërende factoren treden er bij sommigen wel en bij anderen geen stoornissen op; er is dus geen sprake van een lineair-causale relatie tussen oorzaak en gevolg.

De interveniërende variabelen waarover hier wordt gesproken zijn de reeds eerder aangehaalde variabelen "competentie" en "ondersteuning". Het is hier de plaats om de theorie van G. Caplan (Principles of preventive psychiatry, New York, 1964) nader te volgen.

Hij begint met een aantal onderscheidingen te maken. Primaire preventie betekent voorkomen dat psycho-sociale stoornissen of nood ontstaan. Anders gezegd: voorkomen dat mensen zodanig in psycho-sociale problemen verstrikt raken dat zij daarin vastlopen en professionele hulp nodig hebben. Onder secundaire preventie vallen de activiteiten die erop gericht zijn (dreigende) psycho-sociale stoornissen in een vroegtijdig stadium te onderkennen en eerder professionele hulp te bieden dan tot dusver gebruikelijk is binnen de bestaande hulpverlening in de eerste of tweede lijn. Verondersteld wordt dat hierdoor de ontwikkeling van ernstiger stoornissen en van langdurige en intensieve behandelingen kan worden voorkomen. Tertiaire preventie heeft tot doel de negatieve gevolgen van aanwezige psycho-sociale stoornissen of van de behandeling ervan tot een minimum te beperken om zo te voorkomen dat deze gevolgen de bron vormen voor een verergering van de stoornis of het ontstaan van nieuwe stoornissen (dit is bij uitstek het terrein van de gehandicaptenzorg).

Goede voorbeelden van het preventiegebeuren liggen in de sfeer van de volksgezondheid. De basisgezondheidszorg is de georganiseerde, zelfstandig geboden, door collectiviteiten bepaalde en op deze collectiviteiten gerichte preventieve zorg zoals die tot nu toe bijvoorbeeld door gemeentelijke geneeskundige diensten en het kruiswerk wordt verleend. Het karakter van de activiteiten die daartoe worden verricht, wordt bepaald door het tegengaan van gezondheidsrisico's, die bedreigend zijn voor de gehele bevolking of bepaalde groepen daarvan. De aanpak en programmering van deze collectieve preventie worden bepaald

door de inzichten in de gezondheidssituatie van de bevolking of groepen daarvan, welke op grond van epidemiologische analyse zijn verkregen en voorts door de gezondheidsdeterminanten erfelijkheid/aanleg, eigen gedrag en omgeving. Hetgeen gesteld is betreffende de programmatistische benadering van de preventie in de basisgezondheidszorg voor volwassenen geldt uiteraard ook voor jeugd en de jeugdgezondheidszorg.

De vorm "preventieve doelgroep" is gedefinieerd als die bevolkingsgroep waarbij uiteindelijk een preventief doel wordt beoogd, ongeacht of deze doelgroep via een directe weg dan wel een indirecte strategie (bijv. via consultatie aan de huisarts) wordt benaderd.

Taalkundig gesproken wordt het adjectief "preventief" bij preventieve doelgroep op een onjuiste wijze gebruikt, althans als men zich beperkt tot de betekenis die bijv. in Van Dale staat aangegeven ("voorkomend, strekkend tot iets wat ongewenst is"). In deze zin wordt het gebruikt bij preventieve wetgeving, preventieve maatregelen en preventieve strategieën. In vele gevallen gaat het echter om een doelgroep waarbij men iets ongewensts tracht te verhinderen. Er wordt daarbij een nieuwe betekenis toegevoegd. Het belang hiervan ligt in de noodzaak binnen de doelgroepen, waarop bijv. AGGZ-preventie wordt gericht, een onderscheid te kunnen maken tussen preventieve doelgroepen en de zogenaamde strategische of intermediaire doelgroepen (bijv. huisartsen, wijkverpleegkundigen, leerkrachten). De preventieve doelgroepen zijn dan (bepaalde) cliënten van de huisarts of wijkverpleegkundige en leerlingen van een school.

De IWAPV definieert in haar eerste rapport preventie als "het voorkomen van problemen van lichamelijke, psychische en (ped)agogische aard bij voorspelbare risicogroepen door tijdige interventie, welke plaatsvindt door middel van rechtstreekse beïnvloeding van de risicogroepen of indirect door het activeren van daarvoor in aanmerking komende instanties".

Hoe groter de ondersteuning uit de omgeving, des te minder zullen negatieve gevolgen van de problematisch ervaren situatie worden gevoeld. Die ervaring van bepaalde dingen als probleem hangt samen met enerzijds het hiervoor genoemde probleemoplossende vermogen van de persoon in kwestie, maar ook met de normen en waarden van de groep (het gezin, de buurt) waartoe men zich rekent.

Hier wordt eigenlijk al het terrein van de preventie verlaten en wordt het terrein van de aanwezige voorzieningen betreden. Bijv. het al dan niet aanwezig zijn van eerstelijnsvoorzieningen in een wijk: wanneer een bloeiend buurtleven de persoon in staat stelt hulp in de eigen omgeving te mobiliseren of een beroep op personen te doen, zal de behoefte aan eerstelijnsvoorzieningen minder zijn en omgekeerd.

De algemene en eerstelijnsvoorzieningen zouden overigens een zeer belangrijke rol moeten spelen bij het ontplooiën van preventieve activiteiten. Dit wordt ook door de IWAPV in de eerste rapportage (pag. 16) geconcludeerd: "De instandhouding van een harmonische leefsituatie dient in eerste aanleg een zaak te zijn van de betrokken jeugdigen en van hun onmiddellijke omgeving. Van voorzieningen zoals die liggen in de sfeer van educatie en recreatie ... gaat een preventieve werking uit ... ter versterking van de draagkracht en de redzaamheid van het individu. Ook instellingen voor een niet specifieke hulpverlening als de gezinsverzorging, het algemeen maatschappelijk werk, het jeugdwerk, maar ook bijv. de huisarts, verrichten vaak de preventiefunctie in bovengenoemde zin. In deze zin acht de werkgroep deze algemene voorzieningen die de redzaamheid van het individu versterken van belang voor de preventie.