

Plaats maken

Op weg naar goede jeugdzorg

Rapport van de task force
doelmatigheid, effectiviteit en financiering jeugdhulpverlening

28 april 1994

Voorwoord

Het instellen van een commissie of task force om te komen tot de oplossing van een probleem verplaatst vaak het probleem van ambtelijke burelen naar een andere vergaderzaal. Het probleem wordt er niet door opgelost. Wel kan een advies van onafhankelijke deskundigen bestaande patstellingen doorbreken. Dat was de eerste constatering van de op 11 maart officieel ingestelde task force jeugdhulpverlening.

De opdracht van de task force leek geboren uit de angst dat verdere bezuinigingen op het terrein van de jeugdhulpverlening de kwaliteit van het werk ernstig zouden aantasten. Een commissie van onafhankelijke deskundigen zou kijkend naar vraag en bestaand aanbod hierover een salomonsoordeel moeten kunnen vellen.

De commissie kwam reeds snel tot de constatering dat de bestaande structuur van de jeugdzorg zodanig diffuus en versnipperd is dat zij daarmee inadequaat functioneert en onvoldoende antwoord biedt op de problemen van de jeugd.

Het huidige stelsel is, gezien vanuit de jeugdige en ouders, volstrekt ondoorzichtig. Een eerste lijn ontbreekt, er is weinig samenhang in de ambulante en residentiële hulp. De jeugdzorg bestaat thans uit drie circuits: de jeugdhulpverlening aangestuurd door de provincies en grootstedelijke regio's met het Ministerie van WVC, de geestelijke gezondheidszorg, gefinancierd vanuit de AWBZ en ressorterend onder het Ministerie van WVC, en de kindbescherming en gezinsvoogdij onder verantwoordelijkheid van het Ministerie van Justitie. Het is een stelsel waarvan men zegt "dat bedenk je niet". Het is ook niet bedacht, maar historisch gegroeid en dus veranderbaar.

Het effect van deze verbrokkelde structuur is dat jeugdigen vaak niet of veel te laat de noodzakelijke hulp krijgen, dat wachtlijsten ontstaan bij door de rechter opgedragen uithuisplaatsing, dat plaatsers moeten leuren met kinderen en jeugdigen bij hulpverleningsinstellingen en dat het aantal zwerfjongeren toeneemt.

Hoe veel ook in beweging en verandering is, wanneer de komende jaren niet vanuit een nieuwe visie wordt gewerkt aan een samenhangende en inzichtelijker structuur voor het brede terrein van jeugdzorg zal - ook zonder nieuwe bezuinigingen - deze problematiek verder toenemen.

De task force heeft niet getracht een volledig nieuwe blauwdruk te ontwikkelen. Doorbreken van de bestaande verkokering achtte de commissie echter dusdanig essentieel dat daarvoor een denkmodel werd ontwikkeld.

Binnen iedere provincie en alle grote steden moet een Bureau Jeugdzorg tot stand komen dat de eerste lijns functie vervult. Hierbij wordt gedacht aan diagnostiek, kortdurende hulpverlening, verwijzing en advies. Taken die thans verdeeld zijn over tal van instellingen zoals de jeugdafdelingen van de Riaggs, Raden voor de Kinderbescherming, de Bureaus Vertrouwensartsen, de gezinsvoogdijinstellingen en de JAC's. Hierdoor kan het Bureau Jeugdzorg eenzelfde functie gaan vervullen als de huisarts binnen de gezondheidszorg.

De tweede lijn dient een zorg- en opnameplicht te krijgen. Dat kan alleen wanneer de bestaande instellingen voor (semi)residentiële hulp en langdurige ambulante hulp zodanig samenwerken dat zij ook verantwoordelijk kunnen zijn voor instroom, substitutie en uitstroom. In aansluiting op ontwikkelingen die in een aantal regio's reeds in gang zijn doet de commissie de aanbeveling de tot stand koming van multi functionele organisaties (mfo's) te bevorderen waardoor een breed en gedifferentieerd aanbod van zorg kan worden gerealiseerd. De samenwerkingsvoorstellen in het advies '*Jeugdigen met ernstige en meervoudige problemen*' van de Nationale Raad voor de Volksgezondheid (NRV) kunnen hierbij als leidraad dienen.

De vraag naar jeugdzorg, een tweede hoofdopdracht aan de commissie, bleek niet exact te kwantificeren. Wel zij hier uitdrukkelijk opgemerkt dat maatschappelijke en politieke ontwikkelingen hierop van grote invloed zijn.

Eenzijds kan hier worden gewezen op de toenemende aandacht voor jeugdcriminaliteit, kindermishandeling en seksueel misbruik, anderzijds zullen beleidswijzigingen in andere sectoren die met jeugdigen te maken hebben - bijvoorbeeld binnen het onderwijs, het werkgelegenheidsbeleid en de criminaliteitsbestrijding - van invloed zijn op de omvang en de aard van problemen van jeugdigen en daarmee op de vraag naar jeugdzorg.

De uitwerking van het advies zal de commissie realiseert zich dat ten volle - niet van de ene op de andere dag kunnen geschieden. De bestaande Wet op de Jeugdhulpverlening zal op een aantal punten aanpassing behoeven. Onder meer moeten wettelijke waarborgen worden gecreëerd voor diegenen die niet vrijwillig maar meer verplichtend met de jeugdzorg in aanraking komen.

Ook zal, om een dergelijk genoegzaam aanbod te kunnen waarborgen, de verantwoordelijkheidsstructuur tussen Rijks en Provinciale overheid opnieuw, en vooral helderder, moeten worden gedefinieerd. Het lijkt echter ongewenst hiervoor nieuwe externe commissies in te stellen. Na politieke besluitvorming moeten de betrokken overheden, zo meent de commissie, in staat zijn de uitwerking zelf ter hand te nemen. De knelpunten die de commissie binnen de bestaande jeugdzorg heeft vastgesteld zijn immers breed bekend en worden door alle betrokkenen erkend. Vanuit het belang van jeugdigen en de samenleving moeten de gekozen bestuurders snel komen tot politieke besluitvorming opdat tijd en geld besteed kunnen worden aan het realiseren van een beter stelsel van jeugdzorg. Daarvoor moet plaats worden gemaakt. Het rapport kreeg dan ook de titel **PLAATS MAKEN**.

De task force heeft veel baat gehad bij de praktische informatie die haar door de adviserende leden is aangedragen. Daarvoor onze dank.

Ook dank aan het secretariaat, mr. dr. A. van Montfoort en mevr. drs. Y. Clarijs, beiden werkzaam bij het NIZW, voor de enthousiaste en zeer betrokken ondersteuning.

Mede daardoor is de taskforce in staat geweest in een wel zeer korte tijd advies uit te brengen.

Het advies werd vastgesteld op 25 april 1994.

Elske ter Veld

1 Inleiding

Iedere dag komen er jeugdigen, ouders, bureaus, familieleden, onderwijzers, politiemensen en artsen tot de conclusie dat het zo niet verder kan. Dat er iets moet gebeuren om de problemen van deze jeugdige aan te pakken. Waar kunnen zij terecht? Als het gaat om lichamelijke klachten, kan iedereen terecht bij de huisarts. Als het probleem is dat het kind niet mee kan komen op school, zijn er onderwijsadviesdiensten en remedial teachers. Als het probleem is, dat de minderjarige strafbare feiten pleegt, komt de politie in actie. Maar wat als het probleem is dat de ouders niet meer weten hoe ze hun kind moeten opvoeden, of als de ouders wel overtuigd zijn van hun opvoedingsmethoden, maar het kind het gevoel heeft thuis gillend gek te worden? Als de ouderlijke zorg instort doordat de eigen problemen van de ouders het gezinsleven overheersen? Als geweld of de dreiging van geweld een dagelijkse realiteit is geworden of door welke omstandigheden dan ook het dagelijks leven tussen ouders en kinderen onmogelijk geworden is? De huisarts kan goede adviezen geven, maar heeft weinig tijd en is niet voor deze problemen opgeleid. De school kan veel - en krijgt steeds meer met deze problemen te maken -, maar heeft het geven van onderwijs als eerste opdracht. De politie verleent hulp, praktisch en direct, maar de hulpverlenende taak van de politie is beperkt en staat onder druk van reorganisatie en andere prioriteiten.

Waar moet de minderjarige, waar moeten de ouders of de mensen in de omgeving van het gezin heen? Naar het Jongeren Advies Centrum (JAC), maar dat is specifiek voor hulp aan weggelopen minderjarigen. Naar het Riagg, maar daarvoor is een verwijzing nodig en daar wordt vaak een bepaalde motivatie gevraagd van ouders en minderjarige. Naar het Algemeen Maatschappelijk Werk (AMW), maar dat is lang niet overal op deze opvoedingsproblemen toegespitst. Naar het Bureau Vertrouwensarts (BYA), maar dat is alleen voor kindermishandeling en verleent niet zelf hulp. Naar een tehuis, maar dat is een al te grote stap. Naar de Raad voor de Kinderbescherming, maar die is er met name voor het inschakelen van de rechter en dat is nog niet aan de orde. Naar het Adviesbureau voor ouders en jongeren, maar dat is vooral gericht op problemen met oudere minderjarigen, is niet bij iedereen bekend en beschikt niet over multi-disciplinaire deskundigheid.

Deze opsomming doet al deze instanties onrecht, want veel minderjarigen komen bij één of meer van deze instanties terecht en worden er goed geholpen. Met erkenning van dat onrecht en met excuses aan de instanties die bij deze opsomming zijn overgeslagen, blijkt er wel uit dat de specifieke zorg voor jeugdigen bij opvoedingsproblemen, psycho-sociale problemen, mishandeling en verwaarlozing, versnipperd is over vele instellingen. Het is een stelsel waarvan je zegt: dat bedenk je niet.

Dit stelsel is dan ook niet bedacht, het is historisch zo gegroeid. Achter iedere instelling zit een eigen verhaal, achter iedere indeling een principe - en een gevestigd belang. Alternatieve stelsels zijn en worden wel bedacht. In de geschiedenis van de kinderbescherming en de jeugdhulpverlening zijn stapels alternatieve stelsels bedacht die soms voor een deel en meestal in het geheel niet zijn ingevoerd. Sommigen vinden dat het helemaal geen zin heeft om een model te schetsen van hoe we deze specifieke jeugdzorg zouden willen hebben, omdat de werkelijkheid en de belangen toch altijd sterker zijn dan de plannen. Maar zonder idee over hoe het zou moeten, weten we helemaal niet meer in welke richting we moeten gaan, welke ontwikkelingen moeten worden gestimuleerd en welke afgeremd. Hoe kunnen we een antwoord geven op de vraag of het efficiënter en doeltreffender kan dan in het huidige stelsel, als we geen idee hebben over hoe het zou moeten? Daarom volgen hier enkele ideeën die verderop in dit rapport worden uitgewerkt.

Als de ideeën en voorstellen uit dit rapport werkelijkheid worden, gaan jeugdigen, ouders en personen uit de omgeving van de jeugdige in alle hierboven genoemde gevallen naar het Bureau Jeugdzorg. Onder *jeugdzorg* verstaan we in dit rapport specifieke zorg ten behoeve van jeugdigen bij opvoedingsproblemen, psycho-sociale problemen en bedreiging van de ontwikkeling van minderjarigen als gevolg van geweld, verwaarlozing of misbruik. De jeugdzorg omvat daarmee vormen van hulp die thans vallen onder de noemers jeugdhulpverlening, jeugdbescherming en Geestelijke Gezondheidszorg (GGZ) voor jeugdigen.

Het gaat om specifieke zorg, omdat niet ieder probleem hoeft te leiden tot actie van instanties. Gelukkig wordt nog steeds veel door de burgers zelf opgevangen en opgelost. Bovendien moeten de hulp en zorg die de algemene instellingen zoals de politie, de school, de huisarts en het AMW verlenen niet in de specifieke jeugdzorg worden opgenomen. Wat de school en de politie kunnen doen binnen het kader van hun hoofdtaken, moeten ze blijven doen. Zonder deze elementen van zorg in de algemene instellingen zou nu eens onnodig worden verwezen naar het Bureau Jeugdzorg en dan weer een probleem geheel over het hoofd gezien worden. Het Bureau Jeugdzorg heeft goede verbindingen met de instanties in de directe omgeving van jeugdigen en is ook voor jeugdigen en ouders een laagdrempelige instantie.

Het Bureau Jeugdzorg geeft direct en kortdurend pedagogische hulp. Zo mogelijk maakt het Bureau Jeugdzorg afspraken tussen de gezinsleden en instellingen in de directe omgeving van het gezin om (nieuwe) problemen te voorkomen. Daarbij beschikt het Bureau Jeugdzorg over deskundigen die in een vroeg stadium kunnen vaststellen wat er aan de hand is met de jeugdige en het gezin waarin hij of zij wordt opgevoed.

Voor het Bureau Jeugdzorg staat het recht van iedere minderjarige op een gezonde en evenwichtige ontwikkeling voorop. Natuurlijk kunnen instanties en deskundigen de ontwikkeling van een kind slechts in beperkte mate beïnvloeden. Maar als die ontwikkeling ernstig bedreigd wordt doordat de ouders niet goed functioneren als opvoeders, dan is de bescherming van de minderjarige voor het Bureau Jeugdzorg het eerste uitgangspunt. Dat doet het Bureau Jeugdzorg door samenwerking te zoeken met de ouders. In theorie is het waarborgen van de ontwikkeling van het kind óók voor de ouders het eerste doel en al lijkt dat soms anders, in de praktijk zijn de meeste ouders zich daarvan bewust of daarop aan te spreken. Uit dit vertrekpunt volgt echter, dat het Bureau Jeugdzorg niet in *alle* gevallen stopt als de ouders vinden dat het Bureau zich niet meer met hun gezin moet bemoeien. In sommige gevallen vindt het Bureau Jeugdzorg dat de bescherming van het kind eist dat verdere bemoeienis nodig is. In die gevallen schakelt het Bureau de civiele rechter in en legt het verschil van mening tussen het Bureau en de ouders voor aan de rechter. De rechter kan dan beslissen dat verdere - gedwongen - jeugdzorg voor een bepaalde periode nodig is. Zonodig kan de rechter ook beslissen dat het kind uit huis geplaatst moet worden. Het Bureau Jeugdzorg blijft dan verantwoordelijk voor de verdere zorg, treedt op als plaatsende instantie en coördineert de uitvoering van hulpverlening en behandeling.

Het Bureau Jeugdzorg voert niet alle hulpverlening zelf uit. Voor intensieve, gespecialiseerde hulpverlening kan het Bureau Jeugdzorg een beroep doen op de multi-functionele organisatie voor hulpverlening en behandeling (mfo). Toegegeven, dat is een lelijke naam. We konden zelf geen mooiere naam bedenken en hadden geen tijd om een prijsvraag uit te schrijven.

De mfo omvat bijna alle vormen van hulpverlening die het Bureau Jeugdzorg niet zelf doet en die op indicatie gegeven worden: intensieve ambulante hulpverlening en behandeling, dagbehandeling, residentiële behandeling, pleegzorg. *Bijna* alle, want er blijven enkele hulpvormen die zo speciaal zijn, dat het geen zin heeft ze onderdeel te maken van iedere mfo. Dat zijn met name de internaten voor zeer intensieve behandeling (ZIB) en de kinder- en jeugdpsychiatrische klinieken. Maar al zijn er daarvan slechts weinig in het land, er moet wel samenhang zijn tussen de mfo's en deze voorzieningen om te voorkomen dat ze een aparte 'koker' vormen.

Hoe het moet, kan dus op één velletje worden opgeschreven. Dat is een specifieke jeugdzorg die voor jeugdigen, ouders en andere verwijzers of melders overzichtelijk is. Het stelsel is volledig, want het Bureau Jeugdzorg heeft een algemene taak. Het is efficiënt, want er zijn minder langs elkaar werkende instanties. Het is eenvoudig uit te leggen aan de buitenwereld.

Als het zo eenvoudig was, zou er geen task force nodig zijn om het te bedenken. Vanzelfsprekend is de werkelijkheid ingewikkelder en minder overzichtelijk in te delen dan hierboven is gedaan. Iedere instelling staat voor gevestigde belangen die doorgaans niet zonder slag of stoot worden opgegeven voor een nieuw concept. De bestaande instellingen vallen onder verschillende delen van de overheid en ieder deel van de overheid heeft ook zelf belangen bij veranderingen of juist bij het handhaven van de bestaande situatie. De overheid wordt gestuurd door de politiek en ook daar botsen belangen en opvattingen.

Bovendien worden de complicaties niet alleen veroorzaakt door botsende belangen, maar ook door onvermijdelijke dilemma's die in ieder stelsel terugkeren.

Kiezen voor één stelsel heeft tot gevolg dat het Bureau Jeugdzorg ingaat op vragen om hulp van ouders en op meldingen uit de omgeving van het gezin waar de ouders het helemaal niet mee eens zijn. Dat is een probleem, want sinds de jaren zeventig is in ons land door politici en critici aangedrongen op een strikte scheiding van (vrijwillige) hulp en (gedwongen) rechtstoepassing. Met andere woorden, de hierboven geschetste keuze vraagt op dit punt om uitleg en uitwerking. En dat is slechts één van de hangijzers die met het hierboven zo overzichtelijk geschetste voorstel weer tot hoge temperatuur zullen worden verhit.

Hoewel de organisatie belangrijk is en niet los staat van een visie op de inhoud van de aangeboden hulp, zorg en bescherming, kan met een goede organisatie uiteraard niet alles worden opgelost. Of nu het model van dit rapport wordt ingevoerd, of een ander nieuw model, of er in organisatorisch opzicht niets verandert, de kwaliteit van de jeugdzorg moet verder ontwikkeld worden. Want als het concept goed is, maar de uitvoerend werkers hun vak niet goed verstaan, is er geen goede jeugdzorg.

Een actueel punt dat evenmin direct kan worden opgelost met een nieuw stelsel, is het bestaande plaatsgebrek in delen van het huidige stelsel. Als het concept goed is en de uitvoerend werkers goed zijn, maar er geen plaats is voor jeugdigen die hulp nodig hebben, is er geen goede jeugdzorg.

Een goede jeugdzorg vereist een goed concept, goede uitvoerend werkers, een goede structuur en voldoende plaats voor de minderjarigen die hulp, zorg en bescherming nodig hebben. Deze en andere voorwaarden kunnen vervuld worden als burgers, instellingen, ambtenaren en politici plaats maken op hun agenda voor het verwerklijken van een goede jeugdzorg.

Omdat de werkelijkheid ingewikkelder is dan op één velletje beschreven kan worden, is het bovenstaande niet het einde van het rapport, maar het begin. In het volgende hoofdstuk wordt in het kort iets gezegd over de achtergrond en de opdracht van de task force. Daarna gaan we in op de ontwikkeling van de vraag naar specifieke zorg voor jeugdigen (hoofdstuk 3). We staan stil bij de drie huidige deel-stelsels, te weten de jeugdhulpverlening onder Welzijn/ decentrale overheden, de jeugdbescherming onder Justitie en de GGZ voor jeugdigen onder Volksgezondheid en signaleren enkele belangrijke ontwikkelingen in het bestaande stelsel (hoofdstuk 4). De fricties in het huidige stelsel worden nader toegelicht in hoofdstuk 5. De vraag of het mogelijk is verder te bezuinigen staat centraal in hoofdstuk 6. De hierboven reeds kort aangeduide, volgens ons gewenste richting wordt uitgewerkt in hoofdstuk 7. Hoofdstuk 8 gaat in op enkele aandachtspunten in het geschetste model. Het rapport wordt afgesloten met aanbevelingen (hoofdstuk 9).

2 Achtergrond en opdracht

2.1 Achtergrond

In de zomer van 1993 ontstond het idee om een task force in te stellen met als opdracht de doelmatigheid van de huidige jeugdhulpverlening te onderzoeken. Een eerder aangekondigde bezuiniging van 55 miljoen gulden was toen net ingetrokken, mede onder druk van het veld en de Tweede Kamer. Tegelijkertijd waren echter nieuwe kortingen op het budget aangekondigd. Vertegenwoordigers van de werkgeversorganisaties en van de lagere overheden protesteerden tegen welke verdere bezuinigingen dan ook. Bij hen heerste de overtuiging dat juist extra middelen noodzakelijk zijn, ondermeer om bestaande achterstanden weg te werken, te kunnen voldoen aan een toenemende vraag en te kunnen werken aan systematische verbetering van de kwaliteit. Een task force met onafhankelijke leden zou het antwoord moeten bieden. Daarover waren alle partijen, dat wil zeggen de bewindslieden van Justitie en WVC, de vertegenwoordigers van het InterProvinciaal Overleg (IPO) en de vertegenwoordigers van het veld (SOJN = VOG en NVGGz) het eens. Ook de Tweede Kamer stemde in met het voorstel. De task force zou op korte termijn, in ieder geval vóór de verkiezingen in het voorjaar van 1994 moeten rapporteren. Over de samenstelling van en de opdracht aan de task force bleef echter lang onduidelijkheid bestaan.

Op 29 september 1993 werd over de task force gesproken in het Bestuurlijk Gestructureerd Overleg. De Minister van WVC (voorzitter) vroeg daarvoorstellen te doen voor de samenstelling van de task force. Op 7 december vond een overleg plaats met de beoogde voorzitter, waarna de leden van de task force konden worden aangezocht. Eind december werd de secretaris gevraagd, die begin januari de werkzaamheden kon aanvangen. Op 22 februari 1994 waren de onafhankelijke leden van de task force voor het eerst voltallig bijeen (bijlage 1, samenstelling task force). Daaraan vooraf had reeds overleg plaats gevonden met de adviserend leden over de definitieve opdracht. Dit hield ondermeer verband met het groot aantal vragen dat in de Uitgebreide Commissie Vergadering (UCV) op 13 december 1993 neer was gelegd op het bordje van de toen nog te formeren task force. Op 11 maart werd het instellingsbesluit in de Staatscourant geplaatst (bijlage 2, instellingsbesluit).

2.2 Opdracht

De opdracht aan de task force is veelomvattend te noemen, zeker gezien de beperkte tijd die de task force ter beschikking had. Het in beeld brengen van het huidige stelsel van jeugdhulpverlening, jeugdbescherming en GGZ voor jeugdigen is op zichzelf al een omvangrijke opgave. Daarnaast werd de task force verzocht meer speciaal aandacht te besteden aan de te verwachten ontwikkeling van de vraag naar jeugdhulpverlening in de komende jaren, de fricties in de bestaande structuur en de bestuurlijke structuur en de noodzakelijke omvang van het budget. Op dit laatste punt lag veel nadruk, gezien de reeds doorgevoerde bezuinigingen en de dreigende verdere bezuinigingen. In tijden van financiële krapte komt de vraag of het allemaal efficiënter zou kunnen worden georganiseerd en uitgevoerd pregnant naar voren. Dit heeft zeker een belangrijke rol gespeeld bij het denken van de task force over de huidige situatie en over een model voor de toekomst.

Naast deze algemene opdracht zijn onder andere door de Tweede Kamer specifieke vragen naar de task force verwezen, zoals de vraag om een financieel-technisch advies over de financieringssystematiek en de hoogte van de pleeggeld-vergoeding. Bijlage 3 geeft een inventarisatie van het merendeel van de vragen die de task force zou moeten beantwoorden.

2.3 Werkwijze

De task force heeft in de periode januari 1994 tot en met april 1994 frequent en intensief vergaderd, meestal zonder aanwezigheid van de adviserend leden. Er zijn drie bijeenkomsten geweest van de task force met de adviserend leden. Leden van de task force hebben voorts eenmaal informeel overleg gepleegd met enkele leden van de Bijzondere Commissie voor het Jeugdwelzijnsbeleid van de Tweede Kamer en enkele malen met adviserend leden afzonderlijk.

De task force heeft gebruik gemaakt van informatie uit eerder gedane onderzoeken, zoals het vooronderzoek naar doelmatigheid in de jeugdhulpverlening ten behoeve van de task force (Research voor Beleid, 1994) en het rapport over de ontwikkeling van de vraag naar jeugdhulpverlening (Mesman Schultz c.s., 1993).

Bij het schrijven van dit rapport is uitgegaan van een zekere voorkennis bij de lezer van eerder uitgebrachte rapporten en nota's, met name het advies over samenhangende zorg- en hulpverlening aan jeugdigen met meervoudige problemen van de Nationale Raad voor de Volksgezondheid (NRV), de nota intersectoraal jeugdbeleid (WVC), het advies over de aanpak van de jeugdcriminaliteit (commissie Van Montfrans) en de discussienota provinciaal en grootstedelijk kwaliteitsbeleid (IPO).

Het bestuderen van de lijst met vragen aan de task force, gecombineerd met de beperkte tijd, de specifieke deskundigheid van de leden en het ontbreken van belangrijke gegevens over de jeugdhulpverlening, leidt onvermijdelijk tot de conclusie dat de verwachtingen ten aanzien van de task force onrealistische proporties hadden aangenomen. De task force heeft in dit rapport getracht zoveel mogelijk vragen zo goed mogelijk te beantwoorden, maar veel zaken zijn blijven liggen of vergen nadere uitwerking.

De task force heeft gemerkt dat over sommige knelpunten grote overeenstemming bestaat tussen de betrokkenen in het veld en bij de overheid, bij voorbeeld het bestaan van een plaatsgebrek voor een bepaalde groep jeugdigen. Over andere kwesties bleken evenwel zeer grote verschillen van opvatting te bestaan, met name ten aanzien van de bestuurlijke en organisatorische vormgeving van de jeugdzorg. Binnen de kring van adviserend leden van de task force waren uiteenlopende bestuurlijke posities vertegenwoordigd en daarmee samenhangend werden uiteenlopende adviezen gegeven over de gewenste inrichting van een goede jeugdzorg. De leden van de task force hebben getracht zoveel mogelijk recht te doen aan de uiteenlopende visies en posities, maar zijn zelf verantwoordelijk voor de uiteindelijke tekst. Daarbij hebben de leden van de task force steeds getracht terug te gaan naar de vraag waar dit rapport mee begint, namelijk wat is er nodig aan specifieke zorg, gezien vanuit jeugdigen, ouders en de omgeving van het gezin? Wat kan, van daaruit gezien, bij elkaar gebracht worden en wat moet los van elkaar of naast elkaar bestaan, zelfs als dat minder efficiënt is?

2.4 Gehanteerde begrippen

In de literatuur en de bestaande nota's worden veel begrippen in wisselende betekenis gehanteerd. In dit rapport wordt de term *jeugdzorg* gebruikt voor specifieke zorg ten behoeve van minderjarigen bij opvoedingsproblemen, psycho-sociale problemen en bedreiging van de ontwikkeling van minderjarigen als gevolg van geweld, verwaarlozing of misbruik. Dit omvat de huidige jeugdhulpverlening, de civiele jeugdbescherming en een aanzienlijk deel van de GGZ voor kinderen en jeugdigen.

Het begrip *jeugdhulpverlening* wordt in dit rapport gebruikt voor de onder Welzijn vallende (deel)sector. Op dezelfde wijze wordt de term *jeugdbescherming* gebruikt voor de onder Justitie vallende (deel)sector en de term *GGZ voor jeugdigen* voor de onder Volksgezondheid vallende diensten en instellingen.

Voor de burgers om wie het uiteindelijk gaat worden diverse termen gebruikt: kinderen, jeugdigen, minderjarigen, jongeren, cliënten, pupillen. In dit rapport wordt de term *minderjarigen* gebruikt waar het wettelijk onderscheid tussen minderjarigheid en meerderjarigheid van belang is. De juridische verantwoordelijkheid voor minderjarigen is nu eenmaal anders dan voor meerderjarige jeugdigen. De term *jeugdigen* wordt gebruikt voor de leeftijdsgroep van 0 tot (ongeveer) 23 jaar. De term *cliënten* wordt gebruikt in relatie tot hulpverleners en instellingen, maar kan naast de minderjarige of de jeugdige ook de ouders omvatten.

In dit rapport worden de termen *instelling*, *voorziening*, *inrichting*, *organisatie* en *dienst* door elkaar gebruikt. Tenzij in het bijzonder genoemd, wordt niet verwezen naar de specifieke betekenis van sommige van deze termen in de Wet op de Jeugdhulpverlening.

3 Vraag en aanbod in de jeugdzorg

3.1 Inzicht in de vraag?

De laatste jaren wordt veel gesproken over de verhouding tussen vraag en aanbod in de jeugdhulpverlening, jeugdbescherming en GGZ voor jeugdigen. 'Om het hulpaanbod beter af te kunnen stemmen op de hulpvraag, moet er inzicht zijn in de vraag', schrijven bij voorbeeld twee auteurs in een kritische beschouwing over de jeugdhulpverlening en de jeugdbescherming (Didde en Spreij, 1993, pag. 82). Deze zin omvat diverse vooronderstellingen, te weten: het hulpaanbod is niet voldoende afgestemd op de vraag; er is weinig inzicht in de vraag; het is mogelijk 'de vraag' naar jeugdhulpverlening vast te stellen. Met deze stelling staan de geciteerde auteurs niet alleen; een vergelijkbare gedachte is te vinden in het Rijksplan (pag. 35) en in de recente nota van het IPO (pag. 14).

Dezelfde of vergelijkbare aannames lagen ten grondslag aan de opdracht die het ministerie van WVC gaf aan het Centrum Onderzoek Jeugdhulpverlening (COJ) om een onderzoek te verrichten naar de te verwachten ontwikkeling van 'de vraag naar jeugdhulpverlening' (Mesman Schultz c.s., 1993): er is een min of meer nauwkeurig vast te stellen 'vraag' naar jeugdhulpverlening; het 'aanbod' aan jeugdhulpverlening kan en moet worden afgestemd op die vraag; als we weten hoe die 'vraag' zich zal ontwikkelen, dan weten we hoeveel residentiële plaatsen we (ongeveer) nodig hebben, hoeveel plaatsen dagbehandeling, enzovoorts, en als we dat weten, weten we hoeveel geld er moet worden geïnvesteerd.

Ook de task force heeft de opdracht in te gaan op de te verwachten ontwikkeling van de 'vraag' naar jeugdhulpverlening in de komende jaren. Dit niet in de laatste plaats op grond van de gedachte, dat een te verwachten toename of afname van de 'vraag' gevolgen heeft voor het totale budget dat de komende jaren nodig is.

3.2 De vraag is complex en maatschappelijk bepaald

Bij nadere beschouwing is het te simpel om te spreken over 'de vraag' naar jeugdzorg alsof dit één enkele grootheid zou zijn. Om te beginnen loopt de vraag die de gezinsleden verwoordt heel vaak uiteen. Stel dat de vraag van de moeder luidt: hulp bij het loskomen van haar man, de vraag van de vader het opsluiten van hun opstandige kind in een strenge inrichting en de vraag van de minderjarige het zorgen voor een uitkering, een kamer en ontheffing van de verplichting om naar school te gaan of te gaan werken. Wat wordt dan bedoeld met de stelling, dat de jeugdhulpverlening zich meer moet richten op de vraag van de cliënt?

Ook als de geformuleerde vraag van de gezinsleden identiek is, houdt een goede hulpverlening niet in 'men vraagt en wij draaien'. De jeugdzorg heeft niet uitsluitend de vraag van de cliënt(en) als leidraad, maar heeft daarnaast te maken met de eisen van professioneel handelen en niet te vergeten met een opdracht van de politiek en de overheid. Met andere woorden, de jeugdzorg heeft naast een dienstverlenende taak naar individuele burgers per definitie ook een professionele en een institutionele dimensie. De hulpverlener moet handelen tussen de vraag van cliënten en omstanders, haar eigen professionele opvattingen, de eisen van haar beroepsgroep, de richtlijnen van haar instelling en de maatschappelijke eisen ten aanzien van zich voordoende situaties (Van der Laan, 1990).

Door de publieke opinie, politici en ambtenaren worden verwachtingen ten opzichte van de jeugdhulpverlening geformuleerd. Veranderingen in de opvattingen in de maatschappij zijn daarmee van invloed op het beroep dat gedaan wordt op de jeugdhulpverlening. Hetzelfde geldt voor maatschappelijke ontwikkelingen die de nood in gezinnen respectievelijk bij jeugdigen vergroten, zoals het toenemen van de jeugdwerkloosheid, het verdiepen van de kloof tussen arm en rijk, etcetera.

Met deze kanttekeningen kunnen de volgende factoren genoemd worden die uiteindelijk leiden tot een toename of afname van het aantal 'hulpvragen' en de aard van de hulpvragen bij de jeugdzorg. De eerste factor die de feitelijke 'vraag' naar jeugdzorg bepaalt, is het aantal jeugdigen in ons land. Demografen verwachten in de komende jaren relatief een lichte daling van het aantal jeugdigen ten opzichte van de gehele bevolking.

In absolute aantallen is dit echter gering en valt op termijn zelfs weer een lichte stijging te verwachten (Mesman Schultz c.s., 1993, pag. 151).

Direct daarna komt de vraag of er verhoudingsgewijs meer of minder problemen zullen ontstaan bij of met kinderen en jeugdigen. Het voorspellen daarvan is moeilijk, vooral omdat het niet eenvoudig is vast te stellen wat precies een probleem is en hoe vaak dat dan voor komt. Toch zijn er wel gegevens beschikbaar uit Nederlands en buitenlands onderzoek over het percentage jeugdigen dat te kampen heeft met psycho-sociale of psychiatrische problemen. Daaruit blijkt, dat hoewel de marges ruim zijn, 7 tot 15 % van alle jeugdigen kampt met zodanige problemen, dat specifieke jeugdzorg resp. behandeling aangewezen zou zijn (Bijl en van Gageldonk, 1991, van der Ploeg, 1990 en Verhulst, 1985).

Echter, niet alle problemen met of bij jeugdigen worden door die jeugdigen zelf, de ouders of de omgeving van het gezin gesignaleerd en opgevat als probleem waarvoor specifieke jeugdzorg nodig is. Zelfs wanneer we de onderzoekscijfers zeer optimistisch interpreteren, moeten we concluderen, dat slechts een beperkt deel van alle problemen wordt gesignaleerd.

Vervolgens leidt niet ieder gesignaleerd probleem tot een feitelijk beroep op de jeugdzorg. Stel, dat de school vindt dat het zo niet langer kan met een bepaald kind en dat er specifieke jeugdzorg nodig is, maar dat de ouders weigeren daaraan mee te werken. In sommige gevallen kan de Raad voor de Kinderbescherming worden ingeschakeld en via de Raad de rechter met het verzoek hulp op te leggen. Maar dat kan lang niet in alle gevallen, simpelweg omdat de bedreiging voor de minderjarige daarvoor zowel aantoonbaar als ernstig moet zijn en de ouderlijke zorg aantoonbaar en ernstig tekort moet schieten. Ouders zijn verantwoordelijk voor de opvoeding en verzorging van hun kinderen en hebben daarbij in ons land een ruime vrijheid. Het feit dat de school vindt dat een minderjarige hulp nodig heeft en het feit dat de ouders het daar niet mee eens zijn, is meestal niet voldoende om in te grijpen in het gezag van ouders. Gelukkig maar. Wat ons betreft moeten de marges voor de ouders ook in het meest ideale stelsel ruim blijven.

Dit brengt ons op weer een volgende factor die van invloed is op het aantal jeugdigen dat uiteindelijk bij de jeugdzorg terecht komt en dat is de opstelling van die jeugdzorg zelf. Doet de jeugdzorg niet anders dan afwachten, of stelt de jeugdzorg zich actief op? Stopt de jeugdzorg zodra de minderjarige of de ouders niet meer willen, of wordt het gebied tussen drang en dwang verkend? In welke gevallen wordt juridische dwang toegepast?

3.3 Indicaties voor de komende jaren

Waarschijnlijk neemt het aantal jeugdigen in ons land de komende jaren nog iets verder af. Dat drukt 'de vraag', maar niet spectaculair. De andere factoren die van invloed zijn op het aantal jeugdigen dat terecht komt bij de jeugdzorg, duiden echter niet op een daling van dat aantal. Mesman Schultz c.s. (1993) concluderen in hun eerder genoemde onderzoek dat deze andere factoren een eventuele daling in het aantal jeugdigen ruimschoots zullen compenseren en dat per saldo de vraag tenminste gelijk zal blijven.

Zonder de pretentie van volledigheid noemen we hier in willekeurige volgorde enkele indicaties die aangeven dat niet op een afname van 'de vraag' naar specifieke jeugdzorg mag worden gerekend:

- de tolerantie ten opzichte van kindermishandeling en seksueel misbruik van kinderen neemt af, met als gevolg dat het aantal gezinnen dat wegens vermoedens van kindermishandeling wordt gemeld bij diverse instanties, toeneemt. Dit leidt tot meer werk in onderzoek, verwijzing en coördinatie en tot een groter beroep op diverse (bestaande en nieuw te ontwikkelen) vormen van hulpverlening en behandeling;
- de maatschappelijke ongerustheid over onordelijk, lastig en crimineel gedrag van jeugdigen neemt sterk toe. Dit leidt tot een groter maatschappelijk beroep op het strafrechtelijk systeem, maar heeft daarnaast effect op onder meer de vraag naar jeugdzorg. Dit met name nu er een tendens waarneembaar is, crimineel en baldadig gedrag van kinderen op jongere leeftijd (tussen 12 en 16 jaar) serieuzer aan te pakken. De vraag komt hierbij niet (alleen) van de minderjarigen, maar (tevens) van bestuurlijke en justitiële autoriteiten. Zie rapport Commissie Van Montfrans, 1994, pag. 37-38;
- sociaal-economische deprivatie leidt tot een groter beroep op onder andere de jeugdzorg. De laatste jaren is de werkeloosheid gestegen en staat de sociale zekerheid onder druk. Er is geen reden aan te nemen dat deze ontwikkelingen de komende jaren zullen verdwijnen;

- relatief grote delen van de allochtone gezinnen verkeren in een sociaal-economisch zwakke positie. Gecombineerd met specifieke problemen van de tweede generatie, leidt toename van het aantal minderjarigen met een niet-Nederlandse culturele achtergrond tot een stijging van de vraag naar jeugdhulpverlening;
- voor enkele specifieke groepen valt een stijging van de vraag naar zorg te verwachten, zoals minderjarige vluchtelingen, kinderen van uit oorlogsgebieden gevluchte gezinnen en uit het buitenland geadopteerde kinderen;
- bezuinigingen op andere terreinen respectievelijk het verminderen van de aandacht voor jeugdigen in andere sectoren zullen leiden tot een toenemende druk op de jeugdzorg. Hierbij kan onder andere genoemd worden het grotendeels verdwijnen van de Jeugd- en Zedenpolitie ten gevolge van de algemene politie-reorganisatie.

Met alle voorzichtigheid vanwege de grote onzekerheid bij alle factoren kan daarom geconcludeerd worden dat er geen reden is om aan te nemen dat in de komende jaren minder jeugdigen zullen aankloppen of worden gemeld bij de jeugdhulpverlening, de jeugdbescherming en de GGZ voor jeugdigen.

4 Een beeld van het huidige stelsel

4.1 Algemeen

Een van de opdrachten aan de task force was het in beeld brengen van het huidige stelsel van jeugdzorg. Nu kunnen van dit stelsel verschillende beelden gemaakt worden, afhankelijk van de invalshoek.

Voortgaand op ons vertrekpunt in het eerste hoofdstuk, moet het stelsel in beeld gebracht worden vanuit de vraag waar jeugdigen, ouders en personen uit de omgeving van het gezin terecht kunnen en daadwerkelijk terecht komen als zij op zoek gaan naar hulp. Uit de opsomming in het eerste hoofdstuk blijkt, dat het beeld van het stelsel vanuit die invalshoek gezien nogal verbrokken is. Veelal bepaalt het toeval en niet de aard van de problemen of de specifieke hulpvraag waar zij terecht komen. In dit hoofdstuk wordt een beeld geschetst vanuit de invalshoek van de delen van de overheid die verantwoordelijk zijn voor de jeugdzorg. Ook dat levert een verdeeld beeld op, namelijk drie deel-sectoren die wel onderlinge overeenkomsten hebben, maar waartussen tevens vele verschillen bestaan.

De eerste deel-sector is de jeugdhulpverlening, dat wil zeggen dat deel van de jeugdzorg dat valt onder de verantwoordelijkheid van de provincies/ grootstedelijke regio's en de Directie Jeugdbeleid binnen het Directoraat Generaal Welzijn van het ministerie van WVC. Deze deel-sector duiden we in dit hoofdstuk aan met Welzijn of met jeugdhulpverlening.

De tweede deel-sector is de jeugdbescherming, dat wil zeggen dat deel van de jeugdzorg dat valt onder de Directie Jeugdbescherming en Reclassering van het Directoraat Generaal Jeugdbescherming en Delinquentenzorg van het ministerie van Justitie. Dit duiden we aan met Justitie of met jeugdbescherming.

De derde deel-sector is de GGZ voor jeugdigen, vallend onder de Directie Geestelijke Gezondheidszorg, Verslavingsaangelegenheden en Consumentenbeleid binnen het Directoraat Generaal Volksgezondheid van het ministerie van WVC. Dit duiden we aan als Volksgezondheid of als GGZ voor jeugdigen.

Een schets van deze drie deel-sectoren zou tot de onjuiste conclusie kunnen leiden dat er weinig is veranderd in de afgelopen jaren en dat er weinig is en wordt gedaan om tot een meer samenhangend stelsel te komen. Niets is minder waar. Een uitgebreide beschrijving van alle pogingen tot meer samenhang gaat het bestek van dit rapport te buiten. Na een korte, statische beschrijving van de drie deel-sectoren (par. 4.2), duiden we enkele ontwikkelingen aan in de richting van meer samenhang (par. 4.3).

4.2 Drie deel-sectoren

4.2.1 Welzijn

De Directie Jeugdbeleid van WVC is - samen met het Ministerie van Justitie - verantwoordelijk voor het stelsel van jeugdhulpverlening, in het bijzonder voor de effectiviteit, efficiency en cliëntgerichtheid van het stelsel. De Directie Jeugdbeleid van WVC is verantwoordelijk voor het landelijke innovatiebeleid (en financiert in dat kader experimenten en landelijke steunfuncties) en voor de landelijke voorzieningen jeugdhulpverlening. Provincies en grootstedelijke regio's zijn eerstverantwoordelijk voor de planning en financiering van de regionale voorzieningen voor jeugdhulpverlening (zie bijlage 4). De instellingen en hun vertegenwoordigers zijn primair verantwoordelijk voor de uitvoering en de kwaliteit daarvan. Anno 1992 bestaan er ongeveer 400 instellingen voor jeugdhulpverlening (rechtspersonen), waarvan er in 1996 hooguit 120 overblijven. Dit houdt verband met het proces van schaalvergroting dat tot een aanzienlijke reductie van het aantal rechtspersonen moet leiden (Clarijs, april 1993).

Het totale budget van de (deel)sector die onder Jeugdbeleid valt bedraagt in 1994 925 miljoen gulden, te weten 860 miljoen aan regionale en 65 miljoen aan landelijke voorzieningen (Rijksplan jeugdhulpverlening 1994 - 1997, pag. 82). Het wettelijk kader wordt gevormd door de Wet op de Jeugdhulpverlening.

De task force heeft niet kunnen achterhalen hoeveel jeugdigen jaarlijks precies gebruik maken van de jeugdhulpverlening. Registratie-gegevens worden niet door de Directie Jeugdbeleid zelf verzameld, maar door de Stichting Registratie Jeugd Voorzieningen (SRJV).

Tot op heden functioneert dit systeem van landelijke informatie-voorziening onvoldoende, waardoor zelfs elementaire kengetallen over de jeugdhulpverlening niet te achterhalen zijn. De residentiële capaciteit van de jeugdhulpverlening bedraagt per 1 januari 1993 ongeveer 8.000 plaatsen; de dagbehandeling heeft 4.500 plaatsen en de pleegzorg 7.500 (Inspectie jeugdhulpverlening, jaarverslag 1992). Het aantal werknemers voor deze (deel)sector is niet exact aan te geven. Het VOG spreekt van 12.636 werknemers verspreid over 260 instellingen.

De *financieringssystematiek* is als volgt. De rijksoverheid stelt jaarlijks een bedrag vast dat naar de provincies en grootstedelijke regio's gaat ten behoeve van de jeugdhulpverlening (doeluitkering). Provincie en grootstedelijke regio's verdelen dit geld over de voorzieningen. De Wet op de Jeugdhulpverlening stelt vast dat de lagere overheden de doeluitkering moeten besteden aan jeugdhulpverlening, maar laat verder open op welke wijze dit geschiedt. Vanzelfsprekend kunnen de provincies en grootstedelijke regio's zelf uit andere middelen het budget voor de jeugdhulpverlening aanvullen. De landelijke voorzieningen worden rechtstreeks gefinancierd door de rijksoverheid. De omvang van het budget wordt tot nu toe bepaald door historisch gegroeide budgetten. De doeluitkeringen zoals deze op dit moment aan de provincies worden verstrekt, zijn opgebouwd op basis van de historische budgetten met als peildatum 21-12-1991. Gewerkt wordt aan de invoering van een systeem van functionele financiering, bekend onder de naam *normharmonisatie*. Overheden en werkgevers streven ernaar deze functionele financiering in 1996 te hebben ingevoerd. Zowel het huidige systeem als het systeem van de normharmonisatie kent geen flexibele basis, dat wil zeggen, het groeit niet automatisch als de vraag naar hulp stijgt en het krimpt niet vanzelf als minder jeugdigen gebruik maken van de jeugdhulpverlening.

De belangrijkste gebiedsindeling is de provincie. De drie grootstedelijke regio's hebben eenzelfde status als de provincies, zodat Nederland voor wat betreft de jeugdhulpverlening is verdeeld in 15 gebieden.

4.2.2 Justitie

Het Ministerie van Justitie is verantwoordelijk voor de Raden voor de Kinderbescherming, de (gezins)voogdij-instellingen en voorzieningen in het kader van het (jeugd)strafrecht. De medewerkers van de Raden zijn ambtenaren van het Ministerie van Justitie. Hierdoor heeft het Ministerie een directe invloed op de Raden. De (gezins)voogdij-instellingen zijn particuliere stichtingen die voor hun financiering afhankelijk zijn van het Ministerie. De onder Justitie vallende diensten zijn dus niet gedecentraliseerd. Er is geen formele relatie tussen het Ministerie van Justitie en de provincies en grootstedelijke regio's. Er zijn thans nog 19 Raden voor de Kinderbescherming, maar inmiddels is besloten dat er één landelijk werkende Raad komt met ten minste één werkeenheid per arrondissement. Het aantal (gezins)voogdij-instellingen gaat in een thans lopend schaalvergrotingsproces verminderen van omstreeks 40 naar 10 tot 14.

Het totale budget van de onder Justitie vallende diensten bedraagt in 1993 ongeveer 350 miljoen gulden, dat wil zeggen zo'n 100 miljoen voor de Raden voor de Kinderbescherming, 125 miljoen voor de (gezins)voogdij-instellingen en 125 miljoen voor de justitiële inrichtingen (in het kader van het jeugdstrafrecht) (Rijksplan jeugdhulpverlening 1994 - 1997, Jeugdbescherming en reclassering in cijfers, 1993). De (gezins)voogdij-instellingen vallen onder de Wet op de Jeugdhulpverlening, maar daarbinnen heeft de minister van Justitie een eigen verantwoordelijkheid voor deze instellingen. De Raden voor de Kinderbescherming werken op basis van bepalingen in het burgerlijk wetboek, het organisatiebesluit Raden voor de Kinderbescherming en richtlijnen van het Ministerie van Justitie.

In 1992 bedroeg het aantal cliënten van de Raden voor de Kinderbescherming ruim 30.000. Per 31-12-1992 waren 13.361 minderjarigen onder toezicht gesteld (ots), 5.556 minderjarigen onder voogdij geplaatst en was op 754 minderjarigen jeugdreclassering van toepassing. In 1992 was ongeveer 22% van de ots-pupillen in een residentiële voorziening voor jeugdhulpverlening geplaatst; de overige 78% verbleef thuis, in een pleeggezin, op kamers of in een AWBZ-inrichting. Van de voogdij-pupillen verbleef 16% in een residentiële voorziening voor jeugdhulpverlening.

Het aantal full-time-eenheid (fte) bij de Raden voor de Kinderbescherming bedraagt per 1994 1075. Voor de (gezins)voogdij is het moeilijker te schatten hoeveel fte ingezet worden voor justitiële jeugdbeschermingspupillen aangezien veel instellingen ook andere typen van hulp (zoals adviesbureau, pleegzorg) onder hun dak hebben.

Uitgaande van de door Justitie gehanteerde case-load per maatschappelijk werker kan op basis van het aantal pupillen wel worden berekend voor hoeveel fte uitvoerend werk Justitie budget beschikbaar stelt. Op 1-10-1993 waren 21.700 pupillen geregistreerd waarvoor (op basis van de case-load norm) ongeveer 680 uitvoerend werkers ingezet moeten zijn. Leiding en overhead zijn daarin niet begrepen. De *financieringsystematiek* is als volgt. Voor de instellingen voor (gezins)voogdij is de hoogte van de subsidie gerelateerd aan het aantal kinderen dat onder toezicht of voogdij is geplaatst. Bij een verhoging of verlaging van het aantal zogenaamde pupillen boven een bepaald percentage wordt de bevoorschotting aangepast. In voorbereiding (naar verwachting zijn de voorstellen voorjaar 1994 gereed) is een aangepast systeem, waarbij per dan erkende rechtspersoon op basis van een in de zogenaamde Planning & Control (P&C)-cyclus ingebed jaar- en activiteitenplan jaarlijks subsidie wordt verleend op basis van een aantal aspecten (onder meer outputcriteria, kwaliteitseisen). Voor de justitiële jeugdinrichtingen wordt gewerkt aan een herziening van de subsidiëring/betaling op basis van een aan de hand van nader onderzoek gepleegde normharmonisatie voor de betreffende inrichtingen, eveneens ingebed in de P&C-cyclus.

De gebiedsindeling van onder Justitie vallende instellingen volgt die van de rechterlijke macht, te weten het arrondissement (19) en het Hof-ressort (5). De grenzen van de arrondissementen en van het Hof-ressort vallen niet samen met de grenzen van de provincies/grootstedelijke regio's. Bij de reorganisatie van de (gezinsvoogdij)instellingen is wel aansluiting gezocht bij de gebiedsindeling in de jeugdhulpverlening (provincies en grootstedelijke regio's).

4.2.3 Volksgezondheid

De GGZ voor kinderen en jeugdigen valt onder de verantwoordelijkheid van het Directoraat Generaal van de Volksgezondheid van het Ministerie van WVC. Het gaat hierbij om categorale psychiatrische ziekenhuizen voor kinderen en jeugdigen, jeugdafdelingen van algemene psychiatrische ziekenhuizen, psychiatrische universiteit klinieken, één psychiatrische afdeling van een algemeen ziekenhuis en de jeugdsecties van 57 Riagg's. In deze sector is de zorgverzekeraar een relevante partner. Provincies en grootstedelijke regio's hebben hier geen functie als planner of als financier.

In 1991 is aan dit terrein 193 miljoen gulden uitgegeven, te weten 92 miljoen voor de Riagg jeugdafdeling en 101 miljoen voor de kinder- en jeugdpsychiatrische voorzieningen. De GGZ voor jeugdigen heeft te maken met een groot aantal wettelijke regelingen, die niet specifiek gelden voor de GGZ voor jeugdigen. De *Wet Ziekenhuisvoorzieningen (WZV)* regelt de planning en bouw van de klinische voorzieningen en behandelt ook bijvoorbeeld nieuwe initiatieven bij het Riagg. De financiering is geregeld in de *Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ)* en de tarieven worden bepaald op grond van de *Wet Tarieven Gezondheidszorg (WTG)*. Voor de gedwongen opname in bijvoorbeeld de APZ-en en de categorale psychiatrische ziekenhuizen voor kinder- en jeugdpsychiatrie en de rechtsbescherming daarbij is de *Wet Bijzondere Opnemingen in Psychiatrische Ziekenhuizen (BOPZ)* van toepassing. De Riagg-jeugdsectie valt als erkende plaatsver onder de werking van de *Wet op de jeugdhulpverlening*. Voor de rechtsbescherming van de cliënt is de *Wet op de Geneeskundige Behandelings Overeenkomsten (GBO)* van belang en de toekomstige *Wet Klachtrecht Cliënten Zorgsector*. De kwaliteit van de zorg gaat ondermeer worden geregeld in een *Wet op de Kwaliteit van de Zorginstellingen* en de *Wet Medezeggenschap Cliënten in Zorginstellingen*. De sector valt onder de geneeskundige inspectie.

Er zijn 57 Riagg's die alle een jeugdafdeling hebben. In 1992 werden bij deze jeugdafdelingen 43.200 cliënten van 0 tot 21 jaar ingeschreven (inclusief de jeugdigen die op de afdeling psychotherapie en de crisisdienst werden gezien). De jeugdafdelingen beslaan hiermee 30 % van de totale omvang van de Riagg's. Het aantal hulpverleners bij de jeugdafdeling van de Riagg's bedraagt 975 fte (inclusief ondersteunende diensten gaat het om 1350 fte). De capaciteit van de psychiatrische voorzieningen voor kinderen en jeugdigen bedroeg in totaal per 1 januari 1992 957 bedden en 148 plaatsen dagbehandeling, exclusief de dagbehandeling van de psychiatrische universiteitsklinieken. Gestreefd wordt naar ongeveer 1000 bedden en ongeveer 400 'stoelen'.

Voor de financiering van alle voorzieningen in de GGZ voor jeugdigen geldt het bekostigingssysteem van de AWBZ. Het zijn allemaal gebudgetteerde instellingen.

De hoogte van het budget wordt gerelateerd aan een vaste component (het aantal erkende plaatsen) en een variabele component (een productie-afpraak tussen de verzekeraars en de instellingen, waarbij de tariefstelling op grond van de richtlijnen van het COTG gelden). Voor het Riagg geldt als vaste component de eenheid '100.000 gewogen inwoners'. Deze weging hangt samen met de urbanisatiegraad van de regio. Bij de variabele component wordt de hulp aan jeugdigen als aparte groep onderscheiden. Binnen het budget speelt ook de aard van het contact nog een rol (intake-contact, behandelingscontact en psychotherapiecontact).

De gebiedsindeling die in de Wet Ziekenhuisvoorzieningen (WZV) wordt gehanteerd, sluit aan bij de indeling volgens de (gestapelde) WGR-regio's. De GGZ voor jeugdigen kent zo'n 40 verantwoordelijkheidsgebieden wat betreft de APZ en ongeveer 60 werkgebieden voor de RIAGG's. De kinder- en jeugdpsychiatrische klinieken kennen nog geen verantwoordelijkheidsgebieden, maar stellen momenteel - als uitvloeisel van de Wet BOPZ - een landelijke verdeling in verantwoordelijkheidsgebieden met opnameplicht vast. Naar zich laat aanzien wordt Nederland voor dit doel verdeeld in 6 regio's.

4.3 Streven naar een samenhangende jeugdzorg

Sinds de jaren zeventig is onophoudelijk gestreefd naar een grotere samenhang in de jeugdzorg. Destijds bevatte het rapport *Jeugd welzijn, op weg naar een samenhangend beleid* (Werkgroep Mik, 1976) een krachtig pleidooi voor een wijziging van het toenmalige stelsel in de richting van een grotere eenheid. Dit rapport leidde onder meer tot het instellen van de Bijzondere Commissie voor het Jeugd welzijnsbeleid, die thans evenals andere bijzondere Kamercommissies wordt opgeheven.

Daarnaast leidde het rapport tot weer nieuwe commissies, waarvan de Interdepartementale Werkgroep Residentiële Voorzieningen (IWRV) en de Interdepartementale Werkgroep Ambulante en Preventieve Voorzieningen (IWAPV) de belangrijkste waren. De reeks rapporten en de voortgaande discussie over hoe een samenhangend jeugd welzijnsbeleid tot stand zou kunnen komen, vormden een belangrijke achtergrond voor de Wet op de Jeugdhulpverlening (WJH) die in 1989 - na vele jaren discussie - werd aangenomen en per 1 januari 1992 volledig is ingevoerd.

Geconstateerd kan worden, dat met name voor de ambulante voorzieningen het doel van een samenhangend stelsel met deze ontwikkeling thans nog niet is bereikt. Maar dat wil niet zeggen, dat er sinds het begin van de jaren zeventig niets is veranderd. Een deel van de residentiële instellingen zijn overgegaan van Justitie naar Welzijn en hetzelfde geldt (later) voor de financiering van het adviesbureau en de vrijwillige pleegzorg. Eveneens zijn er instellingen vanuit Volksgezondheid overgegaan naar Welzijn, met name de MKD's en MKT's.

Er zijn tal van verbindingen gelegd tussen de drie deel-sectoren, zowel op politiek en departementaal niveau als in de regio's en in het veld. De Wet op de Jeugdhulpverlening biedt - welke kritiek er op de Wet verder ook mogelijk is - een kader waarin de jeugdhulpverlening en een deel van de jeugdbescherming zijn opgenomen en waar verbindingen gelegd worden met de niet in de Wet opgenomen Raden voor de Kinderbescherming en de jeugd afdelingen van de Riaggs. Op basis van de Wet zijn overal in het land samenwerkingsverbanden ontstaan, waardoor geleidelijk aan het besef is toegenomen dat men er in een regio gezamenlijk voor staat. Er zijn diverse pogingen ondernomen te komen tot een vorm van centrale intake, plaatsingsadviescommissies of jeugdhulpadviesteams. Deze pogingen hebben over het hele land genomen nog niet opgeleverd wat ervan verwacht werd, maar ook deze pogingen zijn te zien als (kleine) stappen in de richting van een gezamenlijke, multi-disciplinaire aanpak. Plaatselijk (regionaal) zijn er tal van voorbeelden waar instellingen over de grenzen van de deel-sectoren heen samenwerken.

Bij dit alles is de versnippering van de jeugdzorg over verschillende instellingen binnen de deel-sectoren sinds het einde van de jaren zestig sterk verminderd. Dit proces zet zich thans voort in een - zowel binnen Welzijn als binnen Justitie - tamelijk spectaculair tempo. Voor wat betreft gezinsvoogdij en voogdij telde ons land eind 1969 maar liefst 165 instellingen (Jeugdbescherming en Justitie, Den Haag, 1971). Thans zijn dat er ongeveer 40. Volgens de huidige plannen van het Ministerie van Justitie zullen het er over enkele jaren nog slechts 14 zijn. Bij deze laatste schaalvergroting houdt Justitie rekening met de territoriale indeling binnen Welzijn, te weten de provincies en grootstedelijke regio's.

Niet minder ingrijpend is het ontstaan van multi-functionele organisaties in de jeugdhulpverlening (Welzijn). Naar verwachting zal het aantal rechtspersonen daardoor de komende jaren verminderen van ongeveer 400 in 1992 tot 120 in 1996 (Clarijs, 1993).

Niet alleen zet de schaalvergroting binnen de deel-sectoren door, ook wordt onverminderd gezocht naar verdere samenhang tussen instellingen uit verschillende deel-sectoren. Als thans actuele ontwikkeling valt te noemen de voorgestelde wijziging van de ondertoezichtstelling. Deze wijziging zal ertoe leiden dat de afstand tussen de gezinsvoogdij-instelling en de kinderrechter wordt vergroot, omdat de kinderrechter niet langer leiding zal geven aan de uitvoering van de ondertoezichtstelling. Naast andere gevolgen vergroot dit de mogelijkheden en de noodzaak voor de gezinsvoogdij-instellingen om aansluiting te zoeken bij het veld van de jeugdhulpverlening. In diverse regio's is dit thans reeds zichtbaar en ontstaan samenwerkingsverbanden of zelfs overkoepelende stichtingen die zowel gezinsvoogdij-werk als vrijwillige hulpverlening omvatten.

Over de positie van de gezinsvoogdij-instellingen is recentelijk politieke discussie gevoerd. Door het IPO werd (en wordt) gesteld dat deze instellingen evenals de instellingen onder Welzijn, dienen te worden gedecentraliseerd. Justitie verzet zich daar tegen. Na diverse - en uiteenlopende - adviezen en na een bespreking van deze kwestie in het kabinet, heeft het kabinet besloten dat deze instellingen thans niet worden gedecentraliseerd, maar dat nauwere samenhang tussen de jeugdbescherming en de jeugdhulpverlening moet worden gerealiseerd en dat een eventuele decentralisatie in 1996 opnieuw zal worden besproken. Hoezeer de staatssecretaris van Justitie teneinde voortdurende onrust en onzekerheid te voorkomen ook bepleit dat deze kwestie voorlopig niet meer wordt opgerakeld, de plaats van de gezinsvoogdij-instellingen op de grens van de deel-sector Justitie en de deel-sector Welzijn blijft onderwerp van discussie.

Een ander voorbeeld op de grens van Justitie en Welzijn is de discussie over het meldpunt kindermishandeling. Hierbij is het BVA betrokken, vallend onder de Wet op de Jeugdhulpverlening en (vrijwel) gedecentraliseerd naar de provincies/ grootstedelijke regio's. Daarnaast is de Raad voor de Kinderbescherming betrokken, die rechtstreeks valt onder het Ministerie van Justitie en door Justitie nog meer als 'eigen terrein' wordt gezien dan de gezinsvoogdij-instellingen. Ook hier houdt de regering, in een standpunt d.d. 31 augustus 1993, voorlopig vast aan de bestaande grenzen tussen de deel-sectoren, maar ook hier is de discussie nog niet ten einde. Al moeten de Raad en het BVA volgens het regeringsstandpunt ieder op hun bestuurlijke plaats blijven, er moet wel een grotere eenheid komen. Er komt (weer) een commissie die zich daarover moet buigen en er moet ruimte worden geschapen om in de praktijk experimenteel verdergaande samenwerking uit te proberen. In enkele regio's in het land zijn daartoe reeds meer of minder vergaande aanzetten gegeven.

De discussie over het meldpunt kindermishandeling raakt niet alleen de grens tussen Justitie en Welzijn, maar gaat ook Volksgezondheid aan. De BVA's vielen lange tijd (gedeeltelijk) onder Volksgezondheid en streven ook nu nog naar een directe aansluiting met de medische sector. Buiten de discussie over dit meldpunt zijn er eveneens belangrijke ontwikkelingen waar te nemen in de samenwerking tussen Volksgezondheid en Justitie resp. Welzijn. Zo is op een aantal plaatsen in het land de Jeugdafdeling van het Riagg intensief betrokken bij de intake in de jeugdhulpverlening. Op sommige plaatsen wordt zelfs gestreefd naar een gezamenlijke intake van het Riagg en de jeugdhulpverlening. Tussen Volksgezondheid en Justitie vindt in toenemende mate overleg plaats over een gezamenlijke aanpak van problemen waarin dwang, straf en behandeling samenkomen (zie NRV-advies Tussen Hulp en Straf).

Deze ontwikkelingen overziend, kan gesteld worden dat de weg naar een samenhangend stelsel lang en bochtig is, maar dat de aandring om op deze weg voort te gaan, desondanks blijft bestaan. Deze aandring komt zowel voort uit inhoudelijke overwegingen en samenwerking in de praktijk, als uit bestuurlijke overwegingen zoals het streven naar efficiency en overzichtelijkheid. De laatste tijd komt de wens tot verdergaande samenhang weer naar voren in diverse rapporten, waarvan het recent uitgebrachte NRV-advies over jeugdigen met ernstige en meervoudige problemen hier speciaal genoemd moet worden. Het NRV-advies gaat uit van de bestaande (bestuurlijke) cesuren, maar poogt daarbinnen met behulp van een eenduidige visie op de aanpak en met diverse instrumenten zoals een regie-functie van de provincies/ grootstedelijke regio's een stap verder te komen in de richting van een samenhangend stelsel.

5 Fricties in het huidige stelsel en achtergronden van deze fricties

In het voorgaande zijn reeds de nodige fricties in het huidige stelsel van jeugdzorg aan de orde gekomen. In dit hoofdstuk worden de belangrijkste fricties die de task force is tegengekomen op een rij gezet, zonder dat dit de pretentie van volledigheid heeft. Een grondige analyse van alle achtergronden van deze fricties past niet in dit rapport. Wel worden in het tweede deel van dit hoofdstuk enkele achtergronden genoemd om de genoemde fricties te kunnen plaatsen.

De hieronder genoemde fricties liggen binnen de specifieke jeugdzorg, omvattende de huidige jeugdhulpverlening, de jeugdbescherming en de GGZ voor jeugdigen. Het spreekt voor zich dat maatschappelijke ontwikkelingen zoals het eventueel afnemen van onderlinge zorg alsmede de mate van deskundigheid bij personen en instanties in de directe omgeving van het gezin, van invloed zijn op het functioneren van de specifieke jeugdzorg. Uit de literatuur valt af te leiden, dat de signalering van problemen bij of met minderjarigen door huisartsen, scholen, politie, etc. nog altijd te wensen over laat, zij het dat de plaatselijke verschillen groot zijn. Bovendien komt de speciale aandacht voor pedagogische problemen soms onder druk te staan bij reorganisaties. Het meest in het oog springende voorbeeld hiervan is het ten dele verdwijnen van de Jeugd- en Zedenpolitie als gevolg van de reorganisatie van de politie. Een ander voorbeeld is het - inmiddels weer verlaten - plan om de consultatiebureaus uit de AWBZ te halen en over te brengen naar een gemeentelijke financiering. Medewerkers van de bureaus vreesden dat daarmee juist de aandacht voor pedagogische problemen in het gedrang zou komen.

5.1 Enkele fricties

5.1.1 Een herkenbare eerste lijn van de specifieke jeugdzorg ontbreekt

Hierover kunnen we op deze plaats kort zijn, omdat dit aan het begin van het rapport al duidelijk is geïllustreerd. Een groot aantal instellingen doet 'iets' aan ambulante jeugdzorg, maar ieder doet een deel, op de eigen manier en voor jeugdigen, ouders en andere verwijzers of melders is het vaak zoeken bij welke instelling men met welke vragen terecht kan.

De Wet op de Jeugdhulpverlening heeft op dit punt weinig verheldering gebracht. De Wet spreekt over primaire, secundaire en tertiaire vormen van jeugdhulpverlening, alsof er nog niet voldoende indelingen bestonden. De primaire jeugdhulpverlening wordt gevormd door het JAC, de Kindertelefoon, de Spel- en Opvoedingsvoorlichting en het Bureau Vertrouwensarts. Ieder voor zich zijn dit instellingen met een zeer beperkte omvang en ieder een eigen specifieke taak. Ook gezamenlijk is het budget van deze instellingen veruit onvoldoende om een goede eerste lijn te vormen. Zowel de 'eerste hulp' als de diagnostiek aan de voorkant van het stelsel zijn daardoor onvoldoende ontwikkeld. Een goed ontwikkelde eerste lijn is nodig om te voorkomen dat jeugdigen die met kortdurende hulp en steun uit de omgeving weer verder kunnen, onnodig in de zwaardere vormen van hulp komen. Daarnaast is diagnostiek in een vroeg stadium van belang om realistische hulpverleningsplannen te kunnen maken. Dat vereist dat de instelling waar jeugdigen en ouders terecht komen - het Bureau Jeugdzorg in ons voorstel - beschikt over multi-disciplinaire deskundigheid ten behoeve van kortdurende hulp, onderzoek en diagnostiek. Thans kan het lang duren voordat 'eerste hulp bij pedagogische nood' wordt verleend. Tevens komt het vaker dan bij uitzondering voor, dat een jeugdige eerst te maken krijgt met diverse instanties, dan wordt opgenomen in een residentiële voorziening en dat pas na de opname diagnostisch onderzoek wordt verricht.

5.1.2 De tweede en derde lijn is nog versnipperd

Niet alleen de ambulante jeugdzorg is onoverzichtelijk en versnipperd, ook de rest van het veld laat in dit opzicht nog te wensen over. Het huidige proces van schaalvergroting brengt hopelijk - en naar redelijkerwijs verwacht mag worden - betere tijden. Op dit moment ontstaan in sommige regio's reeds de contouren van multi-functionele organisaties waarin alle (intensieve) vormen van jeugdzorg worden ondergebracht, terwijl op andere plaatsen piepkleine instellingen vasthouden aan hun eigen identiteit.

Dat is onvermijdelijk in een overgangperiode en wordt hier alleen vermeld om het belang van het voortgaan van dit proces nog eens te onderstrepen.

Wel doet zich de vraag voor, welke uitgangspunten ten grondslag liggen aan de zich nieuw aftekenende multi-functionele organisaties. De indruk van de task force is, dat zowel de vormgeving als de uitgangspunten van de nieuwe organisaties per provincie, grote stad of regio uiteen lopen. In sommige regio's lijken zich organisaties te vormen waarin het hele scala van functies wordt opgenomen, van het toekomstig meldpunt kindermishandeling en de plaatsers functie tot en met intensieve en gespecialiseerde vormen van residentiële hulpverlening. Op andere plaatsen vormen zich instellingen waarin de (gezins)voogdij, het adviesbureau en de pleegzorg zijn opgenomen naast organisaties waarin de dagbehandeling en de residentiële behandeling is opgenomen. Er bestaat verschil van mening over de vraag hoe dicht de (gezins)voogdij-instellingen die dat wensen (binnen de kring van deze instellingen lopen de opvattingen uiteen) kunnen aansluiten bij de multi-functionele organisatie, of anders gezegd: in welke mate en op welke wijze er een aparte positie moet blijven bestaan van de gezagstaken van de (gezins)voogd.

Het is denkbaar dat de zich voordoende verschillen te maken hebben met de verschillen in regionale omstandigheden en met verschillen in fase in het proces van schaalvergroting. Wat betreft de regionale omstandigheden ligt het voor de hand dat in kleine regio's meer verschillende functies worden samengebracht dan in grote regio's om eenzelfde schaal en daarmee eenzelfde mate van efficiëntie in de organisatie te bereiken. Wat betreft de fasering in het proces van schaalvergroting moet worden vastgesteld dat het hier een zeer omvangrijke operatie betreft, waarin diverse stadia of rondes doorlopen worden.

In theorie hebben de provincies en grootstedelijke overheden de macht om de schaalvergroting af te dwingen, aangezien deze overheden het budget verdelen. In de praktijk is dat echter slechts beperkt het geval en wordt gewerkt op basis van overleg tussen de instellingen (resp. het samenwerkingsverband) en de provincie/ grootstedelijke overheid. Het afdwingen van fusies tussen instellingen die zich daar zelf tegen verzetten of het tegenhouden van fusies tussen instellingen die willen samengaan is niet alleen bestuurlijk erg moeilijk, maar ook niet zelden contra-productief. Voor de provincies/grootstedelijke regio's ligt de opdracht dan ook eerder in het verrichten van zendingsarbeid, samen met de werkgeversorganisaties, de rijksoverheid en de steuninstellingen, dan in het rigoreus doorvoeren van een model.

Een dergelijke, gezamenlijke inspanning is echter wel noodzakelijk. De vorming van mfo's die een spectrum van hulpvormen kunnen bieden is essentieel om de ontwikkeling van hulpverleningsprogramma's mogelijk te maken. Juist van de ontwikkeling van samenhangende hulpprogramma's of trajecten moet een belangrijke kwalitatieve impuls uitgaan. Daarnaast is een gezamenlijke inspanning nodig om enkele zaken die voor het hele land moeten gelden te realiseren, zoals de in de Wet op de Jeugdhulpverlening vastgelegde scheiding tussen plaatsende en opnemende instantie.

5.1.3 Plaatsgebrek, voorrang en verantwoordelijkheid voor de zorg

Uit verschillende delen van het land ontving de task force alarmerende berichten vanuit de jeugdhulpverlening en de jeugdbescherming over een nijpend tekort aan plaatsen, met name bij zware en complexe problemen (Cebeon, 1994; Roosen c.s., 1994). Dit is kennelijk zo hoog opgelopen, dat een bepaalde regio de helft van alle geplaatste jeugdigen buiten het eigen gebied moest onderbrengen. Wat er verder ook gezegd kan worden over preventie, nieuwe ambulante methoden, plaatsingsbeleid en dergelijke, bij deze aantallen moet eenvoudig worden vastgesteld dat er te weinig plaatsen zijn. Naast een tekort aan plaatsen bestaat de indruk dat het gegeven dat iedere instelling geheel zelf beslist over de vraag welke jeugdigen wanneer en voor hoe lang worden opgenomen, een belemmerende factor is. Dit hangt samen met de hierboven genoemde nog bestaande versnippering, waardoor iedere instelling een eigen opvatting over de doelgroep heeft en zeker bij een groot aanbod van jeugdigen kan selecteren op basis van die opvatting over de doelgroep. Op dit punt valt een kentering te bespeuren in de opvattingen in het veld. Steeds meer instellingen onderschrijven het beginsel dat men in de eigen regio gezamenlijk verantwoordelijk is voor de zorg aan alle jeugdigen. Dat kan gezien worden als een belangrijke stap naar het aanvaarden van een *zorgplicht*.

Wanneer de schaalvergroting voortschrijdt en de mfo werkelijkheid wordt, kan dit beginsel worden toegepast op de nieuwe instelling. Ondanks deze in de ogen van de task force gunstige ontwikkeling, is het zover nog niet en komt het nog te vaak voor dat de opnemende instelling geheel zelf bepaalt welke jeugdigen worden opgenomen en voor hoe lang.

Voor de jeugdigen om wie het allemaal gaat is mede daardoor het fenomeen overplaatsingen nog altijd een bekend gegeven en is hulp dicht bij huis vaak niet meer dan een fictie. Nog steeds gaan kinderen als postpakketjes door het land, van nood-opvang naar crisisgezin, terug naar huis en weer ergens anders opgenomen. Mislukt een plaatsing, dan is de opnemende instelling verder niet meer verantwoordelijk. De jeugdige en de plaatser gaan het elders opnieuw proberen.

De Wet op de Jeugdhulpverlening kent geen zorgplicht of opnameplicht, maar voorziet wel in een *voorrangsregeling* voor minderjarigen die door onder Justitie vallende instellingen worden geplaatst. Deze regeling blijkt in de praktijk niet of onvoldoende te werken. Daarvoor zijn verschillende oorzaken te noemen, zoals het ontbreken van centrale wachtlijsten. Een opnemende instantie weet daardoor niet of er wellicht morgen een aanvraag via Justitie zal komen en vult een open plaats in. In de lijn van dit rapport moet de oplossing gezocht worden in de ontwikkeling van een zorgplicht voor alle gemelde minderjarigen voor de nieuwe mfo. De oplossing moet *niet* gezocht worden in het opnieuw opzetten van onder Justitie vallende niet-strafrechtelijke voorzieningen en evenmin in het verder aanscherpen van de voorrang van Justitie-plaatsingen boven andere plaatsingen. Deze beide - vanuit het Ministerie van Justitie gezien niet geheel onbegrijpelijke - maatregelen zouden de bestaande verkokering eerder versterken dan verminderen.

5.1.4 Registratie en kwalitatieve gegevens voor de jeugdhulpverlening ontoereikend

Met name voor de onder Welzijn vallende jeugdhulpverlening bleken niet alle kerncijfers over het aantal jeugdigen, plaatsingen, etc beschikbaar te zijn. Het ontbreken van elementaire informatie over wat er feitelijk gebeurt in een deel van de jeugdzorg, ziet de task force als een ernstige frictie. Zonder relevante cijfers is het onmogelijk om een consistent beleid te voeren. Bovendien is het ontbreken van een aantal gegevens een grote handicap bij het beoordelen van de relevantie van dit deel van de jeugdzorg door de buitenwereld.

Naast de registratie van basis-gegevens ontbreekt het in de jeugdhulpverlening ook aan kwalitatieve gegevens en aan methoden om de inhoud van de verleende hulp te kunnen beoordelen.

Hulpverleningsprogramma's zoals die zijn ontwikkeld voor de GGZ (hoewel ook daar nog in ontwikkeling) ontbreken, zodat programma-evaluatie niet meer is dan een wens voor de toekomst. Ook deze frictie wordt wel onderkend binnen de jeugdhulpverlening. Zo is er onder meer een landelijk overleg over een te ontwikkelen kwaliteitsbeleid voor de jeugdhulpverlening, waarvoor door het ministerie van WVC extra gelden zijn gereserveerd.

Met het constateren van deze frictie is niet gezegd, dat er geen goed werk wordt geleverd en evenmin dat er geen initiatieven en projecten zijn. Tal van instellingen zetten projecten op en ontwikkelen nieuwe werkmethoden, vaak samen met andere instellingen en/of universiteiten, hogescholen en steunorganisaties. Wat ontbreekt is echter de samenhang in deze initiatieven: alle initiatieven leiden niet tot een structurele doordenking van wat de jeugdhulpverlening inhoudelijk te bieden heeft, in welke programma's of andere grootheden die hulp kan worden verdeeld en hoe we die programma's binnen redelijke grenzen kunnen beoordelen.

5.1.5 De bestuurlijke structuur van de jeugdzorg is een probleem op zich

De bestuurlijke structuur voor de jeugdhulpverlening, jeugdbescherming en GGZ voor jeugdigen is ondoorzichtig en inefficiënt. De bestaande verkokering leidt ertoe, dat er wel ambulante diagnostische deskundigheid is (in de Jeugdafdeling van de RIAGG), maar dat deze niet of slechts via ingewikkelde constructies kan worden aangewend voor de jeugdhulpverlening. En dat er wel ambulante capaciteit is (bij de Raden en de (gezins)voogdij-instellingen), maar dat die evenmin beschikbaar is voor de gehele jeugdzorg.

Op macro-niveau leidt deze verkokering ertoe dat:

- het ambtelijk apparaat niet efficiënt functioneert, althans wanneer we de overheid als geheel beschouwen;

- er veel tijd en energie verloren gaat aan onderlinge strijd;
- het vrijwel onmogelijk is om een helder en inzichtelijk stelsel op te bouwen;
- het mede daardoor zeer moeilijk is de buitenwereld uit te leggen waarom er niet (verder) op deze sector zou kunnen worden bezuinigd;
- de verhouding tussen de Rijksoverheid en de provincies/grote steden onduidelijk is, o.a. omdat voor Justitie, Welzijn en Volksgezondheid verschillende regimes van centrale/decentrale sturing gelden;
- er verschillende financieringssystemen bestaan, waardoor niet gewenste en vaak niet voorziene 'verplaatsing' van de druk optreedt als een van de deel-sectoren onder druk komt te staan;
- er met verschillende territoriale indelingen van Nederland wordt gewerkt, hetgeen tot verspilling van tijd en geld leidt.

Behalve de moeizame verhouding tussen de jeugdhulpverlening, de jeugdbescherming en de GGZ voor jeugdigen op bestuurlijk niveau, signaleert de task force dat voor de jeugdhulpverlening:

- de verdeling van verantwoordelijkheden tussen het Rijk en de provincies/grote steden niet duidelijk is;
- de informatie-voorziening onvoldoende functioneert;
- de financieringssystematiek te star is.

5.2 Enkele achtergronden van de bestaande fricties

5.2.1 Maatschappelijke eisen aan de jeugdhulpverlening

Niet alle achtergronden van de bestaande fricties liggen *binnen* de jeugdzorg. De jeugdzorg is deels afhankelijk van snel wisselende en niet zelden onderling tegenstrijdige eisen die worden gesteld door de politiek, de publieke opinie, de betrokken professies, organisaties van ouders en belangenbehartigers van jongeren. De jeugd is van iedereen en vele groeperingen pogen zich erover te ontfemen. Zo wordt geëist dat er een *integraal beleid* wordt ontwikkeld waarmee de verkokering wordt opgeheven en dat er een strikte scheiding is tussen 'hulp' en 'recht', hetgeen op zijn minst inhoudt dat er twee kokers blijven bestaan. De jeugdhulpverlening moet worden afgestemd op de GGZ, maar moet waken voor medicalisering. De jeugdhulpverlening moet zorgen voor een vloeiende overgang naar justitiële diensten, maar moet waken voor justitiële besmetting. De jeugdzorg mag niet categoriaal worden opgezet, maar moet wel afzonderlijk aandacht besteden aan kindermishandeling, seksueel misbruik, zwerfjongeren, allochtone jongeren, minderjarige asielzoekers, meisjes, jongens, etc. De jeugdzorg moet preventief werken en vroegtijdig ingrijpen, maar mag nooit iets doen voor een minderjarige of een gezin waar (nog) niet is aangetoond dat ingrijpen absoluut noodzakelijk is. De jeugdzorg moet alle minderjarigen effectief beschermen tegen geweld, verwaarlozing en misbruik, maar mag niet aan het gezin komen. De jeugdzorg mag de jeugdigen niet isoleren van de maatschappij, maar moet er wel voor zorgen dat geen burger overlast heeft van welke jeugdige dan ook. De jeugdzorg moet werk leveren van een zeer hoge kwaliteit, maar dat mag niet veel geld kosten. Enzovoorts.

De jeugdzorg is niet de enige sector die wordt geconfronteerd met een dergelijke mengeling van tegenstrijdige eisen. Vergelijkbare opsommingen zijn te maken voor politie en justitie, de gezondheidszorg, het maatschappelijk werk, kortom voor het gehele sociaal beleid in brede zin. Maar gecombineerd met de bestaande versnippering van de jeugdzorg, leidt dit ertoe dat de jeugdzorg telkens weer een speelbal wordt van deze diverse maatschappelijke krachten.

5.2.2 Vele verbouwingen

In de jeugdzorg worden thans vele grote operaties gelijktijdig en niet altijd onderling samenhangend uitgevoerd. De jeugdhulpverlening zit midden in een ingrijpend proces van *schaalvergrating*, waarin een complex van regionale, inhoudelijke, organisatorische en financiële factoren een rol spelen. Deze operatie levert op zichzelf reeds meer dan voldoende werk op voor de betrokken instellingen en beleidsmakers voor de komende jaren. Tegelijkertijd wordt de per 1 januari 1992 ingevoerde *decentralisatie* nog verder uitgewerkt en moet op veel punten nog gezocht worden naar de afstemming in de nieuwe verhoudingen.

Daar doorheen loopt de invoering van de *normharmonisatie* die voor een deel van de instellingen wezenlijke veranderingen teweeg brengt. Tussen provincies en regio's wordt nog volop gewerkt aan de *herspreiding* van voorzieningen om historisch gegroeide ongelijkheden te verminderen. Terwijl instellingen hierin hun weg zoeken, wordt van hen verlangd meer *vraaggericht te gaan werken*, nieuwe *registratie-systemen* op te zetten, een duidelijker *cliëntenbeleid* te voeren en het hulpverleningsproces ook kwalitatief beter in kaart te brengen respectievelijk een betere *kwaliteitszorg* te realiseren. Ondertussen doemen nieuwe eisen en wijzigingen op aan de horizon: na de beschrijving van functies en hulpvormen komt het voorstel om *hulpverleningsprogramma's* op te stellen, na de normharmonisatie wordt de *programma-financiering* voorgesteld.

De lopende reorganisaties in de jeugdbescherming zijn niet minder ingrijpend. Justitie werkt reeds enkele jaren aan een plan voor verandering, dat binnen Justitie wordt aangeduid als 'De Vernieuwing'. Het meest in het oog springt hierin een schaalvergroting bij de (gezins)voogdij-instellingen en de Raden voor de Kinderbescherming. Maar het gaat om meer: de verhouding tussen het Ministerie en de veldinstellingen wordt opnieuw bezien in het licht van de bredere reorganisatie van de Rijksdienst. Er wordt gewerkt aan bij deze instellingen passende instrumenten voor kwaliteitszorg. De verhouding tussen de Raden en de (gezins)voogdij-instellingen wordt opnieuw bezien. De verhouding tussen de kinderrechter en de gezinsvoogdij-instellingen gaat drastisch veranderen.

De GGZ voor jeugdigen is enkele jaren geleden in zijn geheel ondergebracht in de AWBZ. Dit is gebeurd, vooruitlopend op de stelselherziening in de gezondheidszorg. Inmiddels is de stelselherziening echter stopgezet, zodat de GGZ in een uitzonderingspositie terecht gekomen is ten opzichte van andere delen van de gezondheidszorg. Lange tijd was voor kinder- en jeugdpsychiatrie nog 95% van de capaciteit binnen de psychiatrie beschikbaar. Thans wordt over een aantal jaren de capaciteit van de kinder- en jeugdpsychiatrie uitgebreid.

Zijn er dus binnen iedere deel-sector veel grote veranderingen tegelijkertijd gaande, het behoeft nauwelijks toelichting dat deze veranderingen niet *tussen* de deel-sectoren worden gecoördineerd, al wordt wel overleg gevoerd en valt nu en dan op een succes te wijzen. Het gegeven dat zoveel grote operaties gelijktijdig en niet altijd gecoördineerd worden doorgevoerd, zien we als een achterliggend gegeven bij de constatering dat het vaak lang duurt voordat een frictie wordt verminderd of opgelost. Geen veld en geen overheid kan alles tegelijk.

5.2.3 Cultuur van iedere instelling voor zich

Naast factoren die buiten de sector liggen en factoren die liggen in de grote operaties, zijn er ook in de geschiedenis van de jeugdhulpverlening en de jeugdbescherming elementen die mede de achtergrond vormen van de bestaande knelpunten. De jeugdhulpverlening en de jeugdbescherming kent in Nederland een lange geschiedenis van een particulier initiatief waarin iedere instelling voor zich opereerde, veelal met geld van een eigen al dan niet religieuze achterban. Het veld was verdeeld in zuilen die ieder hun eigen opvattingen hadden en hun eigen koepels. Via deze koepels werd er onderhandeld tussen het veld en de overheid, waarbij het veld, hoe verdeeld men verder ook was, gezamenlijk trachtte de overheid op afstand te houden. Dit geldt niet alleen voor wat nu de vrijwillige jeugdhulpverlening genoemd wordt, maar ook voor de Raad voor de Kinderbescherming en de (gezins)voogdij-instellingen. Hoezeer de staatssecretaris ook de verantwoordelijkheid van Justitie benadrukt, historisch gezien was de (gezins)voogdij een zaak van het particulier initiatief (er zij in ons land geen staatsvoogdij!) en had het particulier initiatief ook in de Raad voor de Kinderbescherming een grote invloed.

Deze rijke traditie van particuliere instellingen heeft zeker positieve aspecten. In tijden van privatisering blijkt het zelfs moderne kanten te hebben. Vanuit het particulier initiatief is nooit afgewacht tot de overheid het allemaal zou hebben geregeld. Mede daardoor wordt er nog steeds in het veld door instellingen zelf veel gedaan aan vernieuwing, al dan niet op project-basis.

De keerzijde hiervan is echter, dat het niet eenvoudig is om te komen tot een overzichtelijk en samenhangend stelsel.

De verzuiling is reeds lang sterk afgenomen en de verbinding met de aloude achterban is vrijwel overal verdwenen of sterk verminderd. Instellingen zijn volledig afhankelijk geworden van overheidssubsidie. Maar al zijn de achtergronden gewijzigd, de geest van iedere instelling voor zich leeft nog voort. De overheid streeft naar een efficiënt, doeltreffend en overzichtelijk stelsel. Dit streven staat haaks op de oude cultuur van iedere instelling voor zich. In dit opzicht is de afgelopen twee decennia zeer veel veranderd, maar het is ook anno 1994 nog een van de achtergronden die het zo moeilijk maken om te komen tot een overzichtelijk stelsel of om bij voorbeeld voor het hele veld geldende kwaliteitssystemen te ontwikkelen en in te voeren.

5.2.4 Verkokering van de Rijksdienst

Toen in de jaren zeventig de verzuiling afnam, werd al snel geconstateerd dat er voor wat toen het jeugdwelzijnsbeleid genoemd werd, sprake was van een ambtelijke verkokering. Minstens drie departementen hielden zich bezig met een deel van het terrein en slaagden er niet altijd in onderling goed samen te werken. Ondanks eerder genoemde pogingen daartoe is die verkokering tot op de dag van vandaag een factor op zichzelf. Deze ambtelijke verkokering doet zich niet alleen ten aanzien van de jeugdzorg voor, maar is een probleem dat de hele Rijksdienst raakt. Het probleem wordt binnen de Rijksdienst in toenemende mate onderkend en er wordt gezocht naar instrumenten om de verkokering te verminderen. Zo noemen de gezamenlijke Secretarissen Generaal de ambtelijke verkokering onomwonden de belangrijkste bedreiging voor de kwaliteit van de Rijksdienst (Rapportage van de Secretarissen-generaal, 1993).

De Secretarissen Generaal schrijven daarbij dat het niet enkel gaat om een strijd om de macht, maar dat juist ook op de inhoud van het beleidsterrein verkokerde visies ontstaan. Ambtenaren die zich concentreren op de inhoud lopen daardoor het risico in verhevigde mate in conflict te komen met andere delen van de Rijksdienst, waar men hetzelfde beleidsterrein vanuit een andere invalshoek en een andere bestuurlijke filosofie benadert. Dit kan weer leiden tot de (verkokerde) conclusie dat om inhoudelijke redenen het betreffende terrein nooit aan een bepaald ander deel van de Rijksdienst mag worden overgelaten. Ten aanzien van de jeugdzorg valt dit probleem duidelijk waar te nemen. Justitie, Volksgezondheid en Welzijn benaderen de jeugdzorg ieder vanuit een eigen invalshoek en gaan ieder uit van een eigen bestuurlijke filosofie. Hieronder geven we deze verschillende benaderingen zeer kort (en dus met weglating van een aantal nuances) weer.

Door het DG Welzijn wordt de jeugdzorg primair gezien als een middel ter ondersteuning van de burgers bij - in dit geval - de opvoeding. Het gaat meer om aansluiten bij de hulpvraag dan om ingrijpen in gezin of gezag. Wat betreft de bestuurlijke filosofie overheerst de gedachte dat 'niet alles vanuit Den Haag geregeld kan en moet worden'. Een sector als de jeugdhulpverlening moet worden vormgegeven door het particulier initiatief, dat wil zeggen de instellingen zelf en de meest nabije overheid. Het veld moet aangeven welke voorwaarden de overheid moet scheppen ten behoeve van een voortgaande ontwikkeling. Vooral ten aanzien van dwingende wettelijke regelingen moet de Rijksoverheid uiterst terughoudend zijn, omdat dat eerder verstarrend dan bevorderend kan werken. Eventuele machtsongelijkheid tussen instellingen en cliënten moet worden tegengegaan door het ontwikkelen van een cliëntenbeleid, waarmee de (zelf)organisatie van zowel ouders als minderjarigen wordt bevorderd. De Rijksoverheid werkt voorwaarden scheppend, onder meer door het stimuleren van ontwikkelingen in het veld, het 'monitoren' van belangrijke trends en het bevorderen van innovatie.

Door het Ministerie van Justitie wordt de bemoeienis van instanties met ouders en minderjarige kinderen in de eerste plaats gezien als een zaak van rechtsbescherming. Rechtsbescherming voor kinderen tegen geweld, verwaarlozing of misbruik en rechtsbescherming van burgers tegenover ongevraagd optreden van instanties respectievelijk de overheid. Wat betreft de bestuurlijke filosofie legt het ministerie van Justitie de nadruk op de klassieke politieke en ambtelijke hiërarchie: de burgers kiezen de volksvertegenwoordiging; de volksvertegenwoordiging controleert de bewindslieden; de bewindslieden sturen de ambtelijke top aan; de ambtelijke top bestuurt de rest van het ambtelijk apparaat en het ministerie als geheel bestuurt de veldinstellingen. Daarbij eisen de rechtsgelijkheid en de rechtszekerheid dat het veld wordt bestuurd door de landelijke overheid. Ook al streven provincies en gemeenten doorgaans naar onderlinge afstemming, alleen de rijksoverheid kan bewaken dat in het

hele land gelijke regels gelden voor gelijke gevallen. Binnen deze bestuurlijke filosofie is voor decentralisatie slechts beperkte ruimte.

Door Volksgezondheid wordt de jeugdzorg gezien als een onderdeel van de GGZ. Daarbij gaat het om het adequaat signaleren en diagnostiseren van problemen en het op basis van de diagnostiek inzetten van de juiste behandeling op het juiste moment. Bestuurlijk wordt uitgegaan van een evenwicht tussen de verzekeraars, de zorginstellingen en de cliënten. De overheid heeft daarbij wel een belangrijke, maar toch aanvullende rol. De overheid stelt normen vast, waaronder financiële, tracht de positie van de patiënt te versterken en stelt voor een aantal zaken een wettelijke regeling op (Wet GBO). Innovatie en kwaliteitsbeleid wordt voor een groot deel overgelaten aan het veld en aan steuninstellingen.

In de reeds lang lopende strijd om te komen tot een integraal jeugdbeleid komen deze verschillende accenten en uitgangspunten niet altijd voldoende tot hun recht. Er is weinig gedacht vanuit het vertrekpunt dat ieder van deze invalshoeken en bestuurlijke accenten een belangrijk aspect vertegenwoordigt van een goede jeugdzorg en in welke opzet dan ook tot zijn recht moet komen. Met andere woorden, het streven naar een integrale jeugdzorg is soms verward met een poging om de aspecten rechtsbescherming en gezondheidszorg overboord te zetten en de invalshoek van Welzijn op het hele veld toe te passen. Dat heeft zonder twijfel de weerstand bij de andere betrokken overheden gevoed.

5.2.5 Verhouding centrale overheid en lagere overheden

Met de invoering van de Wet op de Jeugdhulpverlening is het beleid ten aanzien van de jeugdhulpverlening in verregaande mate gedecentraliseerd naar de provincies en grootstedelijke regio's. Dit is een logisch gevolg van de bestuurlijke filosofie binnen Welzijn en past bovendien in een veel breder streven naar decentralisatie van thans onder de Rijksdienst vallende taken.

Tegelijkertijd betekent vergaande decentralisatie van één deel-sector een complicatie bij het zoeken naar samenhang tussen drie deel-sectoren. Voor de decentrale overheden heeft dit tot gevolg dat het erg moeilijk wordt om een integraal beleid vorm te geven, omdat niet alle delen van de jeugdzorg binnen hun werkgebied vallen. Onder meer om die reden, gaan de provincies/ grootstedelijke regio's zich inspannen om andere delen tevens te decentraliseren. Daarbij botsen zij op de accenten en de bestuurlijke filosofie van de andere delen van de Rijksdienst. Op dit moment is dit conflict actueel ten aanzien van de (gezins)voogdij-instellingen.

Nog afgezien van de verschillen tussen de deel-sectoren, is ook binnen de jeugdhulpverlening de decentralisatie niet zonder (nieuwe) complicaties. Er is thans nog een rol gebleven voor de Rijksoverheid, zodat de facto het aantal spelers is toegenomen: naast de Rijksoverheid, de veldinstellingen, de cliënten en de steuninstellingen zijn nu de decentrale overheden belangrijke gesprekspartners geworden. Daarbij moet worden vastgesteld dat tot op heden er onvoldoende helderheid is ontstaan over de verdeling van verantwoordelijkheden tussen deze partijen.

Voor een deel kan dit gezien worden als een overgangsprobleem. Immers, het betreft een omvangrijke herschikking die pas in 1992 is doorgevoerd. Voor een ander deel komen onduidelijkheden en meningsverschillen die elders veroorzaakt zijn bij de decentralisatie scherp naar voren. Dit geldt bij voorbeeld voor de hierboven genoemde verschillen in benadering binnen de Rijksoverheid. Een ander voorbeeld zijn de financiële knelpunten. Volgens de Wet op de Jeugdhulpverlening moeten de provincies/ grote steden zorgen voor een genoegzaam aanbod, maar stelt de Rijksoverheid de hoogte van de doeluitkering daarvoor vast. Wat te doen als de Rijksoverheid vindt dat de provincies/ grote steden op een bepaald punt onvoldoende zorgen voor een genoegzaam aanbod, maar deze stellen daar tegenover dat de Rijksoverheid te weinig geld beschikbaar stelt?

Met inachtneming van de overgangspunten en de invloed van reeds bestaande knelpunten, kan toch worden vastgesteld dat de verhouding tussen de Rijksoverheid, de lagere overheden en de veldinstellingen ook op zich genomen onvoldoende is doordacht. Als voorbeelden daarvan kunnen worden genoemd het onvoldoende geregeld zijn van de registratie van kerngegevens en het ontbreken van bestuurlijke instrumenten om te bepalen of in casu wordt voldaan aan bepalingen in de Wet, zoals het zorgen voor een genoegzaam aanbod (WJH, artikel 10).

6 Financiële situatie

6.1 Bezuinigingen en substitutie in de afgelopen jaren

Hoewel de beschikbare cijfers niet volledig zijn en er op sommige punten onderling tegenstrijdige getallen circuleren, kan gesteld worden dat op de jeugdhulpverlening de afgelopen tien jaar tussen de 150 en 200 miljoen is bezuinigd, oftewel tot 20% van het beschikbare budget.

Het gaat volgens het IPO om een bedrag van 148 miljoen in de periode 1983 - 1986 bestaande uit 109 miljoen reële bezuinigingen en 39 miljoen ten behoeve van versterking ambulant/preventief en semi-residentieel (aanvullend beleid), waardoor de residentieële capaciteit met 1000 plaatsen is vermindert. Tussen 1987 - 1989 is 51 miljoen bezuinigd in relatie tot de verlaging van de meerderjarigheidsgrens naar 18 jaar.

Volgens DG Welzijn is een bedrag van ruim 100 miljoen in de periode 1986 - 1990 bezuinigd. Volgens het VOG is tussen 1984 - 1986 109 miljoen bezuinigd en 40 miljoen extra om vernieuwing door te voeren en heeft tussen 1988-1990 een bezuiniging van 64 miljoen plaats gevonden.

De betrokken partijen (overheden en veld) stellen voorts dat is bezuinigd op de bouwpot van 15 miljoen die deels een andere bestemming kreeg en deels (5 miljoen) in 1993 is wegbezuinigd. Daarnaast is sprake van bezuinigingen door het ontbreken van prijscompensatie sinds 1990 (geraamd op 5 à 6 miljoen per jaar) en negatieve gevolgen WAGGS. Voor de nabije toekomst is een bezuiniging reeds ingeboekt van het budget van Welzijn voor jeugdhulpverlening oplopend van 1,6% (13,2 miljoen) in 1995 naar 4,6% in 1998.

Naast het doorvoeren van feitelijke bezuinigingen zijn er tekorten ontstaan doordat noodzakelijke verbeteringen niet zijn doorgevoerd. Dit betreft met name een verbetering van de pleegzorg, waarvoor volgens een advies 25 miljoen extra nodig is (Voorzien in Pleegzorg, 1991), het verhogen van de pleeggeldvergoeding die volgens diverse onderzoeken substantieel te laag is, de instelling van regionale klachtencommissies (0,8 miljoen) en de financiering van registratie (0,8 miljoen). In het land bestaan inmiddels aanzienlijke achterstanden in de huisvesting van de jeugdhulpverlening; volgens een recent rapport is alleen al in de provincie Noord Brabant (eenmalig) 27 miljoen nodig om de bestaande achterstand weg te werken en is daarna jaarlijks f600.000,- voor die provincie nodig om de gebouwen te kunnen onderhouden (Kwaliteits- en kostenbepaling accommodaties jeugdhulpverlening, 1993). Op de door Justitie bekostigde jeugdbescherming is de laatste kabinetsperiode in beperkte mate bezuinigd (dit betreft maatregelen voor de gehele rijkssector geldend zoals efficiëntie-kortingen, terugdringen ziekteverzuim, e.d.). De opgelegde kortingen vanaf 1994 zijn voorshands gecompenseerd door maatregelen elders. In verband met uitbreiding van capaciteit nemen de bedragen voor de bekostiging van de inrichtingen voor justitiële jeugdbescherming toe. De laatste jaren neemt het aantal maatregelen van kindbescherming toe, hetgeen tot een verhoging van de druk op het budget van de Raden voor de Kinderbescherming en de (gezins)voogdij-instellingen leidt. De komende wijziging van de ondertoezichtstelling leidt tot de noodzaak van een versterking van de (gezins)voogdij-instellingen; naar het hiervoor noodzakelijke budget wordt nog gezocht.

Op de GGZ voor jeugdigen zijn geen directe budgetkortingen toegepast. Van indirecte bezuinigingen is wel sprake geweest, te weten een achterblijvende capaciteit in verhouding tot een sterk toenemende vraag en het niet verwerken van prijscompensaties in budgetten van de instellingen voor delen van de sector.

De afgelopen tien jaar (1982 tot 1992) heeft het beleid zich ondermeer gericht op substitutie van zware vormen van jeugdzorg door lichtere. Werd in 1982 nog 67 % van de financiële middelen ingezet voor residentieële hulpverlening, tien jaar later was dit 51%. Semi-residentieel steeg daarentegen van 8% naar 17%, evenals ambulant van 19% naar 23%. Aan pleegzorg werd in 1982 6% van het budget besteed; in 1992 was dit 9% (Research voor beleid, 1994, pag 57). Omdat de plannen van de provincies respectievelijk de grootstedelijke regio's niet onderling vergelijkbaar zijn, zijn geen valide conclusies mogelijk over verdere, toekomstige bedragen die zijn gemoed met substitutie.

Uit het bovenstaande volgt, dat in de afgelopen tien jaar aanzienlijk is bezuinigd op de jeugdhulpverlening. Naast bezuinigingen op de jeugdhulpverlening als geheel is nog op delen van het veld extra bezuinigd om in andere delen van het veld nieuwe werkmethoden te kunnen ontwikkelen en toepassen.

6.2 Zijn verdere bezuinigingen mogelijk?

Aan de task force is de vraag gesteld of in de huidige situatie vergroting van de efficiëntie en de effectiviteit van de jeugdhulpverlening mogelijk is door het ontwikkelen van nieuwe werkmethoden en door substitutie van residentiële capaciteit door ambulante. Meer in het algemeen moet worden opgemerkt dat het riskant is de ontwikkeling van nieuwe methoden te betalen uit geld dat dan nog nodig is voor de bestaande methoden. Daarmee wordt immers een zware wissel getrokken op zowel de bestaande werkvormen als op de methoden waarvan de effectiviteit en de werkbaarheid nog in het geheel niet praktisch is uitgetest. Het verminderen van het budget voor bestaande voorzieningen kan niet plaatsvinden op grond van de - nog te blijken - hoop dat iets nieuws het bestaande misschien overbodig zal maken. Eventuele bezuinigingen op bestaande voorzieningen moeten worden gebaseerd op mogelijkheden bij die instellingen zelf, bij voorbeeld overcapaciteit, mogelijkheden tot snellere doorstroming, vergroting van de efficiëntie door schaalvergroting, stroomlijnen van de organisatie, etc. Hoewel het onmogelijk is - zeker in een kort tijdsbestek - definitieve uitspraken te doen over de (on)toereikendheid van het huidige budget voor het geval met succes nieuwe methoden worden ontwikkeld en ingevoerd, moet worden geconcludeerd dat verdere bezuinigingen op de jeugdhulpverlening thans niet verantwoord mogelijk zijn. Het sterkst is bezuinigd op de residentiële capaciteit, omdat hier naast de bezuinigingen voor de gehele sector ook de financiële middelen zijn gehaald voor nieuw beleid (substitutie). Dit heeft geleid tot de volgende signalen ten aanzien van de residentiële voorzieningen:

- van leegstand en onderbezetting zoals in de jaren zestig en zeventig is in de residentiële sector al lang geen sprake meer. De bezettingspercentages liggen vrijwel overal tussen 90% en 100%;
- al zijn er geen eenduidige cijfers voorhanden, de wachttijden voor met name intensieve hulpvormen zijn op veel plaatsen onverantwoord lang. Op zichzelf genomen kunnen wachtlijsten onvermijdelijk en zelfs nuttig zijn. Thans zijn de wachtlijsten echter zodanig, dat minderjarigen langer dan goed voor hen is verblijven in een opvang- of noodvoorziening, omdat doorplaatsing op zich laat wachten, dat in een aantal gevallen de ouders en de directe omgeving (familie, school, etc.) maandenlang verkeren in een onhoudbaar geworden toestand en dat wachttijden van een half tot een heel jaar voorkomen.
- er is een groep 'moeilijk plaatsbaren' ontstaan, hetgeen niet alleen veel tijd kost van de plaatsende instanties, maar ook het beleid van zo dicht mogelijk bij huis, etc. en de pretentie dat minderjarigen in de meest passende voorziening moeten worden opgenomen tot een illusie maakt (vergelijk: Van der Laan, 1992). Een tussentijdse evaluatie van het Service Punt Moeilijk Plaatsbare Jongeren leert dat ongeveer de helft van de aanmeldingen niet binnen tien weken kan leiden tot een plaatsing in een landelijke voorziening. In de pers zijn recentelijk enkele extreme voorbeelden van deze problematiek besproken (Lindenhof c.s., 1993) en een kinderrechtster heeft zelfs een juridische procedure aangespannen tegen de Nederlandse staat wegens het gebrek aan plaatsen.
- in een betrekkelijk korte periode is het verschijnsel 'zwerfjongeren' naar voren gekomen. Dat betekent ondermeer een buitengewoon somber perspectief voor de betrokken jongeren en kost op enig moment de maatschappij weer geld via het bestrijden van overlast. In 1991 zou het gaan om maar liefst 7.000 thuisloze jongeren (Van der Ploeg, 1991).
- in dezelfde periode waarin het budget van de jeugdhulpverlening is verminderd, is de druk op de jeugdbescherming toegenomen: na een aanvankelijke daling stijgt het aantal maatregelen voor kinderscherming weer en aan plaatsingen in een justitieel kader wordt een nijpend tekort ervaren (Mertens, 1993; Junger-Tas c.s., 1992).
- eveneens is in dezelfde periode de druk sterk toegenomen op de jeugd-GGZ, zowel ambulante als klinisch.

Op grond van deze 'signalen' mag voor de nabije toekomst niet verwacht worden dat verdere vermindering van de residentiële capaciteit door middel van substitutie op verantwoorde wijze mogelijk is. Algemeen wordt aangenomen dat de huidige schaalvergroting in de jeugdhulpverlening zal leiden tot efficiency-winst. Het is echter op dit moment nog onzeker welke omvang dit verwachte financiële voordeel zal krijgen:

- het proces van schaalvergroting is thans in volle gang, maar zal zeker nog een aantal jaren in beslag nemen. In de fase van vorming van grotere organisaties is geld nodig om de ontwikkeling goed te laten verlopen.
- het is thans nog onduidelijk hoe groot de nieuwe organisaties zullen worden. Op een aantal plaatsen in het land noemen bestaande instellingen, met een geringe toevoeging, zichzelf multifunctioneel, hetgeen ertoe kan leiden dat er de facto toch nog veel instellingen overblijven.
- de basisgedachte van hulp dicht bij huis, zo vroeg mogelijk en zo licht mogelijk, noopt tot een decentrale uitvoering van de hulp, ook al kan dat gedaan worden binnen een grootschalige organisatie. Alleen met decentrale uitvoering kan een goede aansluiting worden gerealiseerd met de school, het AMW, de politie, de gezondheidszorg, etc. Een deel van de financiële winst van de schaalvergroting gaat weer verloren in de decentrale uitvoering; de winst is dan het verschil tussen het salaris van een directeur en dat van een 'unit-coördinator' plus winst uit centralisatie van ondersteunende diensten.
- gelden die vrijkomen door de schaalvergroting zijn dringend nodig voor het inlopen van achterstand op vele punten: in de huisvesting, de training en opleiding van personeel, gerichte uitbreiding van de capaciteit, ontwikkeling van een kwaliteitsbeleid, stimuleren van (evaluatie) onderzoek, ontwikkeling van nieuwe methodieken.

Is het thans niet verantwoord het budget van de residentiële sector verder te verminderen, bij de ambulante voorzieningen, de dagbehandeling en de pleegzorg kan evenmin 'overtollig vet' worden gevonden. Korten van deze voorzieningen zou lijnrecht in strijd zijn met de gangbare opvattingen en met de in de Wet op de Jeugdhulpverlening neergelegde uitgangspunten. Bovendien kan worden vastgesteld dat:

- de ambulante voorzieningen weliswaar zijn uitgebreid, maar er van een algemene, diagnostisch goed toegeruste ambulante jeugdzorg nog geen sprake is.
- voor verbetering van de begeleiding van pleegouders is in ons land 25 miljoen extra nodig is (Voorzien in Pleegzorg, 1991), nog afgezien van aanpassing van de pleegoudervergoeding.
- de pleegoudervergoeding te laag is, maar het geld ontbreekt om de vergoeding aan te passen.
- er een tekort is aan pleegouders, hetgeen leidt tot lange wachttijden voor kinderen en het onderbenutten van de (vrijwillige) capaciteit.
- de financiering van nieuwe ambulante methoden ten dele geschiedt op projectbasis, zodat voortzetting na afloop van de projecttermijn onzeker is.

De conclusie van de task force op dit punt luidt derhalve dat verdere bezuinigingen op de jeugdzorg niet verantwoord zijn. Dat geldt ook voor de reeds geboekte kortingen. Financiële winst die gehaald kan worden door het stelsel als geheel efficiënter op te zetten, kan eerst worden gerealiseerd als de politiek verantwoordelijke overheid een dergelijk stelsel invoert. Bovendien zijn daarmee vrijkomende gelden nodig voor het inlopen van bestaande achterstand en het werken aan verbetering van de kwaliteit van de zorg.

7 Een denkmodel voor een goede zorg voor jeugdigen

7.1 Tussen blauwdruk en voortborduren

Het is niet de bedoeling van de task force met dit rapport een *grand design* of een *blauwdruk* te presenteren waarin alles is uitgewerkt en bedacht. Nog afgezien dat daarvoor een ruimere periode en meer specifieke deskundigheid noodzakelijk zou zijn, leert de ervaring dat de werkelijkheid altijd weerbarstiger is dan welke blauwdruk dan ook. Anderzijds is het, gezien de bestaande fricties, te beperkt om voorstellen voor de toekomst uitsluitend te baseren op de historisch gegroeide situatie en de bestaande scheidslijnen. Binnen de grenzen van het bestaande stelsel zijn de mogelijkheden grondig verkend in het rapport van de NRV. De task force wil - en kan gezien haar opdracht - verder gaan dan het NRV-advies. Hieronder wordt een model geschetst en toegelicht, dat de task force ziet als een 'denk-model', dat wil zeggen als een voorstelling van de richting waarin veranderingen moeten plaatsvinden. Een aantal kwesties is in dit 'denkmodel' niet uitgewerkt, bij voorbeeld omdat de uitwerking afhankelijk is van de regionale omstandigheden, of omdat de uitwerking meer tijd en verdere discussie vergt. Het denkmodel biedt enerzijds een andere benadering van de aspecten welzijn, rechtsbescherming en gezondheidszorg dan in het huidige stelsel gangbaar is, maar sluit anderzijds op veel punten aan bij de reeds in gang zijnde ontwikkelingen. Het sluit tevens aan bij eerder uitgebrachte adviezen, met name het NRV-advies, zij het dat in dit model verdergaande bestuurlijke consequenties worden getrokken.

7.2 De jeugdige en zijn gezin als uitgangspunt

Het denken over zorg voor jeugdigen moet, zo staat (ook) voor de task force vast, niet beginnen bij de verdeling van bevoegdheden van diverse overheden, historisch gegroeide grenzen tussen departementen en sectoren, maar bij de jeugdige met een hulpvraag respectievelijk het gezin met (opvoedings)problemen. Voor de jeugdige en het gezin moet de zorg toegankelijk en overzichtelijk zijn. De task force gaat ervan uit dat op grond van onderzoek mag worden aangenomen, dat veel van de problemen van jeugdigen en gezinnen die thans terecht komen in de jeugdhulpverlening, de jeugdbescherming en de GGZ voor jeugdigen onderling vergelijkbaar zijn. Daarom moet vanuit de jeugdige en het gezin gezien gestreefd worden naar één stelsel van zorg voor jeugdigen. We spreken hier over jeugdzorg, omdat deze term relatief neutraal is en zowel de aspecten welzijn, geestelijke gezondheidszorg als rechtsbescherming kan omvatten.

Het meest eenvoudige model zou zijn alle mogelijke voorzieningen en hulpvormen onder te brengen in één gebouw, althans één instantie. Om een aantal redenen ziet de task force dat niet als haalbaar en evenmin als de meest wenselijke toestand. Ten eerste bestaat de professionele omgeving van kind en gezin per definitie uit een groot aantal verschillende 'sectoren', zoals ondermeer de school, de somatische gezondheidszorg, de politie en het algemeen maatschappelijk werk. Specifieke jeugdzorg moet daar een eigen plaats tussen innemen en goede verbindingen aangaan met de directe omgeving van het gezin.

Ten tweede hecht de task force aan het onderscheid tussen de plaatsende en de opnemende instelling. De eerste lijn waar kortdurende hulp wordt verleend kan optreden als plaatsers en kan gedurende de plaatsing een eigen verantwoordelijkheid houden. Naast deze eerste-lijns functies past een aantal taken die verband houden met onderzoek, coördinatie, registreren en gezagsuitoefening niet in de mfo waar de hulpverlening wordt uitgevoerd. Naar de mening van de task force kunnen deze taken wel gecombineerd worden met de eerste-lijns functie. In het huidige stelsel vallen genoemde taken reeds ten dele samen met de functie van de plaatsende instantie. De gezinsvoogd is vaak tevens case-coördinator en treedt op als plaatsers. Ook het bureau vertrouwensarts en de Raad voor de Kinderbescherming treden tijdens hun onderzoek wel op als case-coördinator.

Vanuit deze gedachte is voor en naast de mfo een andere instelling nodig. Ook met dit onderscheid is het mogelijk een overzichtelijk model voor de jeugdzorg te schetsen.

Wat betreft de schaal van de voorzieningen moet gezocht worden naar het optimale evenwicht tussen nabijheid en een efficiënte en effectieve organisatie. De thans voor de jeugdhulpverlening gekozen schaal van de provincie en grootstedelijke regio is in dit opzicht een goede middenweg. Verder decentraliseren naar de gemeente zou leiden tot een nieuwe versnippering, omdat de meeste gemeenten te klein zijn om een volledig aanbod te realiseren. Hetgeen niet wil zeggen, dat er geen enkele rol zou zijn voor de gemeente. Uitgaande van het onderscheid tussen enerzijds de multifunctionele organisatie waarin de uitvoering van alle hulpverlening die op indicatie wordt verleend wordt ondergebracht en anderzijds een cluster van functies met betrekking tot de toeleiding, diagnostiek, onderzoek, plaatsing en (case)coördinatie, gaat de task force uit van slechts enkele instellingen per provincie of grootstedelijke regio.

7.3 Het Bureau Jeugdzorg

Het Bureau Jeugdzorg is de instantie waartoe ouders en minderjarigen zich kunnen wenden én waar klachten over de opvoeding door de (professionele) omgeving van kind en gezin kunnen worden gemeld. Het Bureau Jeugdzorg moet daarom laagdrempelig zijn, zowel voor minderjarigen en ouders zelf, als voor verwijzers en melders. Het Bureau Jeugdzorg moet zeer goede verbindingen hebben met personen en instellingen rond het gezin (zoals o.a. onderwijs, AMW, GGD, politie en consultatiebureau). Per regio moet worden bezien op welke manier deze verbindingen vorm kunnen krijgen, bij voorbeeld met behulp van sub-regionale teams.

In het Bureau Jeugdzorg worden de volgende functies ondergebracht: kortdurende (pedagogische) hulp, ambulante crisis-interventie, diagnostiek, onderzoek naar aanleiding van meldingen, op gang brengen van (verdere) hulpverlening, plaatsen, case-coördinatie en in een aantal gevallen het inschakelen van de civiele rechter, het adviseren van de rechter en het (mede) uitoefenen van het gezag over minderjarigen.

Om deze functies uit te kunnen oefenen moet het Bureau Jeugdzorg beschikken over multi-disciplinaire deskundigheid, omvattende maatschappelijk werkers, pedagogen en psychologen én (in beperkte mate) kinder- en jeugdpsychiaters en kinderartsen. Het Bureau Jeugdzorg wordt de plaatsende instantie voor minderjarigen. De taak en verantwoordelijkheid van de plaatsers moeten niet worden verminderd, maar juist worden versterkt. Alleen als die functie wordt versterkt, is het mogelijk de eerste lijn het centrale punt te laten zijn in het stelsel. Bovendien is het alleen dan mogelijk een systeem van checks and balances te creëren, waarmee wordt tegengegaan dat ouders en minderjarigen zich geplaatst zien tegenover een gesloten instantie (afgezien van de vraag in welke mate dat in voorkomende gevallen terecht is). Dit geldt in versterkte mate voor de gevallen waarin gezinnen niet zichzelf melden, maar worden gemeld bij het Bureau Jeugdzorg.

Aangezien ook het 'meldpunt kindermishandeling' in het Bureau Jeugdzorg wordt ondergebracht, heeft dit Bureau te maken met het grensvlak van vrijwillige hulp en dwang. Dwang kan ontstaan door het inschakelen van de civiele rechter ter bescherming van het kind. De rechter kan dan de opdracht geven aan zowel de gezinsleden als het Bureau Jeugdzorg tot (voortzetting van) de zorg. Dit kan in de vorm van de huidige maatregelen voor kindbescherming, al zou het de voorkeur verdienen dit systeem te vernieuwen en niet uit te gaan van het inperken van het gezag van ouders, maar van de noodzaak van hulpverlening. Voorstellen daartoe zijn recent gedaan door de Raden voor de Kinderbescherming (Kinderbescherming, Maak het Waar!!!, 1991). Een rechter kan dan beschikken dat een kind uithuis geplaatst moet worden of dat (verder) zorg moet worden verleend op basis van een behandelplan. Het spreekt voor zich dat zorg of hulp die wordt opgelegd, nadere wettelijke regeling vergt, ongeacht hoe de zorg of hulp precies wordt georganiseerd. Vanaf het moment dat een gezin wordt gemeld zonder daarmee in te stemmen of zelfs zonder dit te weten, bestaat er een conflict tussen de rechtspositie van de ouders en de minderjarige en de eventuele acties van het Bureau Jeugdzorg. De rechtspositie van ouders en minderjarigen, melders en medewerkers van het Bureau moeten daarom wettelijk geregeld zijn. Het parlement moet de mogelijkheid hebben op deze essentiële punten, die voor het hele land gelijk moeten gelden, een minister aan te spreken.

In het Bureau Jeugdzorg wordt ook de case-coördinatie ondergebracht. De noodzaak van een case-coördinator bij het Bureau Jeugdzorg doet zich voor in het geval zorg wordt verleend in opdracht van een rechter (zoals ook chans de (gezins)voogd case-coördinator kan zijn) en in gevallen waarin naast de jeugdzorg andere instanties intensief betrokken zijn.

Dat laatste is veelal het geval bij seksueel misbruik, waar naast de jeugdzorg ook politie en justitie, reclassering en hulpverlening voor volwassenen betrokken zijn. Aangezien het Bureau Jeugdzorg het draaipunt moet zijn van de nieuwe jeugdzorg, ligt het voor de hand daar de functie van case-coördinator neer te leggen. Langs deze weg kan met behulp van nader uit te werken richtlijnen, de thans vaak bepleite, maar moeilijk te realiseren gecoördineerde aanpak in deze zaken worden bevorderd (Vergelijk de regeling in Engeland in de richtlijn *Working Together*, Londen, 1991).

Niet onbelangrijk is de vraag op welke wijze het Bureau Jeugdzorg moet worden gefinancierd. Uit bovenstaande opsomming van de functies van het Bureau Jeugdzorg volgt reeds uit welke thans bestaande instellingen dit Bureau moet worden gevormd: de jeugdafdelingen van de Riagg, de Raden voor de Kinderbescherming, de (gezins)voogdij-instellingen, het bureau vertrouwensarts, het adviesbureau en het JAC. Voor de task force is het zonneklaar dat het budget van deze bestaande instanties de basis moet vormen voor het Bureau Jeugdzorg. Worden deze gelden er buiten gehouden, dan zou voor de vorming van het Bureau een aanzienlijke hoeveelheid extra geld nodig zijn. Eerder is uiteengezet dat dit niet kan worden weggehaald bij de zich vormende multi-functionele organisatie. Evenmin mag verwacht worden dat de overheid hiervoor zonder meer extra gelden beschikbaar stelt, omdat dan nog zoveel instanties naast elkaar blijven bestaan dat van een efficiënt stelsel niet gesproken kan worden.

De genoemde instellingen worden thans op uiteenlopende wijze gefinancierd. De task force bepleit voor het Bureau Jeugdzorg één financierings-systeem. De voorkeur gaat daarbij uit naar financiering van het Bureau vanuit de AWBZ. De jeugdafdeling van de Riagg wordt thans reeds uit de AWBZ betaald. Voor de functies van de huidige Raden voor de Kinderbescherming en de (gezins)voogdij-instellingen geldt ook nu, evenals in de AWBZ, een gematigde open-eind financiering. Dat moet ook wel, want uitspraken van de rechter kunnen alleen maar ten uitvoer worden gelegd als de overheid de daarvoor beschikbare middelen aanpast aan het aantal uitspraken. Voor een (gematigde) open-eind financiering van het Bureau Jeugdzorg pleit voorts de overweging dat de toegang tot dit Bureau laagdrempelig moet zijn, zoals de toegang tot de huisarts in de somatische gezondheidszorg laagdrempelig moet zijn. De eerste (nood)hulp, het eerste onderzoek en de eerste diagnostiek mogen niet gelimiteerd zijn, al is het maar omdat dit onderzoek, deze diagnostiek noodzakelijk is om prioriteiten te kunnen stellen. Om nog een vergelijking te maken met de somatische gezondheidszorg: het is denkbaar dat een maatschappij slechts een beperkt budget beschikbaar stelt voor het aantal open-hart operaties en dat daardoor wachttijden gaan ontstaan of zelfs prioriteiten moeten worden gesteld. Maar het aantal open-hart operaties wordt niet teruggebracht door de diagnostiek te beperken en zeker niet de diagnostiek in de eerste en tweede lijn.

Ten slotte is een belangrijke vraag hoe de *bestuurlijke verantwoordelijkheid* voor het Bureau Jeugdzorg geregeld moet worden. Uit de keuze voor financiering vanuit de AWBZ volgt een relatie met het DG Volksgezondheid van het Ministerie van WVC. Daarnaast is de relatie met de provincies/ grootstedelijke regio's belangrijk. De verantwoordelijkheid voor de planning en vestiging van het Bureau Jeugdzorg kan bij de provincies/ grootstedelijke regio's worden neergelegd. Er is een nadere wettelijke regeling nodig voor de situatie waarin de jeugdige of de ouders niet zelf om hulp vragen, maar gemeld worden bij het Bureau Jeugdzorg. Deze wettelijke regeling moet voorzien in een verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid ten aanzien van deze randvoorwaarden. De overheid moet de beschikking hebben over gegevens uit de registratie waarmee landelijke kengetallen over het aantal cliënten, de verleende zorg, etcetera kunnen worden gegenereerd. De Rijksoverheid is verantwoordelijk voor een goed functionerende inspectie.

7.4 De multi-functionele organisatie en boven-regionale voorzieningen

Alle hulpverlening aan minderjarigen en hun gezin die op indicatie wordt gegeven, kan in beginsel worden ondergebracht in de multi-functionele organisatie. Om praktische redenen worden enkele voorzieningen boven-regionaal georganiseerd. Voor de mfo moet overigens nog een betere naam worden gevonden, bij voorbeeld *Centrum voor hulpverlening, behandeling en verzorging van jeugdigen*, maar dat klinkt niet. We spreken daarom over de mfo.

De vorming van de mfo uit de thans nog vele afzonderlijke instellingen is nodig om het stelsel efficiënt en overzichtelijk te kunnen laten functioneren. Nog belangrijker is dat alleen met de vorming van mfo's het mogelijk wordt om samenhangende *hulpverleningsprogramma's* respectievelijk *hulptrajecten* te ontwikkelen. Dit is nodig omdat in de huidige jeugdzorg voor individuele jeugdigen en ouders te veel discontinuïteit bestaat. De overgang van de ene hulpvorm naar de andere betekent momenteel de overgang naar een andere instelling, met verlies aan informatie, vaak herhaling van onderzoek, wijziging van de behandelingsfilosofie en van de geldende regels, anders dan op grond van therapeutische overwegingen. De ontwikkeling van hulpverleningsprogramma's of hulptrajecten is tevens noodzakelijk om inhoudelijke kwaliteitsontwikkeling vorm te kunnen geven. Het uitgangspunt dat de instelling zorgplicht heeft voor aangemelde jeugdigen kan alleen worden gerealiseerd indien de mfo een voldoende schaalgrootte heeft en beschikt over een diversiteit aan hulpvormen.

De functie van de mfo is het aanbieden van een bij de individuele jeugdige en zijn gezin passend, samenhangend hulppakket. De mfo omvat in ieder geval residentiële hulpvormen, dagbehandeling, pleegzorg en intensieve ambulante hulpverlening zoals Families First of Project aan Huis. Versterking van de positie van de plaatsers ontslaat de mfo uiteraard niet van de taak zelf te werken aan kwaliteitssystemen, waarmee de behandeling wordt gepland, getoetst en wordt beperkt tot het noodzakelijke. De mfo is ervoor verantwoordelijk dat jeugdigen niet langer dan noodzakelijk verblijven in een bepaalde hulpvorm en anderzijds niet vaker dan noodzakelijk worden overgeplaatst. De vraag wat in beide opzichten in een concreet geval noodzakelijk is, wordt bepaald door de mfo samen met het Bureau Jeugdzorg en in overleg met de jeugdigen en de ouders.

De mfo heeft in de opvatting van de task force een *zorgplicht* voor alle minderjarigen die door het Bureau Jeugdzorg worden gemeld. Dit kan alleen worden gerealiseerd als de mfo een voldoende schaalgrootte heeft. De gedachten van de task force gaan uit naar één of twee mfo's per provincie of grootstedelijke regio. De zorgplicht houdt in, dat ook crisisopvang tot de functies van de mfo behoort. Het betekent tevens dat een mfo een minderjarige niet zonder meer op straat mag zetten indien deze minderjarige zich lastig gedraagt. Dat wil niet zeggen dat de mfo alles (aan) moet kunnen, maar wel dat de mfo de verplichting heeft een alternatief te zoeken, samen met het Bureau Jeugdzorg, in het geval een minderjarige niet meer binnen de mfo gehandhaafd kan worden en toch nog verdere behandeling noodzakelijk en mogelijk is.

Waar voor het Bureau Jeugdzorg een lage drempel moet gelden, zijn er goede redenen de toegang tot de multi-functionele organisatie niet drempelloos te laten. Het gaat om hulpverlening die ingrijpend van aard en veelal kostbaar en dus schaars is. De belangrijkste drempel is vanzelfsprekend de toegang via indicatie van het Bureau Jeugdzorg. Daarnaast is het heffen van een eigen bijdrage respectievelijk een ouderbijdrage voor de verstrekte hulpverlening een redelijk instrument. Ten slotte dient zoveel mogelijk gewerkt te worden met vaste termijnen, waarna opnieuw moet worden bezien of voortzetting van de hulpverlening noodzakelijk is, met uitzondering van perspectief biedende plaatsingen in een pleeggezin.

De mfo moet worden opgebouwd uit de instellingen in de jeugdhulpverlening die volgens de Wet op de Jeugdhulpverlening hulp op indicatie verlenen. De *financiering* van de mfo kan hierbij aansluiten, dat wil zeggen via een doeluitkering van de Rijksoverheid aan de provincies en grootstedelijke regio's. Naast de instellingen in de jeugdhulpverlening kan een deel van de capaciteit van de Jeugdafdeling van de Riagg in de mfo worden ondergebracht, voor zover deze instelling intensieve hulp geeft.

Het voorstel van het IPO om in de toekomst te gaan werken met financiering op basis van hulpverleningsprogramma's verdient uitwerking. Het is niet goed denkbaar dat de financiering van de mfo plotseling en geheel afhankelijk gesteld wordt van dergelijke programma's. Denkbaar is dat begonnen wordt met een of enkele programma's, die tot een bepaald maximum, bij voorbeeld 10%, deel van het budget van een mfo gaan uitmaken. Financiering van de mfo via een plaatsers-gebonden budget verdient nadere bestudering, maar kan niet op drastische wijze worden ingevoerd en kan bovendien moeilijk gelijktijdig met de programma-financiering (en nog lopende veranderingen zoals de normharmonisatie) worden ingevoerd.

De task force adviseert de financiering van de mfo niet onder te brengen in de AWBZ.

Nog afgezien van de praktische en politieke bezwaren waar een dergelijk voorstel op zou kunnen stuiten, zijn er naar de mening van de task force goede argumenten om de huidige financiering via een doeluitkering aan de regionale overheden te handhaven. Deze wijze van financieren is slechts twee jaar geleden gerealiseerd. De regionale overheden hebben via deze financiering de mogelijkheid gekregen beleid te ontwikkelen voor de eigen regio. Ook ten aanzien van de uitvoering van de hulpverlening valt te verdedigen dat de financiering een open-eind component moet hebben, maar anderzijds is het begrijpelijk dat de omvang van ingrijpende en kostbare vormen van hulpverlening door de overheid wordt gelimiteerd en dat de omvang van het beschikbare budget jaarlijks wordt bezien.

De *bestuurlijke verantwoordelijkheid* ligt in de eerste plaats bij de provincies/ grootstedelijke regio's. Dit volgt uit de huidige situatie en de keuze voor de financierings-systematiek. De verhouding tussen de decentrale en de centrale overheid, zoals thans geregeld in de Wet op de Jeugdhulpverlening, moet worden verhelderd. Het is de verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid om het wettelijk kader van de Wet op de Jeugdhulpverlening te verbeteren en aan te vullen, onder meer door het opnemen van een zorgplicht in de wet en het ontwerpen van instrumenten om deze en andere bepalingen te kunnen controleren en uitvoeren. Om de eigen verantwoordelijkheid te kunnen waarmaken, moet de Rijksoverheid kunnen beschikken over registratie-gegevens waarmee kengetallen over het aantal cliënten, de verleende hulp, etc. kunnen worden gegenereerd. In het stelsel dat de task force voor ogen staat blijft er een belangrijke rol weggelegd voor de inspectie. De samenvoeging van de inspectietaken voor onder Justitie vallende diensten en de inspectie Jeugdhulpverlening is een grote stap voorwaarts naar een geïntegreerde inspectie. In het hierboven gepresenteerde model moet nog een volgende stap gezet worden, te weten samenvoegen van de nieuwe inspectie met de inspectie voor de GGZ ten aanzien van jeugdigen. Zonder dat zou immers het gevaar bestaan dat het Bureau Jeugdzorg (of delen daarvan) te maken krijgen met een andere inspectie dan de mfo. Overigens is de task force van mening dat ook zonder de hierboven voorgestelde vernieuwing verdere integratie van de inspecties nodig is.

Voor specifieke situaties blijven naast de regionale mfo's nog boven-regionale voorzieningen bestaan, met name de kinder- en jeugdpsychiatrische klinieken en de zib's. Deze worden niet regionaal ondergebracht om de eenvoudige reden dat de provincie of grootstedelijke regio een te kleine schaal is voor deze voorzieningen. Er zijn 4 zib's en voor de kinder- en jeugdpsychiatrie wordt Nederland ingedeeld in 6 à 7 gebieden.

Deze keuze is echter niet principieel. De kinder- en jeugdpsychiatrische klinieken mogen niet gaan functioneren als een aparte koker, los van de overige jeugdzorg. Het moet gaan om achterliggende voorzieningen waarmee de mfo zeer nauwe verbindingen heeft. De task force spreekt zich niet uit over de vraag of alle thans als landelijke voorziening aangemerkte instellingen in de toekomst geheel boven-regionaal moeten blijven. De grens tussen de functies die regionaal kunnen worden vervuld en de boven-regionale voorzieningen is arbitrair en wordt beïnvloed door de stand van de ontwikkeling in de regionale mfo's.

8 Enkele punten van aandacht bij het voorgestelde model

De task force is zich ervan bewust, dat enkele essentiële dilemma's in het voorgestelde model niet zijn opgelost. Het is echter de overtuiging van de task force dat die dilemma's in de huidige situatie evenmin zijn opgelost en dat het gegeven dat deze dilemma's terugkeren in nieuwe voorstellen geen reden mogen zijn om niets te veranderen. Gevraagd was of een efficiënter stelsel dan het huidige mogelijk is en het antwoord op die vraag luidt bevestigend. Het zou teveel gevraagd zijn om een stelsel te ontwerpen dat én efficiënter is én overzichtelijker voor de burgers én vrij van de dilemma's die in het huidige stelsel steeds terugkeren. In dit hoofdstuk gaan we in op enkele aandachtspunten waarover de task force intensief heeft gesproken, maar die nadere uitwerking vergen.

8.1 Rekest, advies aan de rechter en gezag

Door de regering en door de Tweede Kamer is in het verleden gestreefd naar het aanbrengen van een onderscheid tussen hulpverlening en rechtstoepassing en zijn deze elementen gekoppeld aan de bestuurlijke verantwoordelijkheid. Activiteiten die kunnen worden aangemerkt als hulpverlening horen in deze gedachtengang niet bij het Ministerie van Justitie en activiteiten die kunnen worden aangemerkt als rechtstoepassing horen daar wel (en nergens anders). Als elementen van rechtstoepassing worden daarbij op dit terrein met name gezien het inschakelen van de rechter (de rekestrerende functie), het adviseren van de rechter en het (mede) uitoefenen van het gezag over minderjarigen.

De task force onderschrijft het belang van een goede rechtsbescherming bij deze functies ten volle. Met deze kwesties mag niet lichtvaardig worden omgesprongen en bij het uitwerken van een nieuw stelsel moet hierbij dan ook terdege rekening worden gehouden. Toch meent de task force dat alle genoemde activiteiten ten principale kunnen worden ondergebracht in het Bureau Jeugdzorg, mits aan een aantal belangrijke voorwaarden is voldaan. Hiervoor is een andere manier van denken nodig dan de koppeling van het aspect rechtsbescherming aan de verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie. In de werkelijkheid kan geen scherp onderscheid worden aangebracht tussen activiteiten die uitsluitend vrijwillige hulpverlening en activiteiten die uitsluitend rechtstoepassing zijn. Het gaat altijd om een gemengde maatschappelijke reactie op complexe problemen. Bovendien kan rechtsbescherming op andere manieren worden geregeld dan via een speciale verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie. In Engeland is geen Minister van Justitie, terwijl aldaar aspecten als rechtsbescherming, rechtsgelijkheid en rechtszekerheid niet minder belangrijk gevonden worden als in ons land. Zonder deze kwesties op deze plaats geheel uit te kunnen werken, merkt de tas force ten aanzien van de rekestrerende functie het volgende op:

- bij de invoering van de Kinderwetten in 1905 werd de rekestrerende functie neergelegd bij een raad van particuliere filantropen en werd het onderbrengen van deze functie bij het openbaar Ministerie of de decentrale overheid na discussie afgewezen. Rechtshistorisch gezien staat de bijzondere verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie derhalve niet op de voorgrond;
- in de meeste van de ons omringende landen ligt de rekestrerende functie bij een orgaan dat is ondergebracht bij de decentrale overheid binnen een wettelijk kader en met een verbinding met de Minister die sociale zaken, gezondheidszorg of binnenlandse zaken in zijn portefeuille heeft. Rechtsvergelijkend is een rechtstreekse verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie uitzonderlijk;
- in het huidige stelsel is de bijzondere verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie voor het rekestreren niet consequent doorgevoerd. Immers, naast de Raad voor de Kinderbescherming en de Officier van Justitie kunnen ook bloed- of aanverwanten tot in de vierde graad een rekest indienen;
- voor andere gebieden waar de rechtsbescherming van burgers in het geding is, zoals bij het onder curatele stellen van personen of de gedwongen opname in de psychiatrie, bestaan geen met de Raad voor de Kinderbescherming vergelijkbare, rechtstreeks onder Justitie vallende diensten.

Ten aanzien van het adviseren van de rechter en het (mede) uitoefenen van het gezag, valt daarnaast nog te wijzen op de volgende zaken:

- de adviserende functie van de Raad voor de Kinderbescherming is recentelijk voor veel beslissingen gewijzigd van verplicht naar facultatief (artikel 908a en 908b Rv.);
- de aanwezigheid van de Raad voor de Kinderbescherming ter zitting is, voornamelijk uit overwegingen van efficiëntie, in de afgelopen periode aanzienlijk teruggebracht;
- naast de Raad wordt ook advies gevraagd aan onafhankelijke deskundigen, al dan niet verenigd in een werkverband. De adviezen van deze deskundigen wegen minstens zo zwaar als die van de Raad, maar desondanks vallen deze deskundingen niet onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie;
- de gezinsvoogd is thans verplicht te rapporteren aan de kinderrechter, maar dit wordt in het door deze Staatssecretaris ingediende wetsvoorstel afgeschaft. Na invoering van dit wetsvoorstel wordt de afstand van de (gezins)voogdij-instellingen tot de rechter aanzienlijk vergroot.

Met deze opsomming wordt niet ontkend dat het hier een ingewikkelde kwestie betreft. Bij alle streepjes kunnen kanttekeningen geplaatst worden. Er is weliswaar vroeger voor een raad van particulieren gekozen, maar ook destijds maakte de regering zich zorgen over de controle op deze dienst. In andere landen vallen deze functies niet rechtstreeks onder de Minister van Justitie, maar veelal is er wel enige betrokkenheid van het openbaar ministerie, is er veel meer wettelijk geregeld, etc. Familieleden kunnen wel de rechter inschakelen, maar daarvoor moeten ze een advocaat inschakelen en in die gevallen vraagt de rechter de Raad om advies. De BOPZ voorziet niet in een dienst als de Raad, maar wel in een rol van de burgermeester en de Officier van Justitie.

Maar al valt op ieder punt wel iets af te dingen, bij elkaar genomen zijn er goede redenen het aspect rechtsbescherming opnieuw te doordenken, niet vanuit een 'speciale verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie', maar vanuit de vraag hoe de rechtsbescherming geregeld kan worden zonder de overzichtelijkheid van het Bureau Jeugdzorg weer te verliezen.

Daarbij kan in ieder geval gedacht worden aan: een nadere wettelijke regeling van de rechtspositie van minderjarigen en ouders die zonder hun uitdrukkelijke toestemming worden gemeld bij het Bureau Jeugdzorg; het toevoegen van een advocaat bij rechtszaken (vergel. Rechtzetten, 1990), het opnemen van een recht op contra-expertise (idem, wordt thans overwogen) en het verder uitwerken van het cliëntenbeleid. Daarnaast oppert de task force de mogelijkheid naar analogie van een 'ethische commissie' in ziekenhuizen een 'juridische commissie' te vormen binnen de jeugdzorg, waarin ook juridische deskundigheid aanwezig is. Deze 'juridische commissie' zou dan geraadpleegd moeten worden voordat de rechter daadwerkelijk wordt ingeschakeld. Vele varianten op dit idee zijn mogelijk.

8.2 Het Bureau Jeugdzorg en AWBZ-financiering

De task force beveelt aan de financiering van het Bureau Jeugdzorg onder te brengen in de AWBZ.

Tegen dit voorstel zouden de volgende bezwaren zijn aan te voeren:

- de jeugdzorg heeft dan te maken met twee financierings-systemen, te weten een voor het Bureau Jeugdzorg en een voor de mfo. Dit kan leiden tot fricties tussen de twee delen van het nieuwe stelsel;
- de relatie met de decentrale overheid wordt verzwakt door overheveling van functies van de doeluitkering naar de AWBZ. Dit is in strijd met de decentralisatie-impuls;
- bij het onderbrengen in de AWBZ van taken die thans bij de Raad voor de Kinderbescherming en de (gezins)voogdij-instellingen berusten, is de publieke verantwoordelijkheid voor de rechtsbescherming nog niet geregeld. Een aantal kwesties die dwang impliceren, kan niet alleen aan de verzekeraars en de zorgverleners worden overgelaten;
- tegen uitbreiding van de AWBZ bestaan politieke bezwaren. Dit geldt temeer indien preventie en advies in het Bureau Jeugdzorg zouden worden ondergebracht.

Deze bezwaren zijn zeker niet onterecht, maar zijn desondanks naar de mening van de task force niet doorslaggevend. De jeugdzorg heeft thans te maken met minstens drie financierings-systemen en als dat wordt gewijzigd in twee, dan is dat winst.

De relatie met de provincie of grootstedelijke regio heeft extra aandacht nodig, maar binnen de AWBZ is een ontwikkeling gaande waarbij regionale overheden een grotere rol krijgen. Zo wordt bij het ouderenbeleid en bij het dak- en thuislozenbeleid gewerkt aan gezamenlijke financiering vanuit de AWBZ en gemeenten. Voorts wordt in het NRV-advies gesteld dat de provincies en grootstedelijke regio's een actie-verantwoordelijkheid dienen te krijgen voor alle voorzieningen voor jeugdigen in hun gebied, inclusief voorzieningen die worden gefinancierd vanuit de AWBZ.

Wellicht het grootste probleem van het onderbrengen van het Bureau Jeugdzorg in de AWBZ is dat daarmee op zichzelf de verantwoordelijkheid van de overheid voor de rechtsbescherming van ouders en minderjarigen in de situaties van dwang en drang niet afdoende geregeld zijn. Aanvullende wetgeving is hiervoor noodzakelijk. De task force wijst er echter op, dat aanvullende wetgeving voor deze gevallen ook nodig is in de huidige situatie, onder meer ten aanzien van het Bureau Vertrouwensarts. Dat er politieke aarzelingen bestaan om allerlei voorzieningen onder te brengen in de AWBZ is terecht. Dit noopt ertoe de functies van het Bureau aan de 'voorkant' uit te zuiveren. Denkbaar is - de task force ziet dit als een nader uit te werken kwestie - dat de functies preventie en advies niet of niet geheel in het bureau worden ondergebracht, maar worden gedecentraliseerd naar de gemeente, bij voorbeeld naar het AMW of de GGD.

Overigens is het onderbrengen in de AWBZ geen principiële kwestie. Van belang is dat het Bureau Jeugdzorg een lage drempel moet hebben, dat de financiering een flexibele component heeft en dat het Bureau Jeugdzorg te maken heeft met slechts één financier.

8.3 Oude en nieuwe grenzen

Het denk-model van de task force doorbreekt vele bestaande grenzen tussen instellingen en deelsectoren. Dat helpt bij het denken over een efficiënter en effectiever stelsel dan het huidige. Hoewel in het model van de task force de jeugdzorg overzichtelijker wordt opgezet dan in de huidige situatie, moet ook bij het uitwerken en invoeren van het nieuwe model rekening gehouden worden met grenzen tussen sectoren en instellingen. We noemen:

- de grens tussen preventieve en algemene voorzieningen en het Bureau Jeugdzorg;
- de afbakening tussen de hulpverlening door het Bureau Jeugdzorg en de mfo;
- de verhouding tussen de mfo en de boven-regionale voorzieningen;
- de afbakening tussen het Bureau Jeugdzorg en de taken van de Raad voor de Kinderbescherming die niet in het Bureau Jeugdzorg worden opgenomen, met name de taken in het kader van het jeugdstrafrecht en het adviseren van de rechter bij echtscheidingsconflicten;

Het uitwerken van deze nieuwe grenzen valt buiten het bestek van dit rapport. Zoals eerder opgemerkt is het niet de bedoeling van de task force een uitgewerkte blauwdruk te geven. Deze nieuwe grenzen moeten worden verkend in de periode dat het Bureau Jeugdzorg wordt opgezet en de mfo's zich (verder) vormen. De task force realiseert zich dat een fase-gewijze invoering, gezien de ingrijpende consequenties van de voorstellen, noodzakelijk is. Dat is zeker geen probleem, mits de politieke wil aanwezig is om het niet bij de eerste stappen in de door de task force aangegeven richting te laten. Na politieke besluitvorming over de voorstellen in dit rapport en gelijktijdig met het ontwerpen van een wettelijk en bestuurlijk kader voor een nieuwe jeugdzorg, kan in de praktijk geëxperimenteerd worden in de richting van de voorstellen van de task force. Daarbij kan door veldinstellingen, betrokken overheden en steuninstellingen verder gewerkt worden aan het gewenste model. Aangesloten kan worden bij zich thans in een aantal regio's reeds voordoende ontwikkelingen, zoals bijvoorbeeld vergaande samenwerking tussen het BVA en de Raad voor de Kinderbescherming, nauwe betrokkenheid van de Riagg Jeugdafdeling bij de intake in de jeugdhulpverlening.

9 Op weg naar een goede jeugdzorg: aanbevelingen

Op basis van de opdracht heeft de task force een beeld geschetst van het huidige stelsel van jeugdhulpverlening, jeugdbescherming en GGZ voor jeugdigen. De task force concludeert dat het stelsel vanuit de jeugdigen, ouders en verwijzers gezien een verbrokkeld geheel is. Vanuit de verantwoordelijke delen van de Rijksoverheid en de decentrale overheden gezien is het stelsel eveneens onoverzichtelijk en als geheel genomen verre van efficiënt. Een van de belangrijkste redenen om de task force in te stellen was de vraag of verdere bezuinigingen op de jeugdhulpverlening verantwoord zouden kunnen plaatsvinden. Daarbij was de task force uitdrukkelijk gevraagd in te gaan op fricties in de (bestuurlijke) structuur van het huidige stelsel en voorstellen te doen om deze fricties op te lossen. Kan het allemaal efficiënter en zo ja, kan er dan (verder) worden bezuinigd? Tevens was de task force verzocht een indicatie te geven van de te verwachten ontwikkeling van 'de vraag naar jeugdhulpverlening': valt te verwachten dat in de komende jaren minder jeugdigen en ouders een beroep doen op jeugdzorg, blijft dit vermoedelijk gelijk, of moeten we rekenen op meer cliënten? Achter deze vraag ligt opnieuw de vraag naar de te verwachten mogelijkheden voor verdere bezuinigingen.

De task force heeft in korte tijd op deze hoofdvragen een antwoord gegeven. Ongetwijfeld niet het laatste antwoord, maar wel een samenhangend antwoord. Daarbij heeft de task force een 'denk-model' opgesteld, waarin de jeugdzorg vanuit de jeugdigen, de ouders en verwijzers gezien overzichtelijker en vanuit de financiers efficiënter is opgezet. Dit denk-model sluit enerzijds aan bij thans reeds waarneembare ontwikkelingen en door andere werkgroepen naar voren gebrachte voorstellen, maar is anderzijds op een aantal punten nog tamelijk ver verwijderd van de huidige situatie. In dit laatste hoofdstuk formuleren we de belangrijkste aanbevelingen die moeten worden uitgevoerd om daadwerkelijk op weg te gaan naar een betere jeugdzorg.

9.1 Geen nieuwe bezuinigingen

Gezien de substantiële bezuinigingen die in de afgelopen jaren zijn doorgevoerd op de jeugdhulpverlening en de door de task force hiervoor opgesomde knelpunten, zijn nieuwe bezuinigingen thans onverantwoord. Dat geldt ook voor de in het Rijksplan reeds geboekte bedragen voor de komende jaren. Met het uitvoeren van de overige aanbevelingen kan op termijn efficiency-winst geboekt worden. Deze winst is dringend nodig om bestaande financiële knelpunten op te lossen, vorm te geven aan een goed kwaliteitsbeleid, de eerste lijn te versterken, etc. Het is naar de mening van de task force een illusie om te menen dat alle bestaande knelpunten zouden kunnen worden opgelost zonder extra financiële middelen, waarbij onder meer moet worden gedacht aan de noodzakelijke aanpassing van de pleeggeldvergoeding, het bestaande tekort om de begeleiding in de pleegzorg goed vorm te kunnen geven en de financiële middelen om achterstanden in de huisvesting van de instellingen weg te werken.

9.2 Politieke besluitvorming over vernieuwing van de jeugdzorg

Te voorzien valt dat het in het vorige hoofdstuk geschetste model op voorhand op politieke bezwaren zal stuiten, zoals ieder voorstel tot vernieuwing van (delen van) de jeugdzorg stuit op bezwaren bij de betrokken overheden. Ieder voorstel tot verandering van het stelsel houdt namelijk een verschuiving in van de bestaande bestuurlijke verdeling van bevoegdheden oftewel macht. Bij de uitwerking van een nieuw stelsel kan tegemoet gekomen worden aan de terechte claims van diverse zijden door de aspecten rechtsbescherming, gezondheidszorg en welzijn in het nieuwe stelsel als wezenlijke elementen te erkennen. Dit kan door middel van wetgeving, versterking van de positie van de cliënt en waarborgen ten aanzien van de kwaliteit.

Uit de afgelopen twintig jaar kan evenwel zonder meer worden afgeleid, dat eerst een duidelijke politieke keuze nodig is. Als de politiek een goede, integrale en efficiënte jeugdzorg wil, dan moet dat op korte termijn worden besloten. Daarna kan in de lijn van dat besluit door ambtelijke diensten, vertegenwoordigers van het veld en onafhankelijke deskundigen dat nieuwe stelsel worden uitgewerkt.