



Beleid 'Eigen kracht' door de jaren heen

Ria Schouten

www.nji.nl

December 2013

Het versterken van de eigen kracht van kinderen, jongeren en gezinnen is verankerd in het wetsvoorstel Jeugdwet, dat op 17 oktober 2013 door de Tweede Kamer is aangenomen. De aandacht voor het versterken van eigen kracht is niet nieuw. Twintig jaar geleden werd er in beleidsnota's van de overheid, zij het in iets andere termen, al over gesproken. Deze factsheet geeft een overzicht van een kwart eeuw overheidsbeleid om de eigen kracht van jeugdigen en ouders te versterken.

Zo-zo-zo-beleid

Tot de jaren tachtig van de vorige eeuw is residentiële opname van het kind hét antwoord op problematische gezinssituaties. Daarna keert het tij. Het door de overheid ingezette 'zo-zo-zo'-beleid wordt vastgelegd in artikel 23 van de, in 1989 van kracht geworden, 'Wet op de jeugdhulpverlening'. Kinderen, jongeren en hun ouders moeten zo dicht mogelijk bij huis, zo kort mogelijk, zo snel mogelijk en zo licht mogelijke hulp krijgen. Dit leidt tot een intensivering van de eerstelijnsvoorzieningen (zoals jeugdgezondheidszorg, huisartsen, voorzieningen voor advisering en licht ambulante hulp en maatschappelijk werk) en meer aandacht voor preventie. De overheid is bereid deze voorzieningen financieel te steunen om een aanbod van pedagogische advisering en ondersteuning te ontwikkelen. Een van de instellingen die overheidssubsidie ontvangt is de landelijke Stichting Spel - en Opvoedingsvoorlichting. De stichting beschrijft eind jaren tachtig dat ze met haar activiteiten wil bewerkstelligen dat ouders alledaagse opvoedingsvragen met meer inzicht en vertrouwen in eigen kunnen weten te hanteren en dat ze mondiger en weerbaarder worden.

In 1992 verschijnt de nota 'Opvoedingssteun op maat' van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Cultuur, die leidt tot 'experimenten opvoedingsondersteuning' waarin wordt samengewerkt door de jeugdgezondheidszorg, de kinderopvang en het basisonderwijs. Het ministerie benadrukt dat er methodieken gebruikt moeten worden die een appel doen op eigen mogelijkheden van ouders en kinderen, die zorgafhankelijkheid verminderen en ouders actief betrekken bij opzet en uitvoering van de experimenten. Het 'zo-zo-zo'-beleid leidt in de jeugdzorg onder meer tot de inzet van ambulante gezinsgerichte programma's, zoals Families First, die zich kenmerken door een benadering die aansluit bij de wensen en krachten van het gezin.

Operatie Jong

Van 2004 tot 2007 loopt de Operatie Jong, een samenwerkingsverband van zeven ministeries die zich één doel stellen: een sterk en resultaatgericht jeugdbeleid. Als commissaris van jeugd- en jongerenbeleid trekt Steven van Eijck de kar. Hij komt in 2006 met het sturingsadvies 'Koersen op het kind' waarin hij ervoor pleit om te investeren in preventieve vormen van ondersteuning. Hieruit vloeit de ontwikkeling van Centra voor Jeugd en Gezin voort. De achterliggende gedachte is dat ouders op een laagdrempelige manier met minimale professionele inspanningen ondersteund worden om op eigen kracht hun vragen op te lossen.



Het kabinet-Balkenende II benadrukt in zijn reactie op het advies dat de genoemde punten passen bij de uitgangspunten van de sinds 2005 van kracht zijnde 'Wet op de jeugdzorg': het versterken van de positie van de cliënt en het accent op de draagkracht en verantwoordelijkheid van ouders. De Eigen Kracht-conferenties die sinds 2002 in Nederland opgang maken, krijgen de steun van het kabinet. Familie, vrienden en het sociaal netwerk zijn, aldus het kabinet, samen met het kind of de jongere zeer goed in staat om plannen te maken die veilig en uitvoerbaar zijn.

Ingrijpen in gezinnen

Aansluitend op het advies van de commissaris van jeugd- en jongerenbeleid Van Eijck wordt in 2007 het programmaministerie voor Jeugd en Gezin in het leven geroepen. Hoewel in beleidsnota's van dit ministerie het belang van een sterke sociaalpedagogische omgeving wordt onderstreept, gaat het in de uitvoering van de jeugdzorg toch de andere kant op. Mede gedreven door incidenten (zoals de dood van Savannah in 2004 en het Maasmeisje in 2006) en het streven die te voorkomen, ligt het accent op ingrijpen in gezinnen door professionals bijvoorbeeld in de vorm van uithuisplaatsing of het aanstellen van een gezinsvoogd (RMO en RVZ 2009). Professionals in de jeugdzorg en kinderbescherming doen nauwelijks moeite om ouders te stimuleren elkaar te ondersteunen. Volgens een analyse van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling stuurt het overheidsbeleid vooral aan op professionalisering en specialisering van de jeugdzorg. Om meer zicht te krijgen op risico's zoekt de overheid haar toevlucht tot het stimuleren van een systeem van meten en monitoren. Hiermee schiet de overheid door in haar interveniërende rol en zet (onbedoeld) ouders steeds meer buitenspel (RMO en RVZ 2009).

Wet maatschappelijke ondersteuning

In 2007 wordt de 'Wet maatschappelijke ondersteuning' ingevoerd. De jeugdvoorzieningen in de nulde lijn (jeugdwelzijnswerk, peuterspeelzalen) en eerste lijn (jeugdgezondheidszorg, voorzieningen voor pedagogische advisering en ondersteuning en voorzieningen voor licht ambulante hulp) vallen onder deze wet. De wet moet de zelfredzaamheid en participatie van alle mensen, dus ook kinderen, jongeren en ouders, bevorderen. Met projecten als de Kanteling (sinds 2009) en Welzijn Nieuwe Stijl (sinds 2010) wil de overheid een omslag in de werkwijze van de voorzieningen stimuleren. Uitgaan van de eigen kracht van mensen is één van de acht kenmerken van de nieuwe werkwijze. De andere kenmerken zijn: gericht op de vraag achter de vraag, direct er op af, formeel en informeel in verhouding, doordachte balans van collectief en individueel, integraal werken, resultaatgericht en gebaseerd op ruimte voor professional.

Grotere rol voor sociale omgeving

In 2009 houdt de Raad voor Maatschappelijk Ontwikkeling een pleidooi om de sociale omgeving meer te betrekken bij de ondersteuning van gezinnen. De overheid krijgt het advies te zorgen voor voldoende basisvoorzieningen die de eigen kracht van gezinnen versterken en die ontmoeting met andere gezinnen stimuleren. Dit pleidooi vindt gehoor bij de overheid. Het demissionaire kabinet-Balkenende IV presenteert op 9 april 2010 in de nota 'Perspectief voor jeugd en gezin' zijn visie op de toekomst van de ondersteuning van en de zorg voor jongeren. Kernwoorden daarbij zijn: versterken van eigen kracht, zorg van hoge kwaliteit die snel en dichtbij beschikbaar is. Om de zorg voor jeugd zo goed en eenvoudig mogelijk te organiseren, legt het kabinet de bestuurlijke verantwoordelijkheid op termijn bij gemeenten.

Gezin aan zet

De parlementaire werkgroep Toekomstverkenning Jeugdzorg, die in opdracht van de Tweede Kamer de problemen in de jeugdzorg onderzocht, concludeert in mei 2010 dat professionele hulpverlening altijd gericht moet zijn op het versterken van het vermogen van ouders om het heft in handen te houden of te hernemen. 'Ouders/opvoeders moeten zo snel en zo eenvoudig mogelijk alledaagse problemen zelf, met eventuele tips en handreikingen van professionals, kunnen oplossen. Ook wanneer (algemene) preventieve maatregelen niet hebben mogen baten en er daadwerkelijk sprake is van opgroei- en opvoedproblemen, is het gezin nog altijd als eerste zelf aan zet. In plaats van dat professionals van buiten bepalen wat goed is voor het kind en het gezin, kan het gezin zelf een actieve bijdrage leveren aan het oplossen van de problemen,' aldus de werkgroep in haar eindrapport.

De ministers van Jeugd en Gezin en Justitie in het demissionaire kabinet-Balkenende IV laten in een reactie op 1 september 2010 weten de aanbevelingen van de werkgroep te onderschrijven. Het kabinet-Rutte I dat in oktober 2010 aantreedt, legt in zijn regeerakkoord 'Vrijheid en verantwoordelijkheid' de decentralisatie van de jeugdzorg naar de gemeenten vast. Het volgt de standpunten van het vorige kabinet en de werkgroep Toekomstverkenning Jeugdzorg.

Niet over maar met ouders

In de Transitiebrief van 30 september 2011 benadrukken de staatssecretarissen van VWS en Veiligheid en Justitie uit het kabinet-Rutte I dat de stelselwijziging jeugd niet op zichzelf staat, maar samenhangt met de andere decentralisaties in het sociale domein. 'Belangrijke uitgangspunten bij de decentralisaties zijn het doen van een beroep op de eigen kracht van de burgers, het inzetten van het sociale netwerk en het zoveel mogelijk vraaggericht werken,' schrijven de bewindslieden.

In de beleidsbrief Stelselwijziging jeugd van 8 november 2011 herhalen de staatssecretarissen deze boodschap: 'Het kabinet vindt het belangrijk dat ouders en jeugdigen meer dan nu betrokken worden bij hun eigen ondersteuningsproces, daar meer zelf aan doen en dat bij het ondersteuningsproces wordt uitgegaan van de eigen kracht. Belangrijk aspect daarvan is dat niet over ouders en/of de jeugdige gesproken wordt, maar met hen.'

Ook in de Voortgangsbrief stelselwijziging jeugd van 27 april 2012 laten de staatssecretarissen aan de Tweede Kamer weten dat ze beter willen luisteren naar wat het kind en zijn ouders nodig hebben en dat ze beter willen aansluiten bij wat de ouders zelf kunnen, ze willen aansluiten bij de eigen kracht. De staatssecretarissen onderstrepen de belangrijke rol van de school, de naschoolse opvang, de sportclub, de buurt en familie, waarbij ze zich baseren op het advies 'Ontzorgen en Normaliseren' van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO, 2012), de adviesraad van de regering. De RMO pleitte voor de inzet van eerstelijns gezinscoaches die de zelfredzaamheid en veerkracht van een gezin en de sociaalpedagogische omgeving activeren en versterken.

Decentralisaties focussen op participatie

Het kabinet-Rutte II legt in zijn regeerakkoord 'Bruggen slaan', dat op 29 oktober 2012 verschijnt, het accent op participatie in de samenleving. Evenals in de vorige kabinetsperiode wordt gesteld dat door de decentralisatie de eigen kracht, het sociale netwerk en de voorzieningen in een gemeente beter moeten worden benut.

De vaste Tweede Kamercommissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) overlegt op 3 december 2012 met de staatssecretarissen van VWS en Veiligheid en Justitie over de conceptjeugdwet die in juli dat jaar openbaar wordt. De staatssecretaris van VWS zegt tijdens dit overleg: 'De transformatie gaat in de richting van meer preventie, meer eigen verantwoordelijkheid, het meer benutten van eigen kracht, het aansluiten op het sociaal netwerk van kinderen en ouders en waar mogelijk de inzet van vrijwilligers, hetgeen in lijn is met wat er in de rest van de zorg plaatsvindt. Het gaat er uiteindelijk om dat jongeren en kinderen naar vermogen kunnen meedoen. Daarvoor moeten we normaliseren, ontzorgen en minder snel medicaliseren.'

Een maand later, op 28 januari 2013, stelt de Tweede Kamer vragen over de samenhang tussen de Participatiewet en de wetsvoorstellen over de decentralisatie van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ), de jeugdzorg en het passend onderwijs. De staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid antwoordt: 'Alle hervormingen zijn gericht op versterking van de eigen kracht van mensen, op beter ondersteunen door meer maatwerk mogelijk te maken en op een meer doelmatige inzet van middelen. Door decentralisatie van de jeugdzorg, begeleiding en verzorging uit de AWBZ en de Participatiewet krijgen de gemeenten meer mogelijkheden om preventie en maatwerk op het gebied van opvoeding, zorg, welzijn, arbeidsparticipatie en inkomensondersteuning in samenhang in te zetten. Daarbij kunnen zij ook de samenwerkingsverbanden van passend onderwijs betrekken.'

Weer een maand later, op 19 februari 2013, informeert ook de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de Tweede Kamer over de aanpak om meer samenhang te krijgen tussen de decentralisaties. 'Het uitgangspunt van het kabinet is dat de zelfredzaamheid van de burger maximaal dient te worden gefaciliteerd en gestimuleerd. Goede ondersteuning en - nog belangrijker - goede gezondheid en actieve deelname aan de maatschappij zijn namelijk niet alleen een zaak van de overheid. Burgers zijn samen met hun netwerk in de eerste plaats zelf verantwoordelijk.'

Bronnen

Eijck, S. van (2006), Koersen op het kind. Den Haag, Projectbureau Operatie Jong.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2013), Kamerbrief Decentralisatiebrief . Den Haag, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Ministerie van Jeugd en Gezin en ministerie van Justitie (2010), Kamerbrief Perspectief voor jeugd en gezin. Den Haag, ministerie van Jeugd en Gezin en ministerie van Justitie.

Ministerie van Jeugd en Gezin en ministerie van Justitie (2010), Kamerbrief Reactie op eindrapport werkgroep toekomstverkenning jeugdzorg. Den Haag, ministerie van Jeugd en Gezin en ministerie van Justitie.


Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2006), Kamerbrief Reactie op rapport Operatie Jong en Jeugdzorgbrigade. Den Haag, inisterie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2013), [Kamerbrief Hervorming langdurige zorg: naar een waardevolle toekomst](#) . Den Haag, ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en ministerie van Veiligheid en Justitie (2011), Kamerbrief Stelselwijziging zorg voor jeugd. Den Haag, ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en ministerie van Veiligheid en Justitie.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Ministerie van Veiligheid en Justitie (2011), Beleidsbrief Stelselwijziging jeugd Geen kind buiten spel. Den Haag, ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en ministerie van Veiligheid en Justitie.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en ministerie van Veiligheid en Justitie (2012), Voortgangsbrief Stelselwijziging jeugd Geen kind buiten spel. Den Haag, ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en ministerie van Veiligheid en Justitie.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2012), [Kamerbrief contouren Participatiewet](#) . Den Haag, ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2013), Antwoord op vragen van de Tweede Kamer over de Participatiewet. Den Haag, ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling en Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (RMO en RVZ, 2009), Investeren rondom kinderen. Den Haag, Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling en Raad voor de Volksgezondheid en Zorg.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2012), [Ontzorgen en normaliseren. Naar een sterke eerstelijns jeugd- en gezinszorg](#). Den Haag, Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.

Tweede Kamer der Staten Generaal (2012), Kamerstuk 33400 XVI nr. 94. Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport voor 2013. Verslag van een wetgevingsoverleg. Den Haag, Tweede Kamer der Staten Generaal .

T-tank (2013), 'Notitie Eigen kracht'. Utrecht, T-tank.

VVD en CDA (2010), Vrijheid en Verantwoordelijkheid: Regeerakkoord VVD – CDA. Den Haag, Rijksoverheid.

VVD en PvdA (2012), [Bruggen slaan: Regeerakkoord VVD - PvdA](#) . Den Haag, Rijksoverheid.

Website van de [Canon sociaal werk](#).

Werkgroep Toekomstverkenning Jeugdzorg (2010), Jeugdzorg dichterbij. Den Haag, Werkgroep Toekomstverkenning Jeugdzorg.