

TUSSEN DROOM EN DAAD

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

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

Voorwoord

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

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

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

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

Toch waag ik het erop dit te zeggen:

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

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

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

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

Deze ervaring releveer ik met dankbaarheid.

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

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

A. Linde

voorzitter van de IWAPV

Algemeen

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

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

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

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

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

Samenhang

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ambulante jeugdhulpverlening en preventie

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Residentiële en (semi-)residentiële jeugdhulpverlening

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Wet- en regelgeving

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

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

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

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

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

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

Als minimale vereisten zien wij:

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

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

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

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

Wij hebben ons daarop beraden en de mogelijkheden daartoe onderzocht.

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

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

Er wordt een afzonderlijke wettelijke regeling voor de jeugdhulpverlening

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

De Beginselenwet voor de Kinderbescherming zal dan worden ingetrokken.

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

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

Planning en financiering

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

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

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

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

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

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

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

Het FOJ zal functioneren als een interdepartementale meerjarenraming.

Beleidsregie en voortzetting

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

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

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

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

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

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

Gestructureerd Overleg

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

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

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

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

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

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

INHOUDSOPGAVEPagina

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

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

1. Bij wijze van inleiding

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

- Epictetus
Diatribae, I, 15

1.1. Vooraf

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.2. Het rapport in hoofdlijnen

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

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

Dit rapport valt als het ware in twee delen uiteen.

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

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

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

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

Allereerst komen zelfhulp en preventie aan de orde.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Een nadere uitwerking dient in de praktijk te geschieden.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ten aanzien van de planning het volgende.

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

ningen het provinciale niveau de voorkeur.

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

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

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

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

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

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

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

1.3. Reacties op het eerste IWAPV-rapport

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

Algemeen

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