

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, buren, 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 Jeugdwezijnsbeleid 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 verbrokkeld 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 jeugdinstellingen wordt gewerkt aan een herziening van de subsidiëring/betaling op basis van een aan de hand van nader onderzoek gepleegde normharmonisatie voor de betreffende instellingen, 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 plaatsverer 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 *Jeugdwelzijn, 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 Jeugdwelzijnsbeleid, 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 jeugdwelzijnsbeleid 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 jeugdafdelingen 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 rigoureus 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*.