

Zorg en Jeugd

Een verkenning van ontwikkelingen in de jeugdzorg

Amsterdam, 1 oktober 2001

Van Dijk, Van Soomeren en Partners
P.H. Kwakkelstein
H. Groen

Inhoudsopgave

	Samenvatting	3
1	Vooraf	5
1.1	Vooraf	5
1.2	Leeswijzer	5
2	Aanleiding, vraagstelling en probleemstelling	6
2.1	Aanleiding en vraagstelling	6
2.2	Begrippen	6
2.3	Probleemstelling	8
2.4	Status	10
3	Analyse	12
3.1	Inleiding	12
3.2	Ideale jeugdzorg	13
3.3	Jeugdzorg en sociale integratie	15
3.4	Lokaal jeugdbeleid en jeugdzorg	16
3.5	Schaalvergroting	18
3.6	Vermaatschappelijking	19
3.7	Scheiding van vraag en aanbod	21
3.8	Indicatiestelling en zorgmodules	24
3.9	Lokaal toegepaste Jeugdzorg	25
3.10	Regie in de jeugdzorg	29
3.11	De spelers en het spel	31
3.12	Bureau jeugdzorg	33
4	Aanbevelingen voor verder onderzoek	37
	Bijlagen	
Bijlage 1	Leden van de begeleidingscommissie	42

Samenvatting

Deze verkenning heeft in vogelvlucht een algemene analyse uitgevoerd van knelpunten die zich kunnen voordoen bij de implementatie van het nieuwe stelsel voor de jeugdzorg. Daarin is gelet op het perspectief van zowel de 'vraagzijde' enerzijds en op het perspectief van de 'aanbodzijde' anderzijds. De vraagzijde dat zijn de jeugdigen en hun opvoeders die behoefte hebben aan hulp en ondersteuning. Daaraan wordt in het licht van de vraagstelling van deze verkenning toegevoegd: '... opdat zij (weer) op normale wijze deel kunnen nemen aan de samenleving'. Met 'op normale wijze' wordt bedoeld 'op een sociaal geïntegreerde wijze'.

Het perspectief van de aanbodzijde is dat van de grootschalige zorgaanbieders die hun zorg in de nabije toekomst langs de sporen van de stelselherziening zullen moeten aanbieden. In het begin van dit rapport wordt aangegeven dat wanneer de uitgangspunten die aan de stelselherziening ten grondslag liggen worden gerealiseerd, de zorg op een effectieve wijze dicht bij de cliënt kan worden gebracht waarmee een bijdrage geleverd kan worden aan de sociale integratie van jeugdigen.¹

In deze analyse is gewezen op tal van ontwikkelingen, situaties en standpunten die knelpunten en belemmeringen kunnen vormen bij de doorvoering van de stelselvernieuwing. Hoewel alle betrokken partijen afzonderlijk het belang van het kind en de opvoeder hoog in het vaandel voeren blijkt de hulp vragende cliënt het toch vooral te moeten hebben van de *synergie* die door deze partijen gezamenlijk moet worden gecreëerd. Hiervoor lijkt de stelselvernieuwing in de jeugdzorg kansen te scheppen. De ontwikkeling naar grootschalige instellingen in de jeugdzorg, die zich in een eerde stadium heeft voltrokken, heeft ook voorbeelden van dergelijke synergie laten zien. Deze aanvankelijk moeizaam op gang gekomen operatie waarin instellingen aanvankelijk vooral vreesden voor hun identiteit en de door hen opgebouwde professionele competentie, wordt thans breed gezien als een belangrijke positieve ontwikkeling. De synergetische effecten ervan zijn in de afgelopen jaren duidelijk gebleken.

De ontwikkeling naar grootschaligheid evenals de recente ontwikkelingen in het jeugdzorgstelsel tonen aan hoe belangrijk de regievoering van de verschillende overheden is. Daarvan zijn succesvolle en minder succesvolle voorbeelden te vinden, maar zeker is dat er in de regiesfeer nog veel moet gebeuren om de stelselherziening tot een succes te maken.

In deze verkenning wordt gewezen op de vaak afwachtende houding van zorgaanbieders ten aanzien van de stelselherziening, een houding die veelal door scepsis wordt gedreven. Gewezen wordt op het risico dat deze afwachtende houding kan verkeren in een afkerende houding waarin zorginstellingen zich afkeren van de stelselvernieuwing zoals die thans wordt beoogd. Een dergelijke ontwikkeling kan negatief inwerken op het beoogde functioneren van de zorgketen. Zo kan men zich heilloze confrontaties voorstellen rondom de kwaliteit van de indicatiestelling en de zorgmodules, en kan men zich voorstellen hoe onenigheid tussen Bureau jeugdzorg en zorgaanbieders zich

Noot 1 Sociale integratie in de betekenis van het (weer) normaal kunnen (blijven) functioneren in de leefomgeving.

vertaalt in wachtlijsten en ook kan men zich voorstellen dat de functionele verbindingen tussen jeugdzorginstellingen en lokale actoren nooit goed van de grond komt. In al deze gevallen kan de wijze van regievoering door de overheden van doorslaggevend belang zijn.

Provinciale en lokale overheden hebben de mogelijkheid om kansen creëren voor allerlei situaties waarin confrontatie, belangentegenstelling en rivaliteit dreigt. Essentieel daarin is dat zij de betrokken partijen in hun waarde laten, zich niet laten leiden door beeldvorming maar afgaan op feiten. Essentieel daarin is ook dat er ruimte blijft bestaan voor geloofwaardige inhoudelijke pleidooien van professionals.

Samenvattend kunnen we concluderen dat het welslagen van de stelselherziening in grote mate afhangt van:

- De vraag hoe de provinciale overheden hun beleidsruimte en hun regieverantwoordelijkheden gaan gebruiken. Zal er voldoende aandacht zijn voor (regio) specifieke factoren, kansrijke initiatieven in de gemeenten en worden die niet platgedrukt in het keurslijf van het nieuwe stelsel?
- De vraag of de zorgaanbieders op provinciaal en regionaal niveau actief en volwaardig bij de verdere uitbouw van het stelsel zullen worden betrokken en of zij daartoe te bewegen zijn.
- De vraag of het Bureau jeugdzorg de aan haar gestelde ambities zal kunnen waarmaken.
- De vraag of het lokale beleid zich actief zal inzetten voor functionele verbindingen tussen lokale voorzieningen en het Bureau jeugdzorg.
- De vraag of er voldoende financiële armslag zal zijn om de omslag in het stelsel te maken.

Van deze vragen hangt mede af of zorg en ondersteuning die door grootschalige instellingen gegeven wordt uiteindelijk een groter bijdrage zal kunnen leveren aan de sociale integratie van jeugdigen.

1 Vooraf

1.1 Vooraf

In dit rapport wordt verslag gedaan van een verkenning die is uitgevoerd in opdracht van de Stichting Jeugdinformatie Nederland (SJN) en waarvoor de vraagstelling is gegeven in het Meerjarenprogramma Jeugdonderzoek 1998-2001 van het onder de vleugels van de SJN ressorterende Programmeringscollege Onderzoek Jeugd (PCOJ). Het doel van deze verkenning is om na te gaan of en op welke wijze de stelselherziening in de Jeugdzorg voorwaarden schept om de zorg- en dienstverlening van grootschalige jeugdzorginstellingen (MFO's) ten goede te laten komen van de sociale integratie van jeugdigen. Het bestek en het tijdstip van deze verkenning leent zich niet voor definitieve uitspraken daarover. De stelselherziening is volop aan de gang, de nieuwe wet op de jeugdzorg is in voorbereiding, en de implementatie van het nieuwe stelsel voor jeugdzorg door het land heen is gekenmerkt door ongelijksoortige en ongelijktijdige processen. Veel aandacht wordt door de bij de stelselherziening betrokken actoren, in de periode waarin deze verkenning plaatsvindt, noodgedwongen gegeven aan structuurprocessen en aan bestuurlijk/formele verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Het is dan ook vooral de bedoeling van deze verkenning om aan te geven welke vraagstukken zich in het licht van de vraagstelling aandienen voor verder onderzoek.

Los van de bevindingen van deze verkenning willen de onderzoekers hun bewondering uitdrukken voor de honderden hulpverleners en de tientallen instellingen die, ondanks de ingrijpende veranderingen met de daarmee gepaard gaande onzekerheid en onduidelijkheid, in staat blijken om de zorg- en hulpverlening aan kinderen, jongeren en ouders in tact te houden.

1.2 Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd. Eerst wordt aangegeven op welke wijze de onderzoekers, in overleg met de opdrachtgever en de begeleidingscommissie, de vraagstelling van deze verkenning hebben geformuleerd. Vervolgens wordt een analyse gegeven van het vraagstuk van de grootschaligheid in de jeugdzorg in relatie tot de ontwikkelingen die plaatsvinden in het kader van de stelselherziening. In het derde hoofdstuk wordt, afgeleid uit de voorgaande analyse, een voorstel gedaan voor verder onderzoek. Veel deskundigen hebben de onderzoekers bereidwillig te woord gestaan ten behoeve van deze studie. Hun medewerking aan deze verkenning was steeds van harte en zonder voorwaarden.

2 Aanleiding, vraagstelling en probleemstelling

2.1 Aanleiding en vraagstelling

De centrale onderzoeksvraag van het meerjarenprogramma jeugdonderzoek 1998-2001 van SJN/PCOJ luidt:

"Wat zijn de risicofactoren en wat de beschermende factoren voor sociale (des)integratie van jeugdigen en welke invloed hebben de sociale verbanden of instituties daarbij?"

Sociale integratie gaat in wezen over deelname aan de samenleving. Om aan de samenleving deel te kunnen nemen worden aan individuele burgers hoge eisen gesteld. Deze eisen veronderstellen allerlei competenties en faciliteiten die ter beschikking moeten staan. Deze verschillen in elk geval per levensfase.

In de inleiding van het meerjarenprogramma van de SJN/PCOJ wordt de betekenis van de primaire sociale verbanden en instituties voor de sociale integratie van kinderen en jongeren benadrukt:

"De sociale verbanden gezin, onderwijs, vrije tijd en werk functioneren voor alle leden van de samenleving en vervullen aldus een belangrijke rol in de sociale integratie van individuen en daarmee ook in de sociale cohesie in de samenleving." (p.1-2)

Tegelijkertijd wordt geconstateerd dat er allerlei veranderingen plaatsvinden in de samenleving die hun invloed uitoefenen op deze primaire verbanden. Naast allerlei invloeden die direct inwerken op de sociale verbanden wordt ook *grootschaligheid* genoemd als een factor die, indirect, mogelijk van invloed is op de sociale integratie van jeugdigen. Reden waarom het thema van de grootschaligheid in het onderzoeksprogramma is opgenomen.²

Het gaat in deze studie om een verkenning van effecten van de schaalvergroting in de jeugdzorg. Niet van de effecten zondermeer, het betreft effecten die (uiteindelijk) gerelateerd kunnen worden aan het thema van sociale (des-) integratie van jeugdigen. Dit verband is niet eenvoudig te leggen. In de probleemstelling verkennen we de mogelijkheden om het verband tussen grootschaligheid in de jeugdzorg en de sociale integratie van jeugdigen te leggen.

2.2 Begrippen

Jeugdzorg

De term 'jeugdzorg' heeft al tot veel verwarring geleid. Letterlijk opgevat als 'zorg voor jeugdigen' zullen er weinig vormen van dienstverlening aan jeugdigen (en ouders) zijn die zich daar niet onder kunnen scharen. Datzelfde geldt in zekere zin voor het begrip 'jeugdhulpverlening'. In het algemeen figureert het begrip 'jeugdzorg' als het bredere begrip en 'jeugdhulpverlening' als het engere. Bovendien verdwijnt het begrip 'jeugdhulpverlening' steeds meer op

Noot 2 Zie ook: Laat de tijd niet door de vingers glippen, een analyse van huidige en toekomstige risicogroepen onder de jeugd, B.M.W.A. Beke, H.B. Ferwerda, J.D. van der Ploeg, Stichting Jeuginformatie Nederland 1999.

de achtergrond omdat het wordt beschouwd als een begrip behorend bij het 'oude stelsel'.

Met het begrip 'jeugdzorg' heeft men willen uitdrukken dat daartoe naast jeugdhulpverlening ook justitiële jeugdzorg en jeugd ggz. behoren. Er tekent zich een onderscheid af in de betekenistoekenning van het afzonderlijke begrip 'jeugdzorg' en de betekenis ervan in combinatie met het begrip 'stelsel'. Met het begrip 'jeugdzorgstelsel' wordt vaak meer bedoeld dan de sector van de geïndiceerde jeugdzorg. Daarin wordt tevens de niet-geïndiceerde zorg en dienstverlening voor jeugdigen bedoeld zoals die door allerlei lokale voorzieningen wordt geleverd.

Het *Beleidskader Wet op Jeugdzorg*³ geeft de volgende aanduiding (p.7): "In de jeugdzorg gaat het om een breed scala van gespecialiseerde voorzieningen voor kinderen en ouders met (ernstige) opgroei- en opvoedingsproblemen. Het betreft zowel vrijwillige hulpverlening als gedwongen interventie om hulp in het belang van de jeugdige mogelijk te maken (jeugdbescherming). Het omvat voorzieningen op het terrein van de jeugdhulpverlening, de geestelijke gezondheidszorg voor jeugdigen, voorzieningen voor jeugdige lichtverstandelijk gehandicapten, (gezins)voogdij-instellingen, justitiële jeugdinrichtingen, Raden voor Kinderbescherming en jeugdreclassering..." Het betreft voorzieningen waarvoor een indicatiestelling nodig is, en die daarom worden aangeduid met het begrip 'geïndiceerde jeugdzorg'.

Deze verkenning heeft zich niet uitgestrekt tot de sectoren van de ggz en de justitiële jeugdzorg als zodanig. De onderzoekers hebben wat de sector van de jeugdzorg betreft beperkt tot gesprekken met vertegenwoordigers van MFO's en Bureaus jeugdzorg. Hierdoor zijn de specifieke vraagstukken die samenhangen met de integratie van jeugdhulpverlening, justitiële jeugdzorg en ggz in de nieuwe jeugdzorg onderbelicht gebleven.

Het beleidskader onderscheidt naast de jeugdzorg het 'brede jeugdbeleid' met een groot scala van algemene voorzieningen voor jeugdigen, zoals peuterspeelzalen, kinderopvang, jeugd- en jongerenorganisaties, algemeen en schoolmaatschappelijk werk, consultatiebureaus, GGD/jeugdgezondheidszorg, basis- en V.O.-scholen, schoolbegeleidingsdiensten, bureaus HALT, enzovoorts.

Grootschaligheid

Met schaalvergroting in de jeugdzorg wordt vooral bedoeld op de ontwikkeling van fusie en concentratie die in de eerste helft van de jaren negentig onder jeugdhulpverleningsinstellingen haar beslag heeft gekregen. In die periode fuseerden een grote hoeveelheid kleinere en grotere instellingen, met veelal verschillende disciplines tot een beperkt aantal omvangrijke multifunctionele organisaties (MFO's). Deze operatie heeft plaatsgevonden onder regie van de provinciale overheden. In de huidige ontwikkelingsfase waarin in het kader van de stelselherziening functies uit de jeugdhulpverlening, de jeugd ggz en justitiële jeugdzorg in één stelsel worden samengebracht valt opnieuw het begrip schaalvergroting. Hoewel hierbij sprake is van formatie en middelen die worden samengebracht in een nieuwe structuur (m.n. het Bureau jeugdzorg) is deze operatie toch vooral te beschouwen als een 'functionele hergroepering', en is de materiele omvang ervan bescheiden vergeleken bij de

Noot 3 Taskforce Wet op de Jeugdzorg, Mins. van VWS en Justitie Juni 2000.

schaalvergroting die zich in de eerste helft van de jaren negentig heeft voltrokken.

Wanneer in dit rapport wordt gesproken van schaalvergroting en grootschaligheid dan wordt voornamelijk bedoeld op de ontwikkeling die zich in de jaren negentig heeft voltrokken en die heeft geleid tot omvangrijke multifunctionele instellingen voor jeugdhulpverlening op provinciaal niveau.

Stelselherziening

In deze verkenning komt de stelselherziening in de jeugdzorg uitvoerig aan de orde. Gedoeld wordt op de omvangrijke operatie die na het regeringsstandpunt *Regie in de Jeugdzorg* in 1994 op gang is gebracht, en die op afzienbare termijn (2003) in een nieuwe Wet op de Jeugdzorg zal worden verankerd. Totdat de nieuwe wet in werking treedt zijn het *Beleidskader Wet op de Jeugdzorg* en *Het implementatieplan van de Rijksoverheid* richtinggevend voor betrokken actoren en overheden om zich voor te bereiden.

De stelselherziening beoogt nieuwe, functionele verbindingen tussen jeugdzorg, algemene voorzieningen voor jeugdigen en de leefwereld van jeugdigen. Zij definieert als centraal uitgangspunt een 'vraaggestuurd' stelsel, waarin de jeugdzorg *aanvullend* werkt op primair voor opvoeding verantwoordelijken en op de algemene voorzieningen voor jeugdigen.

De voortvarende ontwikkeling van de stelselherziening was ten tijde van de opstelling van het meerjarenprogramma voor onderzoek van het PCOJ niet te voorzien. Het is thans een realiteit die niet genegeerd kan worden, ook niet in deze verkenning. Belangrijk voor deze studie is om te verkennen op welke wijze de stelselherziening voorwaarden schept om de zorg- en dienstverlening van grootschalige instellingen te verbinden aan primaire socialisatiekaders waarin kinderen opgroeien.

2.3 Probleemstelling

De algemene vraag van deze studie is wat de invloed is van grootschaligheid in de jeugdzorg op de sociale integratie van jeugdigen. Het gaat derhalve om jeugdigen die in aanraking komen met de jeugdzorg. Vooraf is het belangrijk om te constateren dat de sociale integratie van jeugdigen die in aanraking komen met de jeugdzorg in veel gevallen waarschijnlijk al op het spel staat. Er kan dan al een bepaalde mate van sociale desintegratie hebben plaatsgevonden. Het zal niet altijd zo zijn maar in veel gevallen zal een falende sociale integratie (socialisatie) zelfs een reden zijn om de jeugdzorg in te schakelen.

Het andere aspect in de vraagstelling is 'grootschaligheid in de jeugdzorg'. We moeten vaststellen dat de schaalvergroting in de jaren negentig een nogal op zichzelf staande 'structuuroperatie' is geweest. Het betreft bovenlokaal opererende instellingen voor jeugdhulpverlening en wordt gekenmerkt door fusies van vele uiteenlopende instellingen voor jeugdhulpverlening tot zogenoemde Multi Functionele Organisaties (MFO's). De inrichting van de nieuwe 'MFO's' voltrekt zich vooral met het oog op vergroting van 'doelmatigheid' en 'afstemming' binnen de zorgverlening, en dat betreft de vergroting van doelmatigheid van en de afstemming tussen bestaande instellingen met hun gevestigde aanbod, tradities en werkwijzen.

In het streven naar schaalvergroting spelen ook andere motieven een rol. Er wordt gesproken over vergroting van de kwaliteit van de jeugdzorg, effectiever bediening van de cliënten, eenduidiger toegang tot de jeugdzorginstellingen, meer mogelijkheden om het aanbod af te stemmen op de vraag, en de

zorg dicht bij de leefwereld van de jeugdigen aan te bieden. Ook veranderende opvattingen onder professionals in de jeugdzorg, waarin aan het versterken van opvoedkundige competenties in primaire socialisatieverbanden meer gewicht wordt gegeven, spelen een rol bij de schaalvergroting.

Het is twijfelachtig of de instellingen na de schaalvergroting de laatstgenoemde effecten op beduidende schaal hebben kunnen realiseren, en het is de vraag of er een betekenisvolle invloed vanuit is gegaan op de sociale integratie van kinderen en jongeren. De jeugdzorg kreeg, naast de organisatieproblematiek waarmee dergelijke fusies altijd gepaard gaan, ook te maken met bezuinigingen. En waar sprake is van veranderingen in de filosofie, methodiek en praktijk van de jeugdhulpverlening, is er weinig tijd geweest om deze te ontwikkelen en te verankeren.

Halverwege de jaren negentig dient zich 'Regie in de Jeugdzorg' aan en sindsdien zijn de 'autonome' ontwikkelingen binnen de jeugdzorg steeds meer aan banden gelegd.

De beleidsoperatie Regie in de jeugdzorg die kort na de schaalvergroting van regeringswege in 1994 in gang wordt gezet gaat veel verder. Daarin staat de vraaggerichtheid van zorg- en dienstverlening centraal en wordt een stelsel beoogd dat zich laat aansturen door de vraag.

Niet alleen de, reeds binnen de jeugdzorg zelf op gang gebrachte, 'aanvullende' zorg- en dienstverlening aan primaire opvoeders, maar ook de aanvullende functies vanuit de jeugdzorg voor algemene voorzieningen voor jeugdigen worden centraal gesteld. Dus naast het uitgangspunt van de 'vraagsturing' wordt daarmee het uitgangspunt van een 'toegepaste jeugdzorg' centraal gesteld. Bovendien wordt in Regie in de jeugdzorg jeugdhulpverlening verbreed tot jeugdzorg waarin ook justitiële jeugdzorg en jeugd ggz wordt omvat.

Een beschouwing over de effecten van de schaalvergroting in de jeugdhulpverlening is vandaag de dag weinig zinvol wanneer deze niet wordt geplaatst in het perspectief van de zich voltrekkende stelselherziening in de jeugdzorg. Sterker, een studie naar de effecten van grootschaligheid in de jeugdzorg krijgt eerst betekenis als deze wordt geplaatst in het licht van deze stelselherziening. In de uitgangspunten van het zo-zo-zo-beleid, leidraad voor het nieuwe stelsel, staat centraal het 'naar de vraag toetrekken' van de zorg- en dienstverlening, en die toepassingsgericht te doen zijn. Dit kan worden vertaald als het bij elkaar brengen van zorg- en dienstverlening en de deelnamecondities van jeugdigen in de samenleving.

De stelselherziening geeft zo in haar uitgangspunten '*vraaggestuurd*' en '*toegepast*' handen en voeten aan een zorgsysteem waarin de schaalvergroting van zorgaanbieders zich in een eerder stadium reeds heeft voltrokken.

De beoogde 'kanteling' van het stelsel kan dus van grote betekenis zijn voor de verbinding tussen de zorg- en dienstverlening vanuit grootschalige jeugdzorginstellingen en de primaire socialisatie verbanden van jeugdigen, en daarmee voor de sociale integratie van jeugdigen.

Deze verkenning zal de vraag naar de effecten van de schaalvergroting in de jeugdzorg dan ook interpreteren als de vraag *of de ontwikkeling van het nieuwe stelsel voor de jeugdzorg inderdaad de voorwaarden schept om de zorg- en dienstverlening van grootschalige jeugdzorginstellingen in dienst te*

stellen van de sociale integratie van jeugdigen, dat wil zeggen: vraaggestuurd en toegepast.

De nadruk ligt daarbij op 'voorwaarden', omdat een onderzoek naar de daadwerkelijke effecten van de 'nieuwe jeugdzorg' op de sociale integratie van jeugdigen in dit implementatiestadium van het nieuwe stelsel prematuur is.

De vraag of het nieuwe stelsel voor de jeugdzorg deze voorwaarden schept trekt de aandacht naar een aantal cruciale koppelingen die in het nieuwe stelsel tot stand moeten worden gebracht. Een aantal van deze koppelingen krijgen in de huidige fase van de stelselontwikkeling (soms intensieve) aandacht van degenen die verantwoordelijk zijn voor de implementatie. Zij concentreren zich op het ontwerpen en ontwikkelen van deelsystemen en -instrumenten die op de cruciale schakelpunten kunnen worden ingezet. Daarvan trekken vooral de vormgeving van het Bureau jeugdzorg, de ontwikkeling van het instrument van de indicatiestelling en de zorgprogrammering & modularisering de aandacht.

De vraag is hoe het staat met de aandacht voor andere cruciale koppelingen zoals die tussen lokale dienstverlening aan jeugdigen en het Bureau jeugdzorg. Ook het vraagstuk van de koppeling tussen lokale dienstverlening enerzijds en de zorgverlening door jeugdzorginstellingen anderzijds in één cliëntgericht zorgsysteem is essentieel voor het realiseren van de doelstellingen van de stelselherziening.

Deze verkenning richt zich op de vraag of de ontwikkeling van het jeugdzorgstelsel de voorwaarden schept voor een, aan de uitgangspunten van de stelselherziening gemeten, effectieve aanwending van de jeugdzorg, geleverd door grootschalige jeugdzorginstellingen. Daarbij wordt gelet op knelpunten, kwetsbaarheden en bedreigingen die optreden of kunnen worden voorzien. Zij wil, vanuit de gegeven vraagstelling, een voorlopige analyse geven van de stand van zaken en relevante vragen genereren voor verder gaand onderzoek.

2.4 Status

De aanduiding 'verkenning' voor deze studie is bewust gekozen. De ontwikkeling van de stelselherziening gaat snel. Toen deze verkenning begon was het 'beleidskader' net uitgebracht, in de loop ervan verscheen het 'implementatieplan', terwijl de concept wettekst in dezelfde periode een steeds concreter vorm heeft aangenomen. Deze ontwikkelingen hebben steeds hun neerslag op de stelselherziening zoals die in de praktijk vorm krijgt. Tegelijkertijd hebben zich in alle provincies, regio's en gemeenten in de voorbije jaren ontwikkelingen voltrokken die deels anticiperen op het nieuwe stelsel en deels voortbouwen op bestaande verworvenheden. Deze ontwikkelingen in de regio's hebben zo hun eigen dynamiek.

Een omvangrijk representatief landelijk onderzoek op dit moment naar de stand van de ontwikkeling zou door de dynamiek van de ontwikkelingen dan ook van beperkte betekenis zijn. Er is thans nog sprake van een zeer divers beeld door het land heen. De situatie van vandaag in een bepaalde provincie zal over enige maanden weer gewijzigd zijn. Wat deze verkenning probeert te achterhalen is of er uit de ontwikkelingen die thans plaatsvinden signalen voortkomen die aangeven dat de koppeling van de zorg- en dienstverlening

door grootschalige zorgaanbieders aan de uitgangspunten van het nieuwe stelsel ('*vraaggestuurd en toegepast*') stuit op weerstanden en obstakels die de realisatie van het nieuwe stelsel kunnen vertragen of belemmeren.

Daarom is ervoor gekozen om deze verkenning uit te voeren door middel van een 'expertbenadering', waarin geselecteerde deskundigen van de bij de stelselherziening betrokken actor niveaus gericht zijn benaderd voor een intensieve raadpleging. De door hen aangereikte noties zijn door de onderzoekers verwerkt in een analyse.

In de eerste ronde hebben gesprekken plaatsgevonden met twee deskundigen die in de afgelopen jaren intensief bij het ontwerpen en uitwerken van het nieuwe stelsel voor de jeugdzorg betrokken zijn geweest. Een tweetal deskundigen, op provinciaal en regionaal niveau betrokken bij de vernieuwing van de jeugdzorg, is in deze ronde ook geïnterviewd. Een vijfde gesprek is gevoerd met een deskundige van het Inter Provinciaal Overleg die reeds jaren bij de ontwikkeling van het nieuwe stelsel betrokken is.

In de volgende ronde is gesproken met vijf managers van zorgaanbiedende instellingen in de jeugdhulpverlening (MFO's).

In de derde ronde is gesproken met vier direct bij de ontwikkeling van Bureau jeugdzorg betrokken deskundigen.

Op een aantal momenten tijdens het onderzoeksproces heeft intensieve inhoudelijke gedachtewisseling plaatsgevonden met een begeleidingscommissie bestaande uit deskundigen (zie bijlage).

De analyses die in deze verkenning worden gemaakt zijn gebaseerd op deze gesprekken, maar overigens zijn zij voor de verantwoordelijkheid van de onderzoekers. Vele betrokkenen zullen de gesignaleerde trends herkennen al betreft dat niet per se de situatie in hun eigen regio. Anderen zullen zich erover verwonderen. Hoewel aan de signaleringen in dit rapport geen algemene geldigheid kan worden toegekend gezien de aard van de verkenning zullen zij door vele betrokkenen als geldend voor hun situatie worden herkend. Het zou vreemd zijn als dat niet zo was aangezien deze verkenning is gebaseerd op waarnemingen en analyses die ons door gezaghebbende betrokkenen zijn aangereikt.

De onderzoekers verwachten dat deze verkenning voor veel betrokkenen: beleidsmakers, managers en uitvoerders, informatie bevat over voetangels, klemmen en over belangrijke aandachtspunten en oplossingsrichtingen die bij de verdere vormgeving van het nieuwe stelsel van de jeugdzorg van belang zijn. De hier gerapporteerde signaleringen omtrent de ontwikkeling van het nieuwe stelsel voor de jeugdzorg staan niet op zich zelf. In deze verkenning staan die signaleringen vooral in het teken van het besef dat de stelselherziening 'kansen' in zich draagt om de door grootschalige zorgaanbieders verleende zorg en ondersteuning dichterbij de zorgbehoevende jeugdigen te brengen en nog meer af te stemmen op hun behoeften.

3 Analyse

3.1 Inleiding

De vraag naar effecten van grootschaligheid in de jeugdzorg is gerelateerd aan de algemene onderzoeksvraag van het meerjarenprogramma PCOJ. Daarin gaat het om *de sociale integratie van jeugdigen in de samenleving*. De vraagstelling van deze verkenning is, conform de bovenstaande probleemstelling, geplaatst in het perspectief van de stelselherziening in de jeugdzorg. Dat is omdat het juist de uitgangspunten van het nieuwe stelsel zijn die aanknopingspunten bieden om de zorg- en dienstverlening vanuit grootschalige jeugdzorginstellingen te 'richten' op het vraagstuk van de sociale integratie (maatschappelijk functioneren) van jeugdigen. Van het adagium "*Grootschalig organiseren, kleinschalig opereren*" heeft de schaalvergroting het eerste tot stand gebracht. De voorwaarden voor het tweede moeten vooral door de stelselherziening worden geschapen.

De stelselherziening beoogt de zorg- en dienstverlening van grootschalige jeugdzorginstellingen dichterbij de zorgvragende jeugdigen (en hun ouders) te brengen en deze meer af te stemmen op hun behoeften. Het nieuwe stelsel zal, indien haar uitgangspunten worden gerealiseerd, dienstbaar kunnen zijn aan de sociale integratie van jeugdigen.

Deze verkenning wil vooral nagaan of de vernieuwing van het stelsel, zoals die thans plaatsvindt, inderdaad de voorwaarden schept om de zorg- en dienstverlening van grootschalige zorgaanbieders dichterbij de (leefsituatie van) de zorgvragers te brengen en de zorg af te stemmen op de behoefte van de jeugdigen, hun ouders en de primaire verbanden waarin zij leven. Daarbij wordt aandacht besteed aan de kwetsbare kanten die zich in de huidige ontwikkelingen aftekenen en die de beoogde toepassing van zorg- en dienstverlening aan jeugdigen door grootschalige jeugdzorginstellingen kunnen bedreigen.

Een dergelijke analyse maken in een tijd waarin de vernieuwing van het stelsel zo volop en op allerlei niveaus aan de orde is en waarin op zoveel uiteenlopende aspecten sprake is van ontwikkeling en dynamiek, is een vrij hachelijke zaak. Een relativerende gedachte daarbij is dat deze verkenning vooral dient als een voorstudie voor verdergaand onderzoek en dat zij derhalve vooral ook de basis moet zijn voor het formuleren van relevante onderzoeksvragen die in een vervolgstudie aan de orde kunnen komen.

De hier volgende analyse is gebaseerd op gedachtewisseling met deskundigen die op verschillende niveaus en vanuit verschillende posities bij de stelselherziening betrokken zijn. Als raamwerk voor de analyse hanteren wij de cruciale kanteling (naar '*vraaggestuurd en toegepast*') die het stelsel volgens de uitgangspunten van de stelselherziening zal moeten doormaken. We nemen daarbij de verschillende posities die in het licht van de vraagstelling van deze studie van belang zijn als focus.

3.2 Ideale jeugdzorg

Als de vraag aan de orde was hoe vanuit een geheel onbeschreven situatie een ideaal stelsel voor jeugdzorg met één toegang eruit zou moeten zien dan zouden de betrokken actoren en deskundigen het wel eens worden over de belangrijkste kenmerken daarvan. Zich daarop bezinnen heeft weliswaar een betrekkelijke realiteitswaarde, maar het kan niettemin nuttig zijn om de naar voren komende kenmerken te toetsen aan de *herziening* die het thans bestaande stelsel doormaakt. Ook kan een dergelijk ideaalbeeld, al lijkt het in de afzienbare toekomst niet te realiseren, voor alle betrokkenen tegelijk een ijkpunt zijn voor de ontwikkelingen waar men thans voor staat én aangeven wat de marsroute is die in elk geval *in de richting* van het ideale stelsel gaat.

In het kort willen wij hier een poging doen om de kenmerken van zo'n ideaalstelsel voor de jeugdzorg te schetsen.

- Een centraal uitgangspunt van het stelsel van jeugdzorg is dat alle bemoeienis met kinderen en jongeren erop gericht moet zijn om hen in staat te stellen te functioneren in - en deel te nemen aan de samenleving. Dat betreft deelname hier en nu, als kind en jongere, en dat betreft het zich voor kunnen bereiden op deelname als volwassene. Deelname betekent het gebruik kunnen maken van de in onze samenleving als geheel beschikbare bronnen en het zich kunnen manifesteren conform de competenties die samenhangen met de levensfase van de jeugdige. Dit centrale uitgangspunt geldt niet alleen voor de jeugdzorg maar verbindt de jeugdzorg met alle andere bemoeienis met jeugdigen, waaronder die van opvoeders en die vanuit allerlei voorzieningen op lokaal niveau.

De bijdrage die vanuit de geïndiceerde jeugdzorg wordt gegeven kan in dit verband worden gekenmerkt als het *herstellen en ontwikkelen van het vermogen* van jeugdigen om deel te nemen en zich te handhaven. Deze bijdrage moet niet beperkt blijven tot het herstel van individuele vermogens 'an sich' maar is gerelateerd aan de deelnamecondities van de leefverbanden waaraan de jeugdige deelneemt.

- In de ideale situatie is advies, ondersteuning en hulp in de onmiddellijke leefomgeving van jeugdigen en opvoeders beschikbaar en bereikbaar wanneer er vraagstukken optreden die de competenties van direct verantwoordelijken (tijdelijk) te boven gaan. Jeugdigen zelf en degenen die dagelijks met jeugdigen omgaan moeten drempelloos toegang hebben tot nabijgelegen voorzieningen waar men zich met vragen en problemen kan melden. Deze lokale 'stations' zijn ingericht op het geven van antwoord op -, en het voorzien in hulp en ondersteuning voor de meest voorkomende vragen. Zij zijn evenwichtig verspreid in de lokale samenleving en zijn in de lokale gemeenschap vanzelfsprekende aanspreekpunten. Zij bevin-den zich op voor jeugdigen en hun opvoeders voor de hand liggende plaatsen.
- Vanuit deze lokale 'stations' moeten efficiënte verbindingen bestaan met het 'Centraal Station BJZ' (het Bureau jeugdzorg: één toegang) van waaruit verbindingen lopen naar specialistischer zorg en ondersteuning. Overigens kan men zich ook direct 'met eigen vervoer' bij het C.S. BJZ melden. Op het C.S. BJZ kan men wanneer de problematiek daartoe aanleiding geeft een 'reisadvies' krijgen voor een 'zorgarrangement' (men wordt geïndiceerd). Dat is een 'retourdocument' waarin ook voor de terugreis de aansluitingen op lokale lijnen is geregeld. De zorgtoewijzingsin-

stantie informeert de (verschillende) reisbestemming(-en) over wat er van hen wordt verwacht en stempelt het 'reisdocument' af. De reis kan beginnen.

Vanuit het C.S. BJZ wordt een 'reisleader' toegevoegd die erop toeziet dat het reis volgens plan verloopt, en de 'vervoerder' de aangegane verplichtingen nakomt. De 'controle' van het reisdocument is aan de reisleader (casemanager) gedelegeerd, maar steekproefsgewijs zal ook van 'buitenaf' controle plaatsvinden. De reis die wordt gemaakt is voor de hulpvragende jeugdige deels een 'virtuele' reis. Als het enigszins mogelijk is dan verplaatst deze zich fysiek nauwelijks, of kortstondig. Waar mogelijk blijft hij in zijn alledaagse omgeving functioneren. In sommige gevallen omvat het reisplan een verblijfsarrangement, in de meeste gevallen zal het 'reisplan' dat op het C.S. BJZ wordt afgegeven erin voorzien dat de 'gidsen' vanuit vreemde bestemmingen (deskundigen vanuit de jeugdzorginstellingen) naar de jeugdige reiziger toekomen.

- Een jeugdzorgstelsel dat volgens deze globale kenmerken wordt opgezet zorgt ervoor dat de zorg en ondersteuning naar de jeugdige (en de opvoeders) toekomt, en op den duur een geaccepteerde, 'normale' en geïntegreerde voorziening wordt die helpt bij het leren leven in de samenleving. Een voorbeeld dat in de buurt komt van deze situatie is te vinden in Denemarken, waar na de dé-institutionalisering van de jeugdzorg bijvoorbeeld iedere school de beschikking heeft over een schoolpsycholoog. Daar is overigens de 'vermaatschappelijking' van de jeugdzorg en van het onderwijs, dat door lokaal beleid wordt aangestuurd, ver doorgevoerd met betekenisvolle invloed van de ouders.
- In de praktijk zal voor de meeste kinderen met problemen het dichtstbijzijnde lokale 'station' zich daar bevinden waar kinderen dagelijks functioneren. Dat zijn de consultatiebureaus voor de kleinsten; de huisartsen en het AMW voor de gezinnen; de kinderopvang en peuterspeelzalen, de scholen en de jeugdgezondheidszorg. Daar waar de competentie ontbreekt om problemen te signaleren zou enige deskundigheidsbevordering moeten plaatsvinden. Daar waar men niet in staat is om een eerste screening te verrichten zou snelle bijstand van ambulant werkende deskundigen ingeroepen moeten kunnen worden.

In deze grove schets herkennen we overeenkomsten met de uitgangspunten van Regie in de Jeugdzorg. Om in de metafoor van 'het spoor' te blijven: de aansluitingen en het op tijd (erbij) zijn hebben de hoogste prioriteit. Een schets van een ideale situatie hoeft zich echter niet te bekommeren om de werkelijkheid van de dag waaraan de stelselherziening wel is gebonden. En evenals bij 'het spoor' blijken de uitgangspunten met de bestaande middelen en de gevestigde cultuur moeizaam te realiseren. Ook voor de jeugdzorg echter kondigt het 'rondje om de kerk' zich onafwendbaar aan.⁴

Het is de vraag of bij het initiëren van de stelselherziening voldoende tot uitdrukking is gebracht waarom het in wezen gaat. In toelichting op en motivatie van de stelselherziening hebben argumenten die uitdrukken 'wat er mis is en hoe het niet moet' de positieve missie van de stelselherziening vaak over-

Noot 4 In de periode waarin deze verkenning zich voltrok (eerste helft 2001) speelde het landelijk conflict bij de spoorwegen omtrent een andere inzet van het personeel op de lijnen, het zgn. 'rondje om de kerk'.

vleugeld. We hebben dan ook kunnen constateren dat, hoewel de uitgangspunten van Regie in de Jeugdzorg in het algemeen worden onderschreven, menige instelling en professional zich door de uitwerking ervan inmiddels danig in het defensief gedrukt voelt.

Wellicht heeft de operatie Regie in de Jeugdzorg kansen laten liggen om binnen de sector een breed draagvlak te winnen voor uitgangspunten die door de sector worden gedeeld. Het legitimeren van de stelselherziening door het perspectief van '*jeugd en samenleving*' te stellen boven politieke en instellingsbelangen leek (en lijkt) een kansrijke basis te bieden voor een gezamenlijk optrekken van de betrokken sectoren en de 'vernieuwers'.

3.3 Jeugdzorg en sociale integratie

Om een verbinding te kunnen leggen tussen de effecten van de schaalvergroting in de jeugdzorg en de sociale integratie van jeugdigen moeten enkele elementen van de recente stelselherziening in de jeugdzorg nader in ogenschouw worden genomen en moeten enkele 'vertaalslagen' worden gemaakt.

Allereerst vragen we ons af wanneer jeugdzorg in het algemeen bijdraagt aan de sociale integratie van jeugdigen. De aanduiding 'jeugdzorg' hanteren we daarbij in engere zin: het gaat om zorg, hulp en ondersteuning van kinderen en jongeren die zodanige problemen ervaren dat daarvoor verdergaande professionele aandacht nodig is dan die doorgaans kan worden geboden door de (reguliere) lokale op jeugdigen gerichte zorg- en dienstverlening. Ten behoeve van dit onderzoek gaan wij uit van de volgende uitgangspunten:

Jeugdzorg draagt bij aan de sociale integratie van jeugdigen in de samenleving:

- wanneer zij er op is gericht om het vermogen van kinderen en jongeren te ontwikkelen of te herstellen om in hun primaire sociale verbanden en instituties te kunnen (blijven) functioneren;
- wanneer zij mede is gericht op het herstel van het vermogen van direct verantwoordelijke opvoeders, primaire sociale verbanden en instituties om kinderen en jongeren in staat te stellen om in hun alledaagse leven te (blijven) functioneren;
- wanneer zij, waar kinderen en jongeren (tijdelijk) niet (kunnen) functioneren in de geëigende sociale verbanden en instituties van hun woon- en leefomgeving, vervangende voorzieningen treft voor hun persoonlijke ontwikkeling en hun maatschappelijk functioneren.

In deze formuleringen wordt de bemoeienis vanuit de jeugdzorg gekenmerkt als het 'ontwikkelen en herstellen' van vermogens en niet zozeer als het 'bevorderen en vergroten' daarvan. Bemoeienis vanuit de jeugdzorg zal veelal (impliciet) bijdragen aan het bevorderen en vergroten van psycho-sociale competenties van jeugdigen en ouders. Maar de eerste zorg daarvoor berust bij de reguliere socialisatie-instanties in de alledaagse leefomgeving van kind en jongere (eventueel met ondersteuning vanuit de jeugdzorg). De facilitering van deze socialisatie-instanties door middel van voorzieningen valt voor een belangrijk deel onder de verantwoordelijkheid van de lokale overheid.

In deze uitgangspunten over de bijdrage van jeugdzorg aan sociale integratie klinkt door dat de jeugdzorg niet geïsoleerd van de leefsituatie van kinderen en jeugdigen zou moeten plaatsvinden, maar in afstemming daarop. Deze afstemming heeft in het ontwikkelingsproces van Regie in de Jeugdzorg

steeds meer de betekenis gekregen van 'in aanvulling op'. De jeugdzorg moet als het ware 'naar het kind en zijn opvoeders toekomen'. Hierin wordt aansluiting gevonden bij het zo-zo-zo beleid dat richtinggevend is voor de stelselherziening in de jeugdzorg. De stelselherziening beoogt mede om de zorg als het ware naar de cliënt en zijn socialisatieomgeving 'toe te trekken'. Verder wordt in de bovenstaande uitgangspunten impliciet duidelijk dat bemoeienis vanuit de jeugdzorg die gericht is op het sociaal en maatschappelijk functioneren van jeugdigen een nauwe afstemming (ook in de betekenis van 'aanvullend') met de reguliere voorzieningen in de leefomgeving niet kan ontberen. In dat verband is het van belang om in te gaan op de onderscheiden 'missies' van de bemoeienis van reguliere lokale voorzieningen, enerzijds, en bemoeienis vanuit de jeugdzorg, anderzijds.

3.4 Lokaal jeugdbeleid en jeugdzorg

Het is sinds de decentralisatie van het welzijns- en jeugdbeleid naar lokale overheden in de jaren tachtig niet zo voortvarend gegaan als was verwacht. Vooral in de jaren tachtig hebben velen zich afgevraagd of het lokaal jeugdbeleid wel zou overleven. De oorzaak van deze vertwijfeling is onder meer geweest dat in het kielzog van de decentralisatie forse bezuinigingstaakstellingen aan de gemeenten worden opgelegd, die deels worden doorvertaald naar voorzieningen voor en ten behoeve van jeugdigen. Een andere oorzaak is dat van gemeenten veel meer dan voorheen een eigen actieve beleidsontwikkeling wordt verwacht.

In de jaren negentig is 'de vaart erin gekomen', mede dankzij stimuleringsprogramma's van de rijksoverheid (OLPJ; Jeugdparticipatie), een trend die in de laatste jaren is voortgezet en versterkt. Een hoogtepunt in bestuurlijk commitment wordt gevormd door de BANS akkoorden tussen de drie overheidslagen waarin voor lokaal jeugdbeleid een belangrijke plaats is ingeruimd.

Ook de operatie Regie in de Jeugdzorg betekent een impuls voor het lokaal jeugdbeleid. De ontwikkeling van lokaal jeugdbeleid in de jaren negentig is nog vooral 'naar binnen gericht' op de eigen gemeente. Regie in de Jeugdzorg benadrukt als het ware 'van buitenaf' het belang van lokaal jeugdbeleid en de verbinding van lokaal jeugdbeleid met bovenlokaal jeugdzorgbeleid. Hebben veel gemeenten in de eerste jaren de houding ingenomen van 'eerst zien dan geloven' in de laatste jaren zien we een toenemende activiteit in gemeenten om vanuit hun lokale beleid aansluiting te zoeken bij bovenlokale ontwikkelingen zoals het jeugdzorgbeleid.

Het lokaal jeugdbeleid heeft een brede 'positieve' missie. Daarmee wordt bedoeld dat het gericht is op mogelijkheden en kansen van *alle* jeugdigen in de lokale gemeenschap. De centrale opdracht van de lokale overheid is om er op toe te zien dat er voorwaarden bestaan voor jeugdigen om hun potenties verder te ontwikkelen en kansen te benutten. In direct verband daarmee staat in het lokaal jeugdbeleid centraal de bevordering van de mogelijkheden van jeugdigen om aan de lokale samenleving deel te nemen, en de mogelijkheden om zich voor te bereiden op hun latere deelname als volwassen burger. Sinds een aantal jaren wordt meer dan voorheen aandacht besteed aan de deelname van jeugdigen aan de lokale samenleving 'als jeugdige' (onder meer via jeugdparticipatiebeleid).

Gerelateerd aan het uitgangspunt van maatschappelijke deelname zijn er globaal drie categorieën van jeugdigen te onderscheiden:

- jeugdigen die volgens de heersende normen en algemeen aanvaarde vormen opgroeien tot zelfstandige deelname aan de samenleving langs de daarvoor geëigende wegen: het gezin (en zijn omgeving), de school, vrijetijdsbesteding;
- jeugdigen die omstandigheden ervaren die een ongestoorde groei naar maatschappelijke deelname (kunnen) belemmeren;
- jeugdigen die zodanige problemen ontmoeten dat hun (groei naar) maatschappelijke deelname nu reeds wordt verstoord. Het is voor hen nauwelijks mogelijk om zelfs in de huidige levensfase 'normaal' te functioneren.

In de missie van het lokaal jeugdbeleid staan vooral de eerste twee genoemde categorieën centraal. Het gaat daarbij om het scheppen van de noodzakelijke voorwaarden en om voorzieningen voor lichte en snel beschikbare vormen van (preventieve) ondersteuning. De missie van de (geïndiceerde) jeugdzorg betreft vooral de laatste categorie jeugdigen en is gericht op het *ontwikkelen en herstellen* van individuele vermogens en competenties. Dit verhelderende, maar in de praktijk helaas nog weinig onderkende, onderscheid in de missie van jeugdzorg en lokaal jeugdbeleid laat zich vatten in de volgende metafoor.

Drijven en varen

De jeugdige met problemen is als het schip 'levensloop' dat de haven binnenloopt met zware averij. Het schip dreigt te zinken en moet in het dok om zodanig gerepareerd te worden dat het weer kan drijven. De jeugdzorgers zijn als de dokwerkers die aan de slag gaan om het schip te repareren. Als de reparatie is uitgevoerd wordt het schip uit het dok gehaald en langs de kade gelegd. Trots kijken de dokwerkers naar de vrucht van hun arbeid: ziedaar het schip drijft weer, ons werk is gedaan!

Maar is het schip gebouwd om te drijven? Neen, het is gebouwd om te varen! En het drijven is daarvoor slechts één van de voorwaarden.

Maar wie kan het schip doen varen? Dat is de kapitein met zijn bemanning ... de opvoeders en de jeugdige zelf (die nog onlangs door het charter voor de rechten van het kind en door jeugdparticipatie is bevorderd van dekknecht tot derde stuurman).

Het lokaal jeugdbeleid zorgt ervoor dat de vaargeulen op diepte zijn, het zorgt ervoor dat de verschillende vaarwegen zijn bebakend en gemarkeerd. Het zorgt voor de zeekaarten en voor de navigatiegegevens voor allerlei bestemmingen en het zorgt voor faciliteiten om het schip te laden.

En als de bemanning niet weet waar de bestemming ligt, dan zorgt het lokaal jeugdbeleid voor een loods die het schip op koers brengt en het vervolgens weer overdraagt aan de kapitein.

Het meest voor de hand liggende onderscheid tussen jeugdzorg en lokaal jeugdbeleid is dat het lokaal jeugdbeleid een veel omvattender missie heeft dan de jeugdzorg. Daarmee is de jeugdzorg dienstbaar aan de missie van het lokaal jeugdbeleid. Dit inzicht is ook in de ontwikkeling van Regie in de Jeugdzorg naar voren gekomen. In het algemeen wordt thans gesproken over de 'aanvullende' functies van de jeugdzorg. Daarmee wordt niet alleen bedoeld aanvullend op de primaire opvoedingsverbanden (zoals het bevorderen van de competenties van opvoeders), maar ook aanvullend op algemene voorzieningen voor jeugdigen, die onder de regie van de lokale overheid val-

len. De daarbij gaande opvatting is dat de jeugdzorg geen taken van algemene voorzieningen over moet nemen maar dat zij de algemene voorzieningen moet ondersteunen in de uitvoering daarvan.

3.5 Schaalvergroting

Bezorgdheid om de effecten van grootschaligheid is veelal het gevolg van de vrees dat individuele cliënten te maken krijgen met grote, anonieme instellingen waardoor zij worden gereduceerd tot nummers en dossiers en ten prooi vallen aan bureaucratische procedures. Met andere woorden: de vrees dat grootschaligheid ten koste gaat van de juist in de zorgverlening zo belangrijk geachte persoonlijke benadering. Het is de vrees dat de individuele hulpbehoefte wordt vertaald in een 'onpersoonlijk' aanbod van zorg en ondersteuning dat door de zorginstelling is ontwikkeld.

Deze 'vrees' voor grootschaligheid is in het algemeen begrijpelijk vanwege de algehele tendens in de maatschappij om relaties tussen burgers en instanties te reduceren tot 'administratieve' relaties. Maar waar het gaat om de levering van diensten zou deze vrees toch verwondering moeten wekken. Iedere burger is al heel lang gewend aan het bestaan van grote, anonieme instellingen die voor het dagelijks bestaan vitale producten en diensten leveren. Geen mens deinst terug bij het besef dat achter de benzine aan de pomp en de etenswaar in de schappen van de supermarkt multinationale ondernemingen schuil gaan. Het gaat hem om de een ruime keuze van goede producten die zijn afgestemd op zijn behoeften en die laagdrempelig worden aangeboden in zijn buurt. De achterliggende mammoetorganisatie is geen factor van betekenis in de beleving van de gemiddelde consument: de diensten en de producten zijn van belang.

Wat wel opvalt is dat deze grootschalige verschaaffers van producten en diensten een heel gevarieerd aanbod vlak bij de klant ter beschikking kunnen stellen, en bovendien goed in staat zijn om de vraag van de klant te volgen. Dit 'volgen' van de klant heeft een dubbele betekenis: enerzijds betekent het aansluiten op de vraag, anderzijds betekent het voeling houden met vraagontwikkeling zodat tijdig nieuwe producten ontwikkeld kunnen worden.

Als men verder al iets merkt van wat er aan logistiek en organisatie schuil gaat achter het beschikbaar zijn van zoveel uiteenlopende producten dan is het veelal van positieve aard: kwaliteitsbewaking. Wanneer een fout is gemaakt in de productie dan zijn de betreffende producten in een mum van tijd uit de schappen verdwenen; als waakzaamheid geboden is bij de aanschaf van vleeswaar dan is er de geruststellende gedachte dat de grootschaligheid van het concern een intensieve kwaliteitscontrole mogelijk maakt.⁵

De 'keten' van op elkaar aansluitende activiteiten die ervoor zorgt dat de producten dicht bij de klant worden gebracht werkt niet in één richting. De keten moet in twee richtingen kunnen functioneren: in de richting van de klant en in de richting van de aanbieder van producten. In het naoorlogse verleden zijn enkele 'grootgrutters' ten ondergegaan omdat zij dat niet tijdig begrepen. Door onvoldoende voeling te houden met de klanten, hun toenemende behoefte aan op de individuele vraag afgestemde diversiteit, de con-

Noot 5 Waar de vergelijking overigens mank gaat is dat er in de wereld van de brandstofleveranciers en de supermarkten sprake is van concurrentie en van vaak krachtige consumentenorganisaties.

sumptietrends die zich aftekenden en door een rigide 'eigen merken-beleid' tekenden zij voor hun eigen ondergang.

Samengevat kunnen de volgende positieve effecten van schaalvergroting in de jeugdhulpverlening worden genoemd:

- De residentiële voorzieningen hebben inmiddels een zodanige schaal dat het voor hen mogelijk is het netwerk met andere organisaties en instellingen (scholen, sportverenigingen, etc.) in een regio systematisch te onderhouden en vaste afspraken te maken. Dankzij de schaalvergroting kunnen residentiële en reguliere lokale voorzieningen, onder andere op het terrein van gezin, onderwijs, sport, welzijn of arbeid, op elkaar afgestemd worden.
- Omgekeerd is het ook voor andere organisaties, verenigingen en mensen gemakkelijker om met één dan met tien instellingen afspraken te maken;
- Binnen een instelling is een grotere diversiteit aan expertise beschikbaar waardoor jeugdigen beter geholpen kunnen worden;
- De schaalvergroting maakt het mogelijk organisatie en inhoud van elkaar te ontkoppelen. De organisatie is slechts het overkoepelende orgaan dat de voorwaarden schept om het meest geschikte traject voor een jeugdige uit te stippelen. Voor de jeugdige zelf is slechts dat traject van belang en zichtbaar. De organisatie blijft grotendeels buiten beeld.
- Er ontstaat ruimte voor een zogenaamd in-in-in-beleid, waarbij de hulp en zorg zoveel mogelijk wordt aangeboden *in* het gezin, *in* de school en *in* de buurt. Het in-in-in-beleid is te beschouwen als een verdere operationalisatie van het zo-zo-zo-beleid.

Zo beschouwd lijkt het er op dat de schaalvergroting, en in het verlengde daarvan de regie in de jeugdzorg, nauwere samenwerking tussen residentiële voorzieningen, de ambulante jeugdzorg en andere mensen en organisatie in de directe leefomgeving mogelijk maakt. Het schept meer ruimte en mogelijkheden voor zorgprogrammering, zorgtrajecten, ketenbenadering en zorgmodules.

Bij deze positieve effecten van de schaalvergroting in de jeugdhulpverlening past echter een kanttekening. De schaalvergroting heeft in een aantal provincies geleid tot het ontstaan van één omvangrijke MFO. Het bestaan van een monopolist kan ertoe leiden dat de beoogde 'marktwerving' verwaterd en de prikkel tot vernieuwing verslapt.

3.6 Vermaatschappelijking

De schaalvergroting in de jeugdzorg die zich in de jaren negentig heeft voltrokken, heeft het effect dat door de nieuw gevormde instellingen een breder zorgaanbod beschikbaar gesteld kan worden. Hierdoor kan één van de uitwassen van het oude stelsel, het van het kastje naar de muur sturen van jeugdigen en ouders, van de ene instelling naar de andere, enigszins worden verminderd. Ook heeft de schaalvergroting een groter differentiatie in het zorgaanbod van één instelling mogelijk gemaakt. Het samenkomen van verschillende disciplines binnen één instelling zorgt voor synergetische effecten. Overigens voltrekt de schaalvergroting zich grotendeels binnen de grenzen van een 'aanbodgestuurde' benadering.

De schaalvergroting in de jeugdzorg wordt thans vrij algemeen beschouwd als een voorwaarde voor regie in de jeugdzorg en voor het realiseren van één toegang tot de jeugdzorg. De schaalvergroting zelf heeft in elk geval op twee

uitgangspunten van het zo-zo-zo beleid effecten laten zien. Door het samengaan van verschillende in dezelfde regio opererende instellingen is ruimte ontstaan voor meer preventieve activiteiten, en zijn er mogelijkheden gekomen om de zorgverlening te 'vermaatschappelijken'.

De schaalvergroting die zich in de jeugdhulpverlening heeft voltrokken heeft in een aantal gevallen ook werkelijk het effect gehad dat de zorg- en hulpverlening dichterbij de hulpvrager is gekomen. Door de schaalvergroting ontstaat efficiencywinst die voor een deel kan worden omgezet in (nieuw) aanbod dichterbij de cliënten. Zo kunnen voorzieningen worden gecreëerd in regio's die daarvan tot dan toe vrijwel verstoken zijn gebleven en zo kan een deel van de zorg zich verplaatsen naar de leefwereld van jeugdigen (bijvoorbeeld videohometraining, intensieve thuiszorg, families first).

De mogelijkheden die de schaalvergroting biedt sluiten aan bij de binnen de jeugdhulpverlening al enige jaren aan de gang zijnde inhoudelijke vernieuwing. Daarin wordt veel meer dan voorheen aandacht besteed aan het versterken van de competenties van primaire opvoeders. In dit nieuwe denken wordt de taak van de jeugdhulpverlening verbreed van het vooral 'compenseren' van opvoedkundige tekorten naar het 'vergroten' van de opvoedkundige competenties in primaire opvoedingsverbanden. Het accent verschuift enigszins van het werken aan de competenties van jeugdigen naar het (mede) werken aan de kwaliteitsverhoging van opvoedingssystemen. Steeds meer instellingen zien hun taak niet meer uitsluitend als het bieden van een 'vervangende' voorziening, zij kiezen voor een actieve opstelling ten opzichte van opvoedingssituaties die fout lopen of dreigen te lopen. Vanuit de instellingen gaan professionals deelnemen aan lokale netwerken, en onderhouden zij contacten met lokale voorzieningen. Hierdoor komt deskundigheid beschikbaar in het lokale bereik die tot dan toe moeilijk toegankelijk was. In de sector wordt deze ontwikkeling wel aangeduid als de 'vermaatschappelijking' van de jeugdzorg.

In de meeste gevallen echter heeft deze 'vermaatschappelijking' het aanbodgestuurde karakter van de jeugdzorg niet echt veranderd. Instellingen dienen zich weliswaar dichterbij de cliënt aan maar op het aanbodgestuurde karakter van het stelsel heeft dit geen doorslaggevend effect. Velen in de sector zijn van mening dat deze ontwikkeling niet genoeg tijd heeft gekregen om de omslag naar een veel meer op de individuele vraag afgestemd aanbod te maken. Zij wijzen erop dat de nieuwe benadering het intrinsieke effect heeft dat er een groter gevoeligheid ontstaat voor de 'dynamiek' van de vraag, waardoor meer dan voorheen het ontstaan van nieuwe vragen kan worden voorzien.

Een tweede effect van de 'vermaatschappelijking' is dat instellingen voor jeugdhulpverlening vaker gaan deelnemen aan lokale netwerken. Zoals bijvoorbeeld deelname aan zorgteams rondom scholen en het beschikbaar stellen van expertise voor deskundigheidsbevordering op lokaal niveau. Verondersteld mag worden dat door deze contacten de lijnen tussen lokale voorzieningen en de zorgaanbieders korter worden en effectiever kunnen worden benut.

Opvallend is dat de 'vermaatschappelijking' van de jeugdzorg geen regionale of landelijke regie heeft gekend. Eigenlijk wordt het aan de bereidheid en het initiatief van de individuele instellingen en professionals overgelaten.

Opvallend is ook dat deze 'vermaatschappelijking' zich voltrekt terwijl er nauwelijks verbindingen worden gezocht met ontwikkelingen in het lokaal jeugdbeleid. In de loop van de jaren negentig wordt alom duidelijk dat lokale overheden zich de zorg om en voor de jeugd gaan aantrekken en zich, zij het aarzelend, als 'regisseur' in het lokale krachtveld van voorzieningen gaan manifesteren.

Eén van de zaken die zich aandient in het lokaal jeugdbeleid is het probleem van de 'ontoegankelijkheid' van de bovenlokale jeugdhulpverlening voor jeugdigen die hulp nodig hebben (wachtlijsten; andere prioriteiten). Een andere is de kwestie van het cliënt-onterende 'leuren langs allerlei instellingen'. Er wordt soms geklaagd over een arrogante en verwijderde opstelling van instellingen in de jeugdzorg.

Het lijkt er op dat de vermaatschappelijking van de jeugdzorg en de ontwikkeling van het lokaal jeugdbeleid, twee verschijnselen die zich in de jaren negentig min of meer gelijktijdig manifesteren, zich grotendeels los van elkaar voltrekken.

Het is achteraf de vraag of de sector niet kansen heeft laten liggen om zich door een verbinding met het lokaal jeugdbeleid een lokale verankering te verwerven. Een verankering die haar betrokkenheid bij en invloed op de latere stelselherziening had kunnen versterken. Hierbij moet wel worden aangetekend dat het aantal 'plaatsers' aan het einde van de jaren tachtig drastisch wordt beperkt, waarmee de sector enigszins op afstand wordt gezet van het lokale bereik.

Tegelijkertijd kan men zich afvragen of ook het lokaal jeugdbeleid niet kansen heeft laten liggen om tot een effectieve relatie met jeugdzorginstellingen te komen.

We kunnen wel stellen dat er in de tweede helft van de jaren negentig sprake was van een grote afstand tussen de jeugdzorg en het jeugdbeleid, waarbij de instellingen zich, tot aan de eerste voorboden van de stelselherziening, nogal afstandelijk en afwachtend hebben opgesteld.

3.7 Scheiding van vraag en aanbod

Het is goed denkbaar dat de schaalgrootte van zorginstellingen een fenomeen is waar de individuele cliënt weinig of niets van merkt. Hij hoeft niet per se in aanraking te komen met de moederorganisatie die de ontwikkeling, de allocatie en de uitvoering van de zorg coördineert. Zoals de automobilist zich niet bij het hoofdkantoor van Shell hoeft te melden, zo zou de zorgvragende cliënt zich niet hoeven te bekommeren om de organisatie die achter de op hem gerichte zorg staat. Hij is slechts gebaat bij de op zijn problemen afgestemde zorg en het contact met de daadwerkelijke uitvoerders van die zorg. De 'vermaatschappelijking' vanuit de zorginstellingen heeft ook laten zien dat in de leefomgeving van de jeugdige (en de ouders) geleverde zorg niet belast hoeft te zijn met het gegeven van grootschalige instellingen op de achtergrond. In tegendeel, er zijn voorbeelden waarin de meerwaarde van een grootschalige multi-expertise organisatie op de achtergrond duidelijk wordt aangetoond. Zo brengen maatschappelijk werkers die vanuit de MFO worden ingezet in het schoolmaatschappelijk werk hun deskundigheid en ervaring mee die in andere jeugdhulpverleningspraktijken zijn opgedaan. Zo biedt de MFO indien nodig een deskundige multidisciplinaire 'backing' voor degenen die in de uitvoering actief zijn.

Het is mede de inzet van Regie in de Jeugdzorg om een onderscheid aan te brengen tussen degenen die zich bezighouden met de vraag naar zorg en degenen die de zorg aanbieden. Dit onderscheid komt in het nieuwe stelsel duidelijk tot uitdrukking in het verschil tussen de positie, verantwoordelijkheid en competentie van het Bureau jeugdzorg enerzijds en die van de zorgaanbieders anderzijds. Een belangrijke factor voor het effectief functioneren van de 'zorgketen' is dat de zorgaanbieder zelf voeling kan houden met de maatschappelijke en individuele behoefte aan zorg. De aanpassing van bestaande 'producten' en de ontwikkeling van nieuwe diensten vereisen impulsen vanuit de vraagzijde, en vergen enige ontwikkelingstijd. Of de huidige stelselherziening van de jeugdzorg hiervoor voldoende voorwaarden zal scheppen is nog de vraag.

De tendens om in het nieuwe stelsel een functionele scheiding aan te brengen tussen 'vraag' en 'aanbod' wordt door velen in de zorgsector met scepsis bekeken. Deze scepsis kan mede worden herleid tot een 'professioneel vertoog', met opvattingen over verantwoorde methodische werkwijzen in de jeugdzorg. Daarin wordt uitgegaan van een onlosmakelijk en dynamisch verband tussen vraag en aanbod. Bij professionals in de zorg bestaat een grote huiver voor de scheiding tussen 'vraag' en 'aanbod'. Zij vrezen ondermeer dat zij hierdoor ontwikkelingen aan de vraagzijde niet goed zullen kunnen volgen en dat zij daardoor niet (tijdig) hun zorg- en dienstverlening kunnen aanpassen en nieuw zorgaanbod kunnen ontwikkelen.

Er bestaat een duidelijk risico dat de stelselherziening zich zodanig ontwikkelt dat het voor zorgaanbieders moeilijker wordt om voeling te houden met de (maatschappelijke) vraag en de trends die zich daarin aftekenen. Steeds indringender wordt dan ook vanuit de zorgsector gewaarschuwd tegen een rigide stelsel veroorzaakt door strikte regulering en toe-eigening van verantwoordelijkheden. Men acht het gevaar aanwezig dat de zorgaanbieders zover 'achter het Bureau jeugdzorg' worden gedrukt dat er een onwenselijke 'klinische' afstand ontstaat tussen de maatschappelijke werkelijkheid en hun zorguitoefening.

Voor het vertoog vanuit de zorgsector lijkt nog weinig aandacht te bestaan. De noodzaak van een scheiding tussen vraag en aanbod wordt meestal beargumenteerd door te wijzen op een mogelijke belangenverstrengeling als vraag en aanbod ' dicht bij elkaar ' worden gehouden. In het kader van Regie in de jeugdzorg is vooral het instellingsbelang en de vrees voor het verlies van gevestigde posities als de drijfveer voor deze scepsis benadrukt. Het 'professionele vertoog' vanuit de sector wordt daarbij veelal beschouwd als een 'rationalisatie'.

De huidige trend om de zorgvraag en de zorgtoewijzing steeds meer te clausureren (bijvoorbeeld via de indicatiestelling) brengt het risico met zich mee dat er een 'breuklijn' ontstaat tussen de vraagzijde en de aanbodzijde in de jeugdzorg. De formalisering van inhoudelijke procedures volgens de scherp gemarkeerde lijn van de verschillende bevoegdheden lijkt deze breuklijn te bevestigen.

Deze ontwikkeling kan, naar de doelstelling van de stelselherziening gemeten, onwenselijke gevolgen krijgen. Nu al, in het stadium waarin het nieuwe stelsel aarzelend haar intrede doet duiken alarmerende berichten op over wachtlijsten bij de Bureaus jeugdzorg en lijkt de verstopping (congestie) van het stelsel tot bureaucratisering ervan te leiden.

Hier dreigt een spanning tussen als het ware de 'systeem-logica' en de 'professionele logica'. De confrontatie tussen deze twee 'logica's' gaat gebukt onder het ontbreken van een 'eenheid van taal' tussen enerzijds de beleidsmakers en systeemdeskundigen en anderzijds de professionele kringen in de zorgsector. Deze 'taalkloof' wordt in de praktijk slechts gedeeltelijk gecompenseerd door de inbreng van managers in de zorgsector, van wie overigens wel verwacht zou mogen worden dat zij op het kruisvlak van beide 'talen' kunnen functioneren.

Het is inmiddels nog niet zo duidelijk welke 'logica' het belang van de hulpbehoevende jeugdige uiteindelijk het meest zal dienen.

Of het inhoudelijk vertoog van de zorgaanbieders bij de verdere vormgeving van het stelsel op provinciaal niveau meer gewicht in de schaal zal leggen is de vraag. Belangrijk zal daarbij de opstelling van de provincie (als regisseur) zijn en de wijze waarop het Bureau jeugdzorg omgaat met haar bevoegdheden. Er zijn in het huidige ontwikkelingsstadium zowel voorbeelden te vinden waarin in goed onderling overleg wordt gewerkt aan een goede afstemming tussen het Bureau jeugdzorg en de zorgaanbieders, en er zijn voorbeelden waar het Bureau jeugdzorg zich sterk manifesteert via haar formele bevoegdheden. Er zijn voorbeelden van harmonieuze samenwerking (in ontwikkeling) en voorbeelden van verwijdering. Er zijn voorbeelden waarin de provincie haar regieverantwoordelijkheid inzet om partijen bij elkaar te brengen en er zijn voorbeelden van provincies die op dit punt een afstandelijke houding aannemen. Er zijn voorbeelden van zorgaanbieders die zich constructief opstellen ten aanzien van de vormgeving van het nieuwe stelsel op provinciaal niveau en voorbeelden van zorgaanbieders die zich daarvan afkeren.

Boven het nieuwe stelsel hangt nog steeds de dreiging dat zorgaanbieders zich zullen afkeren van de (dreigende) scheiding tussen vraag en aanbod en zich terugtrekken op de eigen stelling met een beroep op hun maatschappelijke verantwoordelijkheid en hun professionele ethiek. In dat verband is het veelzeggend dat MFO's, anticiperend op de nieuwe wet, zich gedwongen zien om de 'vermaatschappelijking' van hun zorg terug te draaien omdat zij zien dat dergelijke activiteiten in het nieuwe stelsel geen plaats krijgen. Veelal met tegenzin worden medewerkers teruggetrokken uit lokale netwerken en zorgteams.

Wanneer MFO's zich op het eigen domein terugtrekken kan dat zich keren tegen de ingezette stelselvernieuwing, en de uitgangspunten van het zo-zo-zo-beleid.

In veel provincies hebben de MFO's een monopoliepositie, in provincies waar meerdere MFO's actief is het niet ondenkbaar dat deze zich, onder de druk van de ontwikkelingen, vinden in een gezamenlijk verzet tegen de scheiding tussen 'vraagzijde' en 'aanbodzijde'. Zorgaanbieders zouden in de verleiding kunnen komen om hun 'wegen om het Bureau jeugdzorg heen te zoeken'. Veel MFO's die in de afgelopen jaren een 'vermaatschappelijking' van hun zorg- en dienstverlening hebben bevorderd zullen met lede ogen aanzien dat zij die thans weer moeten opgeven. Zij zullen proberen wegen te vinden om de contacten en de dienstverlening te handhaven en te versterken.

De toestand van weleer met vele verschillende zorginstellingen die in de regio actief waren, elk met hun eigen routines, specialismen en toelatingscriteria had inefficiënte en klantenvriendelijke kanten. De grootschalige organisatie van zorgaanbieders biedt zoals we hebben gezien vele kansen. Of deze kansen ook benut kunnen worden in het kader van de stelselherziening hangt in

hoge mate af van de wijze waarop de provinciale overheden de doorvoering van de stelselherziening regisseren, en hangt ook in hoge mate af van de wederzijdse opstelling van de zorgaanbieder en het Bureau jeugdzorg.

3.8 Indicatiestelling en zorgmodules

Cruciaal in verband met de hierboven gesignaleerde problematiek is de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de functie indicatiestelling van het Bureau jeugdzorg. De indicatiestelling is het instrument waarmee de zorgvraag in feite wordt omgezet in een recht op zorg. Daarin staat geformuleerd binnen welke 'bandbreedte' zorg moet worden geleverd aan de jeugdige, en dat is een hard gegeven waar, door bemiddeling van het zorgtoewijzingsorgaan, de zorgleverancier aan gebonden wordt.

Het instrument van de indicatiestelling is nog volop in ontwikkeling en er wordt door velen op veel verschillende manieren aan gewerkt. Hoe essentieel deze functie van de vertaling van de vraag in noodzakelijke zorg is behoeft geen nadere toelichting. De indicatiestelling als functie en verantwoordelijkheid van het Bureau jeugdzorg is echter ook één van de meeste gevoelige en kwetsbare elementen van het nieuwe stelsel. De indicatiestelling markeert de grens tussen vraag en aanbod, maar het is tegelijk het instrument waarmee de koppeling daartussen gemaakt moet worden.

De formele bevoegdheid van het Bureau jeugdzorg voor de indicatiestelling zal eerst geloofwaardig zijn wanneer men er in slaagt daarvan een instrument te maken dat haar kracht ontleent aan haar kwaliteit.

Daarbij zijn de volgende aandachtspunten relevant:

- de erkende standaarden die daarvoor worden (zijn) gesteld;
- de kwaliteit van de protocollen die daarvoor worden ontwikkeld;
- de professionaliteit waarmee de indicatiestelling wordt uitgevoerd;
- het gezag van de indicatiestelling en de kracht waarmee het Bureau jeugdzorg daarmee naar buiten treedt (t.a.v. de zorginstellingen).

In de kring van de zorgaanbieders bestaat veelal grote twijfel over de uiteindelijke kwaliteit van de indicatiestelling. Natuurlijk, in die situaties waarin deskundigen vanuit de zorginstellingen betrokken zijn bij de ontwikkeling van het instrument valt minder te vrezen. Maar in andere situaties, waarin dat niet het geval is, blijft het de grote vraag of het instrument zal beantwoorden aan de professionele kwaliteitsnormen gebaseerd op wetenschappelijke inzichten en decennia lange ervaring die in de zorginstellingen bestaan. Van de zijde van de zorgaanbieders moet de brug tussen aanbod en vraag geslagen worden langs de weg van de modularisering van het aanbod (en in een verder stadium de zorgprogramma's). Zorgprogrammering en modularisering verkeren enerzijds in het stadium van ambitieuze modelontwikkeling en worden anderzijds gekenmerkt door grillige ontwikkelingen in de praktijk. Zorgaanbieders zien in de modularisering vooral de winst dat het aanbod dat zij te bieden hebben nu in heldere en compacte termen in afzonderlijke modules wordt omschreven. Aan de andere kant bestaat in die kring de vrees dat het vastleggen van het aanbod in zorgmodules en (uiteindelijk) zorgprogramma's de 'dynamiek' die nodig is tussen zorgvraag en zorgaanbod zal belemmeren (zie 2.7). Sceptici uiten de vrees dat het systeem van zorgmodules het 'aanbod gestuurde' karakter van de jeugdzorg niet zal veranderen.

Het succes van deze twee operaties: aanscherping van de functie indicatiestelling en zorgmodularisering, bepaalt in belangrijke mate of vraaggestuurde jeugdzorg kan worden gerealiseerd. Daarvan hangt af of het zorgaanbod van de grootschalige zorginstellingen zijn verankering zal krijgen in de uitgangspunten van het zo-zo-zo-beleid en daarmee een potentieel effectiever bijdrage kan leveren aan het herstel en de vergroting van de deelnamemogelijkheden (sociale integratie) van jeugdigen 'met problemen'.

Maar ook waar de aanscherping van de indicatiestelling en de modularisering van het zorgaanbod met enig succes worden gerealiseerd blijft een veelal moeizame weg te gaan. De indicatiestelling, als instrument voor de professionele vertaling van de vraag, en de modularisering, als vertaling van het bestaande aanbod in functionele bijdragen, zijn twee exercities die in de praktijk verschillende ijkpunten hanteren. De vraag is of zij elkaar zullen ontmoeten en waar zij elkaar kunnen ontmoeten. Het lijkt geen gewaagde veronderstelling dat er in de praktijk een (soms groot) onontgonnen gebied tussen beide kan blijven bestaan. Een gebied dat alleen met de 'durf tot vernieuwing' ontgonnen kan worden, door gezamenlijk optrekken en experimenteren in de praktijk. Hiervoor is echter een helder gemeenschappelijk commitment van alle betrokken partijen noodzakelijk. En of dat commitment overal zal ontstaan is de vraag.

De inzet van de provincie als regisseur van het stelsel zal er op gericht moeten zijn dit 'onontgonnen' gebied zo klein mogelijk te houden en op het stimuleren van partijen om gezamenlijk aan de ontginning ervan te werken.

Evenzeer is het mogelijk dat tussen de aanbieders van zorg en de 'vertegenwoordigers' van de vraag een niemandsland zal blijven bestaan aan weerszijden waarvan de spelers (BJZ en zorgleveranciers) hun grensposten, conform de wettelijke eisen, inrichten ter bescherming van hun achterliggende domeinen ... De (jeugdige) hulpvrager loopt dan de kans een roepende in de woestijn te blijven. Het beoogde beleid van een strikte scheiding tussen 'vraag' en 'aanbod' lijkt een gezamenlijk commitment ten aanzien van de stelselherziening als zodanig niet altijd te bevorderen en zelfs daarbij soms in de weg te staan.

3.9 Lokaal toegepaste Jeugdzorg

De 'vermaatschappelijking' die in de jaren negentig vanuit de sector in gang is gezet wordt vooral aangestuurd door de gedachte dat de jeugdzorg *aanvullend moet werken op de zorg van ouders en andere opvoeders* in de directe omgeving van het kind. Het gaat echter te ver om te stellen dat door de 'vermaatschappelijking' van de jeugdhulpverlening een 'kanteling' van een aanbod- naar een vraaggestuurd systeem in gang is gezet. Voor een goede afstemming van bemoeienis met jeugdigen vanuit lokale voorzieningen en vanuit bovenlokale (jeugdzorg)voorzieningen is het noodzakelijk dat jeugdzorg ook aanvullend werkt "*.. op de algemene voorzieningen voor de jeugd, zoals onderwijs, gezondheidszorg, en een veilige omgeving. (...)* Een jeugdzorg die aanvullend is, zal vooral ondersteunend en versterkend moeten optreden. Daar waar de laatste jaren de jeugdzorg activiteiten is gaan uitvoeren die eigenlijk toebehoren aan de algemene voorzieningen binnen het lokaal beleid zal de komende jaren een omgekeerde richting moeten plaatsvinden. De

jeugdzorg dient niet taken van lokale voorzieningen over te nemen, maar juist bij te dragen aan het versterken van deze voorzieningen".⁶

Het tot stand brengen van een dergelijke 'lokaal toegepaste jeugdzorg'⁷ is een oogmerk van de stelselherziening. De 'vermaatschappelijking' vanuit jeugdhulpverleningsinstellingen kan niet worden gezien als de doorvoering van een dergelijke 'lokaal toegepaste jeugdzorg'. De spin-off effecten van deze 'vermaatschappelijking', zoals deelname aan lokale (buurt-) netwerken en schoolzorgteams kunnen hoogstens als een aanzet daartoe worden gezien. Bij deze 'vermaatschappelijking' was echter geen sprake van een beleidsmatige visie, een design of een beleidskader waarin de afstemming van lokale voorzieningen en bovenlokale zorg- en dienstverlening werd geregeld en gecoördineerd.

In kringen van de jeugdhulpverleningsinstellingen wordt wel de mening gehoord dat de 'vermaatschappelijking' van de sector niet de kans heeft gehad om tot volle ontplooiing te komen, en eigenlijk in de kiem is gesmoord door de operatie Regie in de jeugdzorg. In het verlengde hiervan staat de veronderstelling dat wanneer dit proces zich had kunnen voortzetten er op den duur een vruchtbare assimilatie had kunnen ontstaan tussen uitvoerend werkers in lokale voorzieningen en professionals uit de jeugdzorg. De (functionele) verbindingen tussen lokale voorzieningen en jeugdzorg zouden dan als het ware op meer 'organische' wijze tot stand kunnen zijn gekomen.

In het nieuwe stelsel wordt uitgegaan van een sterke lokale verankering van de jeugdzorg. Het Bureau jeugdzorg zal moeten beschikken over functionele netwerkverbindingen met lokale voorzieningen. Maar ook zullen soepele verbindingen moeten ontstaan tussen lokale zorg- en dienstverlening aan jeugdigen en ouders en (deskundigheid in) de jeugdzorg. Het tot stand brengen van deze verbindingen tussen jeugdzorg en lokaal beleid is zeker niet alleen de verantwoordelijkheid van het Bureau jeugdzorg en de jeugdzorginstellingen. Het ligt meer voor de hand dat gemeenten hierin zelf het voortouw nemen. Van groot belang hierbij is hoe in het kader van een lokaal jeugdbeleid en onder regie van de gemeenten de lokale actoren 'in stelling worden gebracht'.

In de ontwerpfasen van het nieuwe stelsel en in de fase van landelijke en provinciale planontwikkeling is bij veel gemeenten het gevoel ontstaan dat de stelselherziening zich 'buiten hen om' voltrekt. Dat gevoel is enigszins verklaarbaar omdat in veel provincies lang is gewacht met het betrekken van (ook grotere) gemeenten. Lange tijd heeft daardoor de gedachte geleefd dat het nieuwe stelsel van bovenaf wel naar de gemeenten toe zou komen. Het heeft bij veel gemeenten geleid tot een afwachtende houding. Hoewel de meeste gemeenten sinds de tweede helft van de jaren negentig op één of andere wijze actief met de ontwikkeling van lokaal jeugdbeleid bezig zijn, speelt in die ontwikkeling het anticiperen op de aanstaande stelselherziening in de jeugdzorg nauwelijks een rol. Er zijn sinds die tijd ook allerlei gemeenten die (al dan niet in onderling verband) op eigen initiatief oplossingen creëren en voor de toenemende behoefte aan een (met lokale voorzieningen samenhangend) zorgsysteem. Zij creëren voorzieningen en maken afspraken met provinciale MFO's.

Noot 6 Uit: J. Römgers: Naar een nieuwe jeugdzorg in 2003, congres Beleidskader Wet op de jeugdzorg, 081100, Utrecht.

Noot 7 Zie ook de publicatie: *Naar een lokaal toegepaste jeugdzorg* door P.H. Kwakkelstein, H. Groen, Uitg. NIZW, Utrecht 1997 in opdracht van de Projectgroep Toegang (isbn 90-50-50-546-5).

Het accent van de stelselvernieuwing is al enige tijd verschoven van het landelijk naar het provinciale niveau, waar de implementatie van het nieuwe stelsel ter hand is genomen. Naast de inrichting van de Bureaus jeugdzorg krijgt ook de aansluiting op het lokaal beleid meer en meer aandacht. De regiovisie is een instrument dat de provincie kan hanteren om gemeenten bij de provinciale stelselontwikkeling te betrekken. In de formulering van de eerste regiovisies is in veel gevallen de inbreng vanuit gemeenten nog vooral 'passief' geweest: zij leverden informatie aan. Steeds meer provincies proberen thans de regiovisie juist in te zetten als een middel om gemeenten te mobiliseren en te activeren. Ook door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten zijn in de afgelopen jaren allerlei mobiliserende en ondersteunende activiteiten in de richting van gemeenten uitgevoerd. Niettemin laat in veel gevallen, vooral in kleinere gemeenten, de afstemming van het gemeentelijk jeugdbeleid op het nieuwe stelsel te wensen over. Nu de provincies het belangrijkste theater worden voor de stelselvernieuwing lijkt het van groot belang dat gemeenten zich, op basis van een doordacht geformuleerd jeugdbeleid, actief daarbij aandienen.

Aan de andere kant zal voor een aantal gemeenten de vraag van belang zijn of de implementatie van het nieuwe stelsel voldoende rekening houdt met lokaal-specifieke omstandigheden en met initiatieven die door (samenwerkingsverbanden van) gemeenten zelf zijn genomen. Zo komt het voor dat functies die in de nieuwe wet aan het Bureau jeugdzorg worden toebedeeld thans naar tevredenheid worden uitgevoerd door lokaal (of intergemeentelijke) voorzieningen.

Bij de implementatie van de nieuwe wet zullen provinciale en gemeentelijke overheden worden geconfronteerd met de vraag of en hoe deze, inmiddels gevestigde, voorzieningen in het nieuwe stelsel geïncorporeerd kunnen worden.

Jeugdzorg en onderwijs

In de praktijk blijkt langzamerhand dat in veel gemeenten vooral het onderwijs wordt gezien als kristallisatiepunt voor het tot stand komen van de verbinding tussen lokale zorg- en dienstverlening aan jeugdigen en bovenlokale jeugdzorg. Hier en der in het land zijn veelbelovende functionele relaties ontstaan tussen lokale voorzieningen en (Bureau-) jeugdzorg rondom de scholen. In de meeste gevallen betreft dat vanuit de praktijk voortgekomen ontwikkelingen, en niet zozeer ontwikkelingen die het gevolg zijn van beleidsmatige aansturing door de gemeente. De belangrijkste hierbij betrokken actoren zijn de scholen, de GGD's, het AMW, het Schoolmaatschappelijk werk en de onderwijs begeleidingsdiensten.

Dat zijn actoren die in principe vallen onder de regie van lokale overheden, maar er bestaat doorgaans weinig ervaring met de aansturing van deze instellingen. Dit komt mede omdat de genoemde voorzieningen vaak voor meerdere gemeenten werkzaam zijn en door meerdere gemeenten worden gefinancierd.

In verband met de invoering van het nieuwe jeugdzorgstelsel en de beoogde verankering ervan in het lokale bereik lijkt het voor de hand liggend dat lokale overheden (in samenwerking) een actieve regie gaan voeren ten aanzien van de genoemde voorzieningen. Het ligt voor de hand en is van groot belang dat ze in stelling worden gebracht om een functionele verbinding tussen het onderwijs en de jeugdzorg tot stand te brengen. Het gaat daarbij vooral om een onderwijssorgsysteem dat naast een interne (vooral op leermoeilijkheden gerichte) component een externe (op breder problematiek gerichte)

component bevat. In dit zorgsysteem rondom scholen kan een functionele verbinding tot stand komen tussen:

- vroegtijdige signalering (zorg van intern schoolzorgsysteem, bijgestaan door deskundigen uit de instellingen);
- screening (zorg van een schoolgebonden zorgteam met vertegenwoordigers van genoemde instellingen + Bureau jeugdzorg);
- licht ambulante hulpverlening (lokale voorzieningen + Bureau jeugdzorg);
- doorverwijzing naar Bureau jeugdzorg.

Overigens is het denkbaar dat gemeenten die instellingen als de GGD, het AMW en de OBD onder (inter-)lokale regie willen brengen op weerstanden stuiten. Niet al deze instellingen staan te juichen als de gemeente hen benadert als regisseur. De institutionele en professionele autonomie staat bij veel van deze instellingen hoog in het vaandel. De jarenlang ontwikkelde tradities en werkwijzen laat men vaak moeilijk los. Het besef van de 'eigen missie' prevaleert meestal boven het besef van een aan het lokale beleid dienstbare voorziening.

Binnen de GGD's bestaat landelijk discussie en verschil van inzicht over de vraag of en in hoeverre GGD's aansluiting moeten zoeken bij nieuwe ontwikkelingen in het brede zorgbeleid (zoals de jeugdzorg) dan wel zich moeten beperken tot de thans geformuleerde kernfuncties. Overigens maken de jeugdgerelateerde activiteiten van de GGD's een belangrijk deel uit van hun totale takenpakket: meer dan 50% . Naar verwachting zal dit in de nabije toekomst toenemen tot 75 - 80%.

Op het jeugdmaatschappelijk werk is in de laatste tien jaar bezuinigd, zowel door de overheid als door de instellingen zelf. Wel zien we de laatste jaren een herwaardering van het schoolmaatschappelijk werk, veelal los van het AMW. De brede voorziening van het AMW richt zich vooral op hulp aan volwassenen. In veel gevallen heeft er in het AMW een eenzijdige ontwikkeling van methodieken plaatsgevonden in de richting van therapeutische benaderingen. Het voornemen van de minister om een extra injectie te geven aan het AMW (1 maatschappelijk werker per 6000 inwoners) geeft het AMW mogelijk meer armslag om aansluiting te vinden bij nieuwe ontwikkelingen in jeugd- en jeugdzorgbeleid. Er zijn voorbeelden waar het AMW wel de aansluiting bij ontwikkelingen in de jeugdzorg heeft gevonden. In Zeeland vervult het AMW op lokaal niveau een belangrijke functie als voorpost van de jeugdzorg waar de functies aanmelding en screening worden uitgevoerd.

Voor het op lokaal niveau anticiperen op het nieuwe jeugdzorgstelsel biedt het onderwijs een belangrijk aangrijpingspunt. Veel gemeenten staan voor de taak om als regisseur de genoemde voorzieningen te binden aan het lokale jeugd- en onderwijsbeleid. Gemeenten die dit aangrijpingspunt oppakken werken aan de verankering van jeugdzorgfuncties op lokaal niveau en bevorderen daarmee een 'lokaal toegepaste jeugdzorg'.

Andere verbindingen

Het onderwijs biedt een prachtige mogelijkheid om de koppeling van lokale voorzieningen en bovenlokale jeugdzorg te realiseren. Er zijn echter meer koppelingen nodig tussen onder het lokale beleid aangestuurde voorzieningen en de jeugdzorg. Dat geldt voor de leeftijdsgroep 0 - 4 jarigen. Hiervoor zijn adequate verbindingen nodig tussen voorzieningen als kinderdagopvang en peuterspeelzalen met het Bureau jeugdzorg. Ook is het denkbaar dat op den duur soortgelijke verbindingen ontstaan vanuit het buurtwerk, jeugd- en jongerenwerk en vrijetijdsvoorzieningen voor jeugdigen. Hoewel het voor de

hand ligt om de afstemming tussen het onderwijs en de jeugdzorg als eerste aan te grijpen kan daar veelal niet mee worden volstaan. Met de mogelijkheid om het onderwijs een spilfunctie te geven in -, dan wel actief te betrekken bij lokale netwerken wordt in een aantal gemeenten geëxperimenteerd.

3.10 Regie in de jeugdzorg

Een belangrijk kritiekpunt op het traditionele stelsel is dat niet duidelijk is hoe effectief het functioneert en dat dat eigenlijk oncontroleerbaar is. Het vermoeden bestaat dat er sprake is van een fors percentage van 'mismatch' tussen de problemen van de cliënt en de aangeboden zorg. De schaalvergroting brengt weliswaar het onoverzichtelijke mozaïek van weleer met vele grotere en kleinere instellingen terug tot een overzichtelijk aantal MFO's, maar zij brengt niet de gewenste 'systeemeenheid'. Er blijft sprake van allerlei 'ingangen' tot de jeugdzorg elk met hun specifieke routines. Meer en meer lijkt het stelsel als geheel 'op slot' te gaan en ontstaan er aanzienlijke wachtrijen voor iedere deur. Cliënten moeten vaak trajecten van aanmelding en diagnose bij meerdere instellingen doorlopen alvorens hulp beschikbaar komt. Er ontstaat een onhoudbare situatie waarvoor vanuit de sector zelf weinig hanteerbare oplossingen worden aangedragen.

De stelselherziening wordt ingeluid door het regeringsstandpunt Regie in de Jeugdzorg (juni 1994) en wordt in de jaren daarna van vleugels voorzien door de Projectgroep Toegang.⁸ De adviezen van de Projectgroep worden gekenmerkt door een functionele benadering van de jeugdzorg. Sceptis omtrent de wil en het vermogen van de sector om zichzelf te vernieuwen conform de beleidsuitgangspunten van de regering spelen op de achtergrond een belangrijke rol. Voor de stelselherziening worden de uitgangspunten van het zo-zo-zo-beleid centraal gesteld, en de hele operatie staat in het teken van een kanteling van het bestaande systeem van een aanbodgestuurde naar een vraaggestuurde aanpak in de jeugdzorg.

Als één van de belangrijkste oorzaken voor het gebrek aan transparantie van het stelsel wordt gezien dat de vaststelling van de benodigde zorg, de toewijzing en de uitvoering ervan veelal in handen zijn van dezelfde instelling. Bij critici bestaan sterke vermoedens dat het eigen belang van instellingen ('bedden vullen') een onevenredig grote rol speelt bij de toewijzing van zorg. Het vermoeden bestaat dat 'wachtlijsten' soms voor politieke doeleinden wordt gehanteerd ('druk op Den Haag'). Wanneer dit laatste het geval is geweest dan geeft dat blijk van een tactische kortzichtigheid. Weliswaar komen er meer middelen om in de ergste nood te voorzien, maar de wachtlijstproblematiek wordt ook de politieke hefboom voor de operatie Regie in de jeugdzorg.

Er moeten volgens 'Regie in de jeugdzorg' voorzieningen worden getroffen voor één toegang tot de jeugdzorg, waaraan de zorgsector gebonden is. Per regio moet worden vormgegeven aan een centraal meldpunt waar tevens kan worden vastgesteld welke zorg voor individuele cliënten door wie geleverd moet worden. Van de jeugdzorg wordt verlangd dat zij haar zorgaanbod afstemt op de vastgestelde behoefte. In een later stadium van de beleidsontwikkeling krijgt dit ene loket de vorm van onafhankelijke Bureaus jeugdzorg die in elke regio moeten worden opgezet. In de laatste ontwikkeling (de

Noot 8 Zie: Toegang tot de jeugdzorg, functies en systeemeisen, 1997, NIZW uitgeverij.

nieuwe wet) is aan de orde dat per provincie en per grootstedelijk gebied één Bureau jeugdzorg ontstaat.

Regie in de jeugdzorg introduceert als beginsel voor het nieuwe stelsel de scheiding tussen het vaststellen van de behoefte aan jeugdzorg, de zorgtoewijzing en de levering van zorg. Tussen de vraag naar jeugdzorg en het aanbod van zorg wordt als het ware een 'objectief moment' geconstrueerd. De belichaming van dit 'objectieve moment' in het nieuwe stelsel is het Bureau jeugdzorg dat onafhankelijk tussen de 'vraagzijde' en de 'aanbodzijde' wordt gepositioneerd.

De operatie Regie in de jeugdzorg heeft een andere invalshoek dan de eerdergenoemde 'vermaatschappelijking' vanuit de jeugdzorg. Deze 'vermaatschappelijking' kan deels worden gezien als een poging van de sector zelf om vanuit het bestaande stelsel ('van bovenaf') tegemoet te komen aan de nieuwe eisen die aan de jeugdzorg werden gesteld: dichtbij, meer preventief, klantgericht. Regie in de jeugdzorg beoogt daarentegen een stelselherziening 'vanuit de vraagzijde' ('van onderaf') en verwacht dat de sector zich daarnaar zal (kunnen) voegen. Het stelsel moet worden verankerd in het lokaal jeugdbeleid en het Bureau jeugdzorg functioneert in het stelsel als het ware als een 'scharnier' naar de geïndiceerde zorg.

Of de stelselherziening de beoogde effecten ook daadwerkelijk tot gevolg zal hebben is in het huidige ontwikkelingsstadium nog niet met zekerheid te voorspellen. Veel aandacht wordt thans besteed aan de wettelijke regelingen. In de uitwerking van het nieuwe stelsel in de regionale praktijk gaat veel aandacht naar het verfijnen van de instrumenten die op de cruciale verbinding tussen 'vraag' en 'aanbod' kunnen worden ingezet. Voor de aansturing van het nieuwe stelsel krijgen de provinciale en grootstedelijke overheden in de nieuwe wet nieuwe en verdergaande bevoegdheden. Maar of de 'werking' van het nieuwe stelsel in de praktijk de ambities van het ontwerp waar zal maken is mede afhankelijk van de vraag hoe zij om zullen gaan met een aantal cruciale maar kwetsbare elementen en koppelingen in het nieuwe stelsel.

Kernvragen die zich in verband met de regievoering van de stelselherziening aandienen zijn:

- Zal de rijksoverheid erin slagen een wet aan te nemen die enerzijds duidelijkheid schept en adequate regelingen treft maar die anderzijds vooral als kader functioneert waarbinnen de regisseurs en de actoren de ruimte houden om het stelsel uit te werken rekening houdend met regiospecifieke factoren en met reeds bestaande, goed functionerende voorzieningen?
- Zal de provincie zich als regisseur van het stelsel geloofwaardig kunnen maken ten aanzien van zowel de gemeenten als naar de zorginstellingen? Is het provinciale beleidsapparaat voldoende uitgerust om de verantwoordelijkheden waar te maken, de bevoegdheden te effectueren en de taken uit te voeren?
- Kunnen gemeenten worden gemobiliseerd om in hun lokaal jeugdbeleid een functionele aansluiting met de (Bureaus) Jeugdzorg na te streven, en zijn zij in staat om hun regierol ten aanzien van lokale voorzieningen te effectueren?
- Zal het Bureau jeugdzorg in staat zijn om zich evenwichtig te positioneren als de spil in het nieuwe bestel, en van daaruit functionele relaties kunnen ontwikkelen enerzijds naar het lokale bereik en anderzijds naar de jeugdzorginstellingen?

3.11 De spelers en het spel

Vaak wordt de sterke positie van de grootschalige jeugdzorgvoorzieningen gerelateerd aan de omvangrijke budgetten waarover zij beschikken. Ook na jaren waarin deze budgetten onder druk hebben gestaan, zijn zij, zeker in vergelijking met andere spelers in de jeugdzorg, omvangrijk gebleven. Bezien we de gang van zaken in de afgelopen jaren, jaren waarin de stelselherziening al volop in ontwikkeling was, dan moeten we constateren dat de sector haar positie in het gehele krachtveld ook ontleent aan de problematische groep jeugdigen die zij bedient. Vooral het schrijnende fenomeen van maar niet verdwijnende wachtlijsten van cliënten met urgente problemen die niet geholpen kunnen worden is een realiteit waar de politiek keer op keer niet omheen kan.

Een optimistische visie verklaart het voortbestaan (en soms zelfs toenemen) van wachtlijsten als een 'frictiebelasting' die de omslag naar een nieuw stelsel nu eenmaal met zich meebrengt. Immers, terwijl het stelsel wordt vernieuwd moet tegelijkertijd de zorg- en hulpverlening nog enige tijd op de oude leest doordraaien. De verwachting is dat als het nieuwe stelsel eenmaal op volle kracht functioneert, het 'preventief afvangen' van veel problematiek de druk op de geïndiceerde zorg zal doen verminderen.

Anderen voorspellen dat een betere organisatie van de toeleiding naar de jeugdzorg de vraag naar geïndiceerde zorg doet toenemen, en dat bovendien de vraag aan zorginstellingen om meer diensten en ondersteuning te verrichten in de leefomgeving van de klant de taakbelasting van de instellingen zal vergroten.

Een voorzichtige balans over de eerste ervaringen met de invoering van het nieuwe stelsel laat inderdaad zien dat een beter (gecoördineerde) signalering en een verbetering van de toegang (BJZ) het effect hebben dat meer jeugdigen die in aanmerking komen voor geïndiceerde jeugdzorg worden getraceerd. Dit betreft jeugdigen waarvan de ernst van hun problemen in het oude stelsel als het ware onzichtbaar zijn gebleven of niet werden herkend. Het is de vraag of deze trend als een 'frictiebelasting' moet worden gekwalificeerd of dat hier sprake is van een min of meer structureel fenomeen. In elk geval is te verwachten dat dit fenomeen zich gedurende de invoering van het nieuwe stelsel in de komende jaren zal blijven manifesteren. Dit zal de implementatie van het nieuwe stelsel en de financiering ervan onder druk zetten.

Een frictiebelasting die zich thans zeker doet gelden is het gevolg van de systeemeisen die langzamerhand in werking treden. Ten gevolge daarvan vindt een zekere indikking plaats in de gehele procesgang waardoor de verschillende schakels in de keten onder druk komen te staan.

Zoals hiervoor is geconstateerd bestaat er bij nogal wat jeugdzorginstellingen het gevoel 'in het defensief' gedrukt te zijn door de voortvarendheid waarmee de stelselherziening wordt doorgevoerd. Dit kan leiden tot een terughoudende opstelling van de zorgaanbieders ten aanzien van de stelselherziening. Geconstateerd kan worden dat hun betrokkenheid bij en rol in de stelselherziening niet erg prominent is. Er wordt op de zorgaanbieders nauwelijks een beroep gedaan om actief bij te dragen aan de ontwikkeling van het nieuwe stelsel en de implementatie ervan. De regievoering van de stelselherziening lijkt zich tot op heden grotendeels buiten de zorgaanbieders om te voltrekken.

Wellicht zijn de landelijke belangenorganisaties nog enigszins daarbij betrokken, maar van een centrale regie in de sector kan niet gesproken worden. De sector ontbeert een landelijk platform van waaruit, op basis van gemeenschappelijke inhoudelijke belangen, zij zich strategisch kan positioneren ten aanzien van de stelselherziening. Hoewel er in het laatste jaar initiatieven zijn om een dergelijk platform te creëren is het onwaarschijnlijk dat een dergelijk initiatief het debat over de wet op de jeugdzorg nog kan beïnvloeden. Beter dan zich daarop te richten kan de sector zich richten op de implementatie die op provinciaal en regionaal niveau voltrekt. Op provinciale schaal is de betrokkenheid en inbreng van de zorgaanbieders van groot belang en kan zij betekenisvol zijn.

Naar mate de invoering van het nieuwe stelsel voortgaat worden de provincies en de grootstedelijke gebieden de belangrijkste theaters. Tot op heden laat ook in die territoria de opstelling van de zorgaanbieders ten aanzien van de stelselvernieuwing een divers beeld zien. De houding en de actieve betrokkenheid van zorgaanbieders op provinciaal niveau is uiteenlopend. Binnen één provincie kunnen grote verschillen in de opstelling van zorgaanbieders voorkomen. Deze verschillen lopen van het actief meedenken en meewerken aan de vernieuwingen via een passief afwachterende houding tot een afwijzen van de opstelling.

Men is geneigd te denken dat de regievoering van provinciale en grootstedelijke autoriteiten hier tot op heden te wensen overlaat. Daarbij moet de kanttekening worden gemaakt dat in sommige grootstedelijke gebieden de regievoering voortvarender verloopt dan die in de provincies. Dit kan het gevolg zijn van het gegeven dat de grootstedelijke gebiedsoverheid dichterbij de werkelijkheid van alledag opereert en beschikt over korte lijnen naar de belangrijkste actoren: instellingen, lokaal en bovenlokaal, de lokale overheid.

Ter verdediging van een soms zwakke regievoering door provinciale overheden wordt wel opgevoerd dat tot op heden de middelen en sancties ontbreken om haar regievoering kracht bij te zetten. Vooralsnog kan de provincie weinig meer doen dan het voeren van 'op overeenstemming gericht overleg' met instellingen. Reikhalzend wordt in die kring dan ook uitgekeken naar de nieuwe wet waarin de bevoegdheden van het provinciaal bestuur in deze worden vastgelegd en meer mogelijkheden tot 'sturing' ontstaan. Het is echter de vraag of daarvan niet teveel wordt verwacht, en of de provincie de medewerking van 'onwillige' instellingen daarmee kan afdwingen.

Een wezenskenmerk van de verhoudingen in het Nederlandse welzijnsbestel is dat de uitvoering van arrangementen in welzijn en zorg in handen is gelegd van particuliere organisaties. Dit gegeven maakt de instellingen en de overheden onderling afhankelijk. Zonder financiering van de overheid kunnen veel instellingen niet bestaan, maar zonder de activiteiten van de instellingen kunnen de beloften van de verzorgingsstaat niet door de overheden worden waargemaakt.

In de zorgsector doet zich daarbij de complicerende factor voor van drie gescheiden financieringssystemen. In de nieuwe wet wordt getracht deze financieringssystemen op elkaar af te stemmen ten behoeve van de stelselherziening. De vraag is echter of dit op den duur toch niet een kwetsbaar element in het nieuwe stelsel zal blijken te zijn. Grootschalige instellingen zouden in de verleiding kunnen komen om zich (deels) te onttrekken aan de stelselhervorming wanneer naar hun oordeel (de kwaliteit van) hun dienstverlening onder te grote druk komt te staan. Deze druk kan bijvoorbeeld veroor-

zaakt worden door de wachtlijstproblematiek, of doordat de functies van het Bureau jeugdzorg niet worden uitgevoerd naar de professionele maatstaven die naar hun oordeel gehanteerd moeten worden. Ook kan het zijn dat gebrekkige provinciale aansturing hen in de problemen brengt.

Samenvattend kan worden geconstateerd dat het van groot belang is om de jeugdzorginstellingen op provinciaal (en grootstedelijk niveau) in elk stadium van ontwikkeling en invoering bij de stelselherziening te betrekken. Een coöperatieve houding van deze spelers ten aanzien van de stelselherziening en hun actieve betrokkenheid bij de verdere vormgeving en uitwerking ervan op provinciaal en grootstedelijk niveau lijkt slechts winst te kunnen opleveren. Het is aan de provinciale en grootstedelijke overheden om hiertoe het initiatief te nemen en dat te houden. Hoe meer deze overheden erin slagen om de instellingen erbij te betrekken, hoe groter de kans dat de implementatie van een effectief nieuw provinciaal jeugdzorgstelsel voorspoedig verloopt.

Bovendien kan een actieve regie ten aanzien van de instellingen het noodzakelijke onderlinge debat bevorderen tussen instellingen die zich verschillend opstellen ten aanzien van de stelselherziening. Dit debat is van belang omdat het er thans vaak op lijkt dat zij min of meer 'vrijblijvend' elkaars opstelling accepteren. Een dergelijk debat kan door de inbreng van actief aan de stelselherziening meewerkende instellingen de contraproductiviteit van een defensieve opstelling aan de kaak stellen.

3.12 Bureau jeugdzorg

Het Bureau jeugdzorg is de vitale nieuwe schakel waarvan het welslagen van de stelselherziening in belangrijke mate afhangt. De gedachte van één toegang tot de jeugdzorg is destijds in het algemeen door alle betrokken actoren verwelkomd. Ouders en lokale dienstverleners hopen dat daarmee een einde komt aan hun gang langs allerlei intakeprocedures en het 'leuren' met kinderen langs allerlei instellingen. Tevens hopen zij dat ook kinderen met zware problematiek (deels) kunnen blijven functioneren in hun alledaagse leef (en socialisatie-)omgeving. Gemeenten verwachten een verbetering van de doorstroming van jeugdigen met problemen en een einde aan de vaak optredende stagnatie in de toewijzing van zorg. Lokale instellingen en instanties hopen op meer ondersteuning bij het (vroegtijdig) signaleren en verhelpen van problemen bij jeugdigen, op meer ambulante, lokaal toegepaste zorg, en op een betere aansluiting op de jeugdzorg. MFO's verwachten meer toegang te krijgen tot lokale bronnen, en aan lokale netwerken te kunnen deelnemen. Provincies verwachten betere mogelijkheden om provinciale instellingen aan te sturen en zien mogelijkheden voor een functionele verankering van de onder hun regie uitgevoerde schaalvergroting in de jeugdzorg.

Al deze verwachtingen vertalen zich in uiteenlopende ideeën over de positie en het functioneren van het Bureau jeugdzorg. Eén zaak is voor alle betrokkenen echter duidelijk: Vermeden moet worden dat de organisatie van 'de Toegang' een nieuwe schijf in het toch al uiteengetrokken stelsel gaat vormen. Een schijf die onvermijdelijk formalisering en bureaucratisering met zich meebrengt. De Projectgroep Toegang heeft de vraag of de Toegang in een apart instituut (het Bureau jeugdzorg) vorm moet krijgen destijds lang uitgesteld. Op welke wijze de organisatie van de Toegang vorm krijgt was voor haar niet de belangrijkste vraag, dat kan zowel in een afzonderlijke structuur als door middel van functionele netwerken.

Het gaat er vooral om dat de noodzakelijke *functies* in gecoördineerd verband worden uitgevoerd. Daarbij wordt ruimte gelaten om deze functies door lokale instellingen te laten uitvoeren. In haar eindadvies gaat zij, ondanks de inmiddels opgelopen politieke druk, toch niet verder dan kortweg te stellen dat een aparte rechtspersoon weliswaar wenselijk is maar niet noodzakelijk, en zeker geen voorwaarde voor verbetering van de Toegang. Inmiddels wordt er alom uitgegaan van het Bureau jeugdzorg en de daarbij behorende functies als een afzonderlijke organisatie.

De meeste betrokkenen die voor deze verkenning zijn benaderd zijn van mening dat het Bureau jeugdzorg niet een nieuw instituut naast de vele andere zal moeten zijn, maar dat het de bestaande schakels zal moeten verbinden tot een keten. De nieuwe organisatie van de Toegang moet gericht zijn op 'synergie', op het positief verbinden van de elementen van het bestaande stelsel. Het moet de 'scharnier' worden die in het stelsel ontbrak, de scharnier tussen de behoefte aan zorg en het aanbod van zorg; tussen de oorzaak van problemen en de oplossing ervan; tussen de leefwereld van jeugdigen en de deskundige aandacht voor hun problemen; tussen lokale dienstverlening en bovenlokale zorg; tussen lokaal beleid en provinciaal beleid.

Vooralsnog wordt het Bureau jeugdzorg echter gekenmerkt door de kwetsbaarheid die een volstrekt nieuwe speler in het bestaande krachtveld met zich meebrengt. Het inrichten ervan kost veel tijd en blijkt niet altijd eenvoudig te verlopen. De functionaliteit van het Bureau jeugdzorg is onder meer afhankelijk van nog te ontwikkelen en aan te scherpen instrumenten.⁹ De aansluitingen van de Bureau's jeugdzorg op de MFO's enerzijds en op het lokaal beleid anderzijds laat in veel gevallen nog te wensen over, en verloopt door het land heen uiteenlopend. De medewerking vanuit de jeugd-ggz en vanuit de justitiële jeugdzorg is ongelijkmatig door het land heen.

De nieuwe wet op de jeugdzorg zal zoals het er nu naar uit ziet aan een aantal van deze situaties een einde maken en een beter gefaciliteerde en meer gelijksoortige inrichting van de Bureau's jeugdzorg mogelijk maken. Maar zij zal ook een nieuwe reorganisatie inluiden naar één (onafhankelijk) Bureau jeugdzorg per provincie (of grootstedelijk gebied).

Het Bureau jeugdzorg krijgt in de nieuwe wet definitief haar sleutelpositie in het jeugdzorgstelsel toegewezen, maar het zal nog heel wat moeten doen om die plaats daadwerkelijk te verwerven en erkenning te krijgen van de lokale overheden enerzijds en de zorginstellingen en professionals anderzijds.

De door het gestructureerd overleg aanvaarde aanbevelingen van de Projectgroep Toegang hebben niet tot gevolg gehad dat het opzetten van deze bureaus landelijk gezien min of meer gelijktijdig en gelijksoortig is verlopen. De ontwikkeling en inrichting van Bureau's jeugdzorg is overgelaten aan provinciale besturen. De wijze waarop in de provincies aan de bureaus vorm is gegeven is bepaald door factoren zoals:

- de visie van het provinciale bestuur;
- de bereidheid van de provincie om aan te sturen;
- de regionale verhoudingen tussen gemeenten en provincie;
- de verhouding tussen de provincie en de betrokken zorginstellingen.

Noot 9 Bijvoorbeeld de 'indicatiestelling'.

Deze gang van zaken heeft het voordeel dat in de ontwikkeling van de Bureaus jeugdzorg rekening is gehouden met provincie- (en soms regio-) specifieke factoren. Een keerzijde van deze diversiteit is dat de vormgeving van het Bureau jeugdzorg in verschillende provincies sterk uiteenlopend is. Zo zijn er provincies die van meet af aan hebben ingezet op een Bureau jeugdzorg dat losstaat van de MFO terwijl in andere provincies het Bureau jeugdzorg daarvan onderdeel uitmaakt. Zo zijn in sommige provincies gemeenten actief betrokken bij de vormgeving van het Bureau jeugdzorg en zijn lokale voorzieningen van meet af aan ingeschakeld (bijvoorbeeld het AMW, de GGD). Zo heeft het Bureau jeugdzorg zich in de ene provincie dichtertegen de jeugdzorg aan genesteld terwijl in de andere provincie het Bureau jeugdzorg zich dichterbij het lokale bereik heeft gepositioneerd.

Vandaag lijkt het Bureau jeugdzorg als zelfstandige rechtspersoon een gegeven. De inrichting ervan is in het hele land aan de orde. En inmiddels is ook bepaald dat er per provincie één Bureau jeugdzorg zal komen.

De verwachtingen omtrent de Bureaus jeugdzorg zijn van meet af aan hoog gespannen geweest. Bij de vestiging van de Bureaus jeugdzorg dienen zich allerlei kwesties aan die gelijktijdig om aandacht vragen. Het is niet verwonderlijk dat de inrichting van een dergelijke nieuwe organisatie de aandacht van betrokkenen sterk op de eigen organisatie richt. Het wekt wel bewondering dat in een aantal regio's de Bureaus jeugdzorg al zeer snel na de oprichting actief uitvoerend aan de slag zijn gegaan.

Na enige jaren van experiment hebben zich een aantal centrale onderwerpen uitgekristalliseerd die de aandacht vragen van de Bureaus jeugdzorg. Deze onderwerpen zijn:

- de positionering van het Bureau jeugdzorg in het krachtveld van betrokken actoren: de MFO's, de lokale overheden en de lokale instellingen;
- de integratie van jeugd-ggz en justitiële jeugdhulp;
- de ontwikkeling van een kwalitatief hoogwaardig en in professionele kring geloofwaardig instrument voor de indicatiestelling;
- de problematiek van (dreigende) wachtlijsten aan de voordeur;
- de deskundigheid van het personeel;
- de invulling en het bereik van de casemanager;
- ontwikkeling en invulling van de overige functies van het Bureau jeugdzorg;
- de onafhankelijkheid van de zorgtoewijzingsinstantie.

Een onderwerp dat in een laat stadium van de ontwikkeling aan de orde is gekomen is de vraag of het Bureau jeugdzorg zelf mag voorzien in licht ambulante zorg.

Argumenten tegen zijn:

- Het Bureau jeugdzorg krijgt belang bij toewijzing naar haar eigen zorg en de beoogde scheiding tussen verantwoordelijkheid voor de 'vraag' en verantwoordelijkheid voor het zorgaanbod wordt daarmee geweld aangedaan.
- De kans bestaat dat het Bureau jeugdzorg gaat doen wat door algemene voorzieningen, die vallen onder regie van de gemeente, gedaan zou moeten worden. Hier is in het geding het principe dat jeugdzorg geen functies mag overnemen die door lokale voorzieningen kunnen worden uitgevoerd. De lichte, vrij toegankelijke, ambulante zorg een verantwoordelijkheid van lokale voorzieningen blijven en zorg dat vanuit het Bureau jeugdzorg waar nodig deskundige ondersteuning wordt verleend.

- Dat gemeenten en lokale voorzieningen hun inspanningen gericht op lokaal toegepaste licht ambulante zorg zouden kunnen verminderen met het argument dat 'dat toch door het Bureau jeugdzorg wordt gedaan'.
- Het Bureau jeugdzorg is altijd niet aanwezig in (vooral kleinere) gemeenten. Als licht ambulante zorg bij het bureau wordt ondergebracht dan betekent dat dat de zorg vaak 'verder van woon- en leefomgeving' wordt geleverd. Dat impliceert reistijd en verplaatsing die volgens de uitgangspunten van het zo-zo-zo-beleid vermeden zou moeten worden.
- Dat ook vanuit de MFO's veel licht ambulante zorg wordt uitgevoerd en dat het onder het Bureau jeugdzorg brengen daarvan met een aanzienlijke en ingewikkelde transfer van middelen gepaard zal moeten gaan. Een operatie die veel tijd zal kosten en die de invoering van het stelsel zal vertraagen.

In de beleidsconcepten van de regering wordt de licht ambulante zorg aanvankelijk uit het Bureau jeugdzorg gehouden, met uitzondering van een gering aantal contacten voor screening. In de tweede kamer is inmiddels een motie Örgü aangenomen die wel pleit voor licht ambulante zorg binnen het Bureau jeugdzorg. De Projectgroep Toegang heeft destijds in haar advies licht ambulante zorg door het Bureau jeugdzorg tot een maximum van 15 contacten per cliënt aangeraden.

Argumenten voor zijn:

- Of problematiek in een beperkt aantal contacten verholpen kan worden zal duidelijk moeten worden in de screening die door of namens het Bureau jeugdzorg wordt uitgevoerd. Het is dan in het belang van het kind op hetzelfde adres (Bureau jeugdzorg) hulp te krijgen. Het zou tegen de bedoeling van de stelselherziening ingaan om voor dergelijke korte en lichte zorgtrajecten het kind van hot naar haar te laten gaan, met het risico van wachttijden en de overdracht van dossiers die daarmee gepaard gaan.
- In veel gemeenten is geen of slechts een zeer beperkte voorziening voor licht ambulante zorg. Het onderbrengen daarvan bij het Bureau jeugdzorg garandeert dat er altijd een voorziening beschikbaar is.
- Het is geen goede zaak als het Bureau jeugdzorg wordt gereduceerd tot een 'indicatieorgaan'. Het risico bestaat dan dat het bureau zal verworden tot een extra (bureaucratische) schakel (hindernis) in de zorgketen.
- Juist door het Bureau jeugdzorg in staat te stellen lichte ambulante zorg te verlenen ontstaat de mogelijkheid voor een naadloze verbinding tussen lokale voorzieningen en het Bureau jeugdzorg.

4 Aanbevelingen voor verder onderzoek

De in deze verkenning gesignaleerde knelpunten kunnen dienen als uitgangspunt voor verder onderzoek. Dergelijk onderzoek zou zich niet op het generieke niveau van de stelselherziening als geheel moeten richten. De implementatie van het stelsel in algemene zin wordt ongetwijfeld door monitors en ander onderzoek nauwlettend gevolgd. Vervolgonderzoek zou zich ook niet moeten richten op de gesignaleerde knelpunten als zodanig. Deze zijn in deze verkenning voldoende in beeld gebracht om houvast te bieden. Het zou in vervolg onderzoek vooral moeten gaan om de 'kansen'. Dat zijn oplossingen die zich ten aanzien van de genoemde knelpunten aandienen.

Dat betekent dat vervolgonderzoek de stap kan maken naar de ontwikkelingen in de praktijk. Deze verkenning heeft zich niet kunnen richten op de praktijken waarin thans aan de stelselherziening wordt vormgegeven. Aanvanke-lijk was het de bedoeling om als onderdeel van deze verkenning een 'good practice' te beschrijven van een regionaal jeugdzorgstelsel dat in de huidige situatie als voorbeeld zou kunnen dienen voor ontwikkelingen elders in het land. Hiervan is afgezien omdat een oriëntatie in vogelvlucht leerde dat in het hele land de vormgeving van het nieuwe jeugdzorgstelsel volop gaande is en eigenlijk nergens sprake is van een reeds uitgekristalliseerde situatie. In alle regio's worden oplossingen en vormen ontwikkeld die vaak mede tegemoet komen aan de regiospecifieke situatie. Een beschrijving van één situatie waarin voor een aantal knelpunten creatieve oplossingen zijn gevonden zou met betrekking tot andere belangrijke aspecten waarschijnlijk weer tekort schieten. De stelselherziening 'in wording' laat zien dat men, naar gelang de specifieke situatie, in de regio eerder voor het ene knelpunt oplossingen bedenkt terwijl men in de andere regio eerst aandacht besteed aan het andere knelpunt.

Het vervolgonderzoek zou zich juist daarop moeten richten. Er zijn overal in het land interessante ontwikkelingen gaande die vooruitlopen op de invoering van het nieuwe stelsel. Hoewel er nog geen provincie, regio of gemeente te vinden is waar alle gesignaleerde knelpunten al zijn opgelost, zijn er op allerlei verschillende plaatsen in het land praktijkontwikkelingen gaande waarin met betrekking tot één of meer van de genoemde knelpunten belangrijke voortgang is geboekt. Creatieve oplossingen zijn daar gevonden voor moeilijke vraagstukken waar de stelselherziening betrokkenen mee confronteert. Deeloplossingen die elders tot voorbeeld kunnen dienen.

Een vervolgstudie zou deze praktijken kunnen beschrijven en analyseren zodat zij kunnen worden doorgegeven. Een dergelijke studie voorziet in een grote behoefte omdat de bekendheid van oplossingen voor knelpunten in de stelselherziening die her en der zijn ontwikkeld gering is en de informatie overdracht hierover binnen en tussen de verschillende actor niveaus nog veel te wensen overlaat.

De invalshoek van de vervolgstudie kan, in het verlengde van deze verkenning, wederom zijn de vraag welke oplossingen er mogelijk zijn om de stelselherziening zodanig te laten plaatsvinden dat de uitgangspunten van het zo-zo-zo-beleid worden gerealiseerd. Immers we hebben vastgesteld dat wanneer aan deze uitgangspunten wordt voldaan dat daarmee een jeugdzorgstelsel ontstaat dat de sociale integratie van jeugdigen dient. Dit keer zouden echter niet de ontwikkelingen in de stelselherziening zelf de invalshoek moe-

ten zijn maar kan het perspectief van de jeugdige en zijn mogelijkheden tot deelname aan de samenleving centraal worden gesteld. Het 'cliëntniveau' is het uitgangspunt.

De beginsituatie is de jeugdige die ondersteuning nodig heeft omdat hij (tijdelijk) moeilijkheden heeft om op eigen kracht, met de competenties die bij zijn leeftijdsfase horen, te functioneren in zijn leefverbanden en sociale netwerken. De signalen die hij afgeeft worden opgevangen door vrienden, ouders, verzorgers, leerkrachten, maatschappelijk werkers, (huis-)artsen, jongerenwerkers, leidsters of anderen waarmee hij dagelijks of regelmatig in contact staat.

De klok gaat nu tikken ... wat gebeurt er?

Hoe snel dient adequate ondersteuning en zorg zich aan?

Aan hoeveel mensen moeten hij of zijn ouders hun verhaal opnieuw vertellen?

Wordt de hulp geïntegreerd in zijn (hun) dagelijks leven?

Kunnen de door hem vertrouwde personen, ook al zijn dat niet zijn ouders, betrokken blijven en hem blijven steunen?

Ook als er verder onderzoek moet plaatsvinden en hij 'verder van huis' moet om de noodzakelijke hulp te krijgen?

Merkt hij dat het helpt? Of moet hij maar aannemen dat het goed voor hem is?

En hoe zit het als de behandeling voorbij is? Doet iedereen in zijn omgeving alsof zijn neus bloedt en gaat alles gewoon verder?

Gaat bijvoorbeeld het pesten gewoon door en is het enige verschil dat hij er beter tegen kan?

Of zijn zijn vertrouwelingen op de hoogte en helpen zij, ouder, onderwijzer, jongerenwerker, sportleider, leidster, hem op een zorgzame en verstandige manier om de oude draad of een nieuwe draad van zijn leven op te pakken?

Dit zijn vragen waarom het gaat vanuit het perspectief van de jeugdige.

Hoewel door de complexiteit en de al jaren voortgaande discussie over structuur en voorwaarden deze essentie wel vaak uit het oog is verloren, zijn dit de vragen waarop het nieuwe stelsel ondermeer een antwoord moet geven.

Onderzoeksthema

Vanuit het perspectief van de jeugdige wordt gekeken naar de inspanningen van de betrokken actoren en de effectiviteit van hun handelen, en wel van onderop. Dat wil zeggen dat het vervolgonderzoek vertrekt vanuit de positie van de jeugdige die problemen ervaart. Het onderzoek volgt de denkbeeldige jeugdige vanuit die situatie en beschrijft en analyseert (de voorwaarden) hoe in bestaande (voorbeeldige) praktijken daarmee wordt omgegaan. Waar mogelijk geeft het onderzoek (ook met cijfers) aan hoe door nieuwe benaderingswijzen in de voorbeeldpraktijken de situatie is verbeterd in vergelijking met vroeger.

In het spoor van de jeugdige

Een onderzoek dat het jeugdzorgstelsel belicht vanuit het perspectief van de hulpzoekende jeugdige komt achtereenvolgens de volgende stadia tegen:

Allereerst is er het *aandienen of signaleren van de problemen* bij de hem omringende actoren. Hoe reageren zij? Wat kunnen zij doen? Bij wie kunnen zij te rade gaan? Wie heeft geregeld

(geregisseerd) dat zij op die wijze beschikbaar zijn? enz..

Als een rode draad zal het onderzoek de vraag stellen in hoeverre de jeugdige, ondanks de sporen die hij van hieraf aan in het jeugdzorgstelsel gaat vol-

gen, in zijn normale leefomgeving kan blijven functioneren: in het gezin, met zijn vriendjes, in de kinderopvang dan wel de school, in de sportvereniging, in het jongerencentrum enz.

Het volgende actor niveau is het '*flankerend zorgsysteem*' waar hij mee in aanraking komt. Dat is bijvoorbeeld het maatschappelijk werk dat 'flankeerend' wordt ingeschakeld bij het gezin van de jeugdige. Of dat is bijvoorbeeld het schoolzorgteam dat met deelname van de GGD en het schoolmaatschappelijk werk 'flankerend' functioneert bij de school.

Hoe is de overgang daarheen? Wat doen zij? Waarop is hun bemoeienis gericht? Hoe liggen de verantwoordelijkheden? Welke verbindingen bestaan er met lokale voorzieningen (sportclubs, AMW, jeugd- en jongerenwerk, jongerenprojecten, enz.)? En hoe zijn de verbindingen met het Bureau jeugdzorg geregeld? Is een vertrouwenspersoon van de jeugdige erbij betrokken? enz..

Een daaropvolgend actor niveau is *het Bureau jeugdzorg*. Ook deze overgang wordt nauwkeurig bekeken in een 'voorbeeldige' situatie. Naast vragen als bovenstaand wordt ook de gang van de jeugdige (en/of zijn ouders) binnen het Bureau jeugdzorg gevolgd en beschreven. Steeds blijft belangrijk de vraag of en hoe sleutelpersonen (bijvoorbeeld de vertrouwde leerkracht) vanuit het voorgaande actor niveau betrokken (kunnen) blijven en als het ware 'mee-gaan'. En ook de introductie van de 'casemanager' die de vertrouwenspositie deels moet overnemen na de screening op het Bureau jeugdzorg.

In een volgend stadium wordt een *diagnose* gesteld. Worden hier, drie stations verder, de omstandigheden in de leefwereld van de jeugdige nog in de afweging betrokken? En kan de jeugdige dit nog ervaren als even weinig 'ingrijpend' als een bezoekje aan de huisarts? Krijgen vertrouwenspersonen van de jeugdige hier nog toegang? Begrijpt de jeugdige wat er gebeurt en gaat gebeuren?

Dan gebeurt er iets geheimzinnigs: ze gaan iets voor hem bedenken, *indicatiestelling* wordt het genoemd. Na enige tijd vertelt degene die zijn zaak behandelt, en die hij inmiddels aardig kent en vertrouwt, wat ze gaan proberen voor hem te regelen en hij vraagt wat hij en zijn ouders daarvan vinden. Wat moeten ze zeggen? Deze mensen zijn zo deskundig, ze weten wat goed voor je is. Het klinkt allemaal wel eng maar gelukkig stelt zijn casemanager (wat een vreemd woord eigenlijk) hem en zijn ouders gerust.

Na weer enige tijd komt de uitslag: het plan is getrokken. Hoe gaat de overgang naar de instelling/de professionals die nu met hem aan de slag gaan? Zijn de mensen die hij vertrouwt nog in beeld, of heeft de casemanager hun rol geheel overgenomen? Het kan zijn dat hij enige tijd weg moet uit het gezin ... maar betekent dat ook een (tijdelijke) breuk met zijn leefwereld? Waar zijn degenen gebleven die hij kon vertrouwen? En hoe gaat het straks verder? Zal hij zijn vriendjes en zijn klasgenoten kunnen blijven zien?

En blijft de casemanager zijn eerste aanspreekpunt of verdwijnt die op de achtergrond en wordt hij overgeleverd aan anderen? Kan hij bij de casemanager aankloppen als het niet goed gaat? En kan die dan ook wat voor hem doen? Weten trouwens de leidster, de meester of de jongerenwerker eigenlijk wat er allemaal gebeurt?

Als de behandeling en/of het verblijf voorbij is, is er dan ook voor gezorgd dat zijn ouders, de juf, de trainer van zijn voetbalclub weten waarop zij moeten letten om het normaal functioneren van de jeugdige (weer) mogelijk te maken? En als zij het niet meer weten, kunnen ze dan ergens terecht? Is de

casemanager nog aanspreekbaar, ook voor de jeugdige zelf? En kan de jongere, die na een intensief jaar waarin hij in een werkproject met flankerende jeugdzorg zijn leven weer op orde heeft, uitdagingen is aangegaan en een diploma heeft gehaald en vol goede moed de 'echte wereld' weer ingaat, nog rekenen op de steun van degenen die hij heeft leren vertrouwen?

Bij het bestuderen van de wijze waarop in voorbeeldige situaties met deze zaken wordt omgegaan en hoe die zijn geregeld wordt steeds gekeken naar de voorwaarden die op de verschillende niveaus noodzakelijk zijn. Deze niveaus zijn:

- het niveau van de cliënt en zijn omgeving;
- het niveau van de zorgfuncties en de zorgketen;
- het niveau van het zorgstelsel;
- het niveau van beleid en politiek.

Door in vervolg onderzoek creatieve oplossingen die in de regio's worden gevonden te beschrijven en te analyseren kan dergelijk onderzoek een belangrijke positieve bijdrage leveren aan de huidige fase van uitwerking en implementatie van een stelsel voor jeugdzorg dat ten goede komt aan de sociale integratie van jeugdigen.

Bijlagen

Bijlage 1 Leden van de begeleidingscommissie

Henk van den Ende (voorzitter)
Dolf van Veen
Paul Nota
Guus de Beer
Harry Aarts
Martin de Wilde
Gert van den Berg (namens de opdrachtgever)