

## Commentaar 2

---

### *Helpen, samenwerken en regeren*

Tussen Droom en daad is het eindrapport van de interdepartementale werkgroep ambulante en preventieve voorzieningen voor hulpverlening aan jeugdigen (IWAAPV). Dit rapport verscheen onlangs bijna tegelijkertijd met het Eindrapport van de interdepartementale werkgroep residentiële voorzieningen voor jeugdigen (IWRV). Beide verschenen bij de Staatsuitgeverij. Kees Waaldijk gaat in op de inhoud en geeft het nodige commentaar.

### *De weg was lang*

Eindelijk. Ze liggen er. De beide eindrapporten van de twee ambtelijke werkgroepen, die al een aantal jaren grondig aan het nadenken waren over de vraag hoe het nu verder in Nederland moet met de hulp aan jeugdigen, die in de knel of in de knoop zijn geraakt

De voorgeschiedenis is lang. Een oorsprong ligt in de kritische vernieuwingsbeweging die rond 1970 de kinderbescherming beroerde en die één van de aanleidingen was tot het instellen van de werkgroep Mik. (Geen duistere afkorting, maar de naam van de voorzitter). Deze werkgroep ging destijds al op zoek naar een meer samenhangend jeugdwelzijnsbeleid en naar betere hulpverlening. Een andere voorloper van de nu verschenen rapporten is de zogenaamde Knelpuntennota, die al in 1974 de versnippering (toen 'verkokering' genoemd) van de welzijnssector aan de kaak stelde en harmonisatie en decentralisatie als geneesmiddelen aanpreef.

Het is opmerkelijk, dat nu, 10 jaar later, deze eindrapporten verschijnen en toch nog zoveel thema's bevatten waarover toen gedacht en gedroomd werd. Inmiddels trekt er een ongekende bezuiniging en aantasting van gemeenschapsvoorzieningen over ons land. Het is zelfs een klein wonder, dat deze beide rapporten nu met een zo gemeenschappelijke en consistente grondconceptie verschijnen. Dat kan dan alleen dank zij een gedurfde en hardnekkige samenwerking over twee kloven heen. In de eerste plaats is er de kloof tussen verschillende departementen en de daarmee corresponderende sectoren van Justitie, Maatschappelijke Dienstverlening en Volksgezondheid. In de tweede plaats de kloof tussen de zogenaamde ambulante en de zogenaamde residentiële sector van de jeugdhulpverlening. Ik denk dat het geen gelegenheidspraat is als beide voorzitters in hun voorwoord deze samenwerking uitdrukkelijk roemen.



(foto Erwin Olaf)

### *De regering legt zich vast*

Het belang van deze elkaar aanvullende rapporten wordt onderstreept door het verrassend snel tot stand gekomen en tegelijk gepubliceerde regeringsstandpunt. Daarin wordt op hoofdpunten instemming met de rapporten betuigd en wordt op drie punten, vooruitlopend op de adviezen van diverse gewichtige colleges, al een definitief standpunt betrokken: er komt een afzonderlijke *Wet Jeugdhulpverlening*. Hiermee verwerpt het kabinet de door de rapporten geopperde onderbrenging van de jeugdhulpverlening in de in voorbereiding zijnde *Wet voor de Gezondheidszorg en de Maatschappelijke Dienstverlening* (wgm). Ook onderbrenging in een vanuit de Kamer gewenste en door de regering overwogen *Welzijnswet* wordt niet gekozen.

Een optimist kan daarin twee lichtpunten zien. In een aparte Jeugdhulpverleningswet die ook het terrein van de kinderbescherming gaat omvatten blijven de bewindslieden van wvc en Justitie beiden verantwoordelijk voor de jeugdhulpverlening. Dat zou politiek wel eens van belang kunnen zijn. Minder dan in de overwogen *Welzijnswet* geraakt de jeugdhulpverlening met een eigen wet in de financieel kwetsbare sfeer van de decentralisering. Dat zal althans wel bedoeld zijn met het cryptische zinnetje in het regeringsstandpunt: 'De instrumenten die de *Welzijnswet* zouden moeten bevatten om als wettelijk kader voor de jeugdhulpverlening te fungeren stroken niet met de principes die deze wet zullen dragen'.

Een tweede punt waarbij de regering de gevraagde adviezen niet heeft willen afwachten is de beleidsregie. Bedoeld is het voornemen van de regering om in deze werkgroepen de op gang gekomen nauwe

samenwerking van wvc en Justitie voort te zetten met (de portefeuilledrager van) wvc als eerste woordvoerder. Ook de instelling van het directoraat Jeugd welzijn op wvc moet in dat licht worden gezien.

Een derde punt waarop de regering zich reeds nu vastlegt is de door de werkgroepen voorgestelde regionale samenwerking binnen de secundaire jeugdhulpverlening, dat wil zeggen inrichtingen, MOB's (onderdeel van de RIAGG's), voogdij en gezinsvoogdijverenigingen en dergelijke. Ook dat is een bewijs dat de regering ernst maakt met de strijd tegen de versnippering want zij neemt daarmee het voorstel van de werkgroep over om de vanouds onder Justitie, (voormalig) CRM en Volksgezondheid vallende instellingen via richtlijnen en erkenningenbeleid tot samenwerking te dwingen en zelfs tot het aanvaarden van een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid in hun regio.

Op belangrijke punten is de regering dus van plan de voorstellen van deze werkgroepen te volgen. Met haar keuze voor een aparte Jeugdhulpverleningswet gaat ze zelfs verder dan de op dit punt voorzichtige voorstellen. Trouwens al voor het verschijnen van deze eindrapporten en het regeringsstandpunt, is er de laatste jaren een aantal beleidsontwikkelingen zichtbaar, die geheel in de lijn van de eerdere (interim-)rapporten van deze werkgroepen lagen. Zoals het sterke accent op de provinciale planning en het provinciaal functioneren van residentieële voorzieningen en de aanzet tot een interdepartementaal begrotingsbeleid.

#### *Karakter van de rapporten*

De rapporten zelf zijn een mengeling van enerzijds: moeizaam ambtelijk proza en vakjargon met talloze herhalingen, nieuwe termen en afkortingen, veel structuurdenken en kostenbeheersing én beperking als grondteneur. Anderzijds: een hardnekkige droom, namelijk de droom van het creatief en flexibel samenwerkende, levende 'netwerk' dat met beperkte middelen toch een kwalitatief goede en samenhangende hulpverlening voor jeugdigen realiseert.

De spanning tussen die twee polen komt op menige plaats in de rapporten onverbloemd naar voren en wordt door de voorzitter van de ambulante club (IWA PV) A. Linde, in het voorwoord treffend tot uitdrukking gebracht: 'Als ambtenaar die midden in dit gebeuren (bedoeld: van ingrijpende bezuinigingen) staat, past je slechts bescheidenheid in zo'n situatie. Toch waag ik het erop dit te zeggen: Ten diepste weet ik dat het dal, waardoor we thans wat de budgetten betreft, heen moeten, geen rampzalige gevolgen hoeft te hebben. Sterker nog: ik acht het niet onmogelijk dat een neveneffect zou kunnen zijn, dat allen, die bij jeugdhulpverlening betrokken zijn, meer dan voorheen in een groei-economie het geval was, geroepen worden om gezamenlijk nieuwe wegen te zoeken, traditionele paden te verlaten. Mijn overtuiging is dat juist in deze omstandigheden de beide, thans verschijnende rapporten daarbij goede wegwijzers zullen kunnen zijn'. Over optimisme gesproken!

#### *De droom in hoofdpunten*

Nu de inhoud van de droom. Deze cirkelt eigenlijk om drie kernvragen: Hoe zal er geholpen worden? Hoe zal er samengewerkt worden? Hoe zal er geregeerd en gefinancierd worden?

Althans: als de droom in vervulling gaat.

#### *Hoe zal er geholpen worden?*

Op deze vraag geven de rapporten zonder aarzeling een kort, duidelijk en heel vaak herhaald antwoord: In een zo licht mogelijke vorm, zo dicht mogelijk bij, of liefst in de eigen woonomgeving en gedurende een zo kort mogelijke tijd. Dat zijn geen verrassende criteria.

Over de schadelijke neveneffecten van te zware, te ingrijpende, te langdurige hulpverlening en over de nadelen van uithuisplaatsing is al veel geschreven. Maar het zo enthousiaste en eenzijdige accent op juist deze kenmerken van de hulpverlening (licht, dichtbij, kort) riekt toch wel heel erg naar bezuinigingsbehoefte. Waarom bijvoorbeeld geen woord over het belang van gemakkelijke toegankelijkheid, van de mondigheid van de hulpvragende, van continuïteit (en trouw!) in hulpverleningscontacten.

Over het hoe van de hulp bevat het ambulante rapport ook nog een lofrede op de zelfhulp en de mantelhulp. Dit laatste wil zeggen hulp niet alleen in, maar ook door de eigen omgeving. Alweer een loflijk gedachte maar al te lang volstaan met zelf- en burenhulp kan juist bij beginnende opvoedingsstagnatie escalatie van de problemen veroorzaken.

#### *Hoe zal er samengewerkt worden?*

Als het van de 'dromen' in deze rapporten afhangt zal er veel, grondig, over alle grenzen tussen instellingen en werksoorten heen en vooral niet vrijblijvend worden samengewerkt.

Met dat laatste is bedoeld dat de instellingen in een regio met elkaar verantwoordelijkheid aanvaarden voor de jeugdhulpverlening in hun gebied en zorg dragen voor de goede besteding van de (beperkte) middelen en, waar nodig, voor verschuivingen en bijstellingen in het geheel van voorzieningen. Verder moet de samenwerking tussen de verschillende en vooral tussen de eenvoudige, lichte (primaire) en de zwaardere (meer gespecialiseerde) en vooral de residentieële hulpvormen ertoe leiden, dat een jeugdige niet zonder dringende noodzaak in een te zware (en te dure!) hulpverleningsvorm terecht komt.

Dus niet alleen geldt: liever burenhulp dan professionele hulp, maar ook liever ambulant dan residentieel (= in een inrichting) en liever dagbehandeling in Boddaert-centrum of medisch kinderdagverblijf dan uithuisplaatsing en liever pleegzorg dan inrichting.

Een garantie tegen lichtvaardige 'escalatie' van de hulpverlening is dus een hoofddoel van de samenwerking. Daartoe werd er ook per regio voorgesteld een samenwerkingsverband van de secundaire (lees: meer gespecialiseerde) jeugdhulpverleningsinstellingen met als een soort uitvoeringsorgaan het jeugdhulpadviesteam, JHAT. Deze kleine groep van door de partners beschikbaar gestelde ervaren hoog-gekwalficeerde deskundigen zou vóór alles voorstellen tot uithuisplaatsing moeten toetsen en op den duur daarmee ook over de toewijzing van plaats (en geld) moeten beslissen. Verder zou het een deskundige adviesinstantie bij de hulpkeuze in moeilijke gevallen zijn. De rapporten benadrukken dat deze intensieve samenwerking over sector- en instellingsgrenzen heen geleidelijk zal moeten groeien maar ze willen haar op den duur toch via subsidie- en erkenningsvoorwaarden afdwingen.

#### *Hoe zal er - volgens de droom van deze rapporten - geregeerd en gefinancierd worden?*

Vóór alles: zuinig, zij het niet klakkeloos bezuinigend en in ieder geval zo dat waarborgen blijven bestaan voor de ten uitvoerlegging van



maatregelen door de rechter. Verder aan de ene kant terughoudend. Dat wil zeggen veel overlatend aan de gemeenschappelijke verantwoordelijkheid van de instellingen en aan de lagere overheden. Maar aan de andere kant ook zeer doortastend met landelijke planningsbevoegdheden en met een (wettelijk) instrumentarium voor de regering om de coördinatie van wat nu nog onder justitie, maatschappelijke dienstverlening en gezondheidszorg valt te coördineren en om de zeer uiteenlopende (en uiterst 'eigenzinnige') financieringskanalen op elkaar af te stemmen.

Bezuiniging dus, decentralisering en eigen verantwoordelijkheid van de instellingen maar dat alles binnen een stevig wettelijk kader, een nationale planning en een tot nog toe in welzijnsland ongekende dwang tot samenwerking. Ondanks de bezuinigingen, die niet te wijten zijn aan deze werkgroepen is het geheel toch geen onsympathieke droom. De droom van zo licht mogelijk geschoeide hulp, die de eigen omgeving van de jeugdige respecteert en activeert en van hulpverleners die elkaar niet negeren, verguizen en beconcurreren, maar elkaar weten te vinden als dat voor de hulpverleners nut heeft.

### Kritische kanttekeningen

Voor het geloven in deze droom is wel veel optimisme nodig. Want in deze rapporten tekenen zich twee harde feitelijkheden af. In de eerste plaats de harde werkelijkheid van de beperkte overheidsmiddelen in een tijd waarin de ernst en de omvang van opvoedings- en opgroeimoeilijkheden toch waarschijnlijk niet kleiner wordt. In de tweede plaats de harde werkelijkheid van de weerstand tegen verandering, van de taaië kracht van de gevestigde instituten, belangen en denkpatronen.

Maar niet alleen deze harde feitelijkheden stemmen tot bezorgdheid over de uiteindelijke uitkomst van de hier beoogde veranderingsprocessen. Afgezien van geldgebrek en tegenkrachten vertoont de gedachtengang van deze rapporten een aantal zwakke plekken waarvan ik er een paar wil aanstippen.

1. Waarom moet er zo ingrijpend worden veranderd? Toch blijktbaar omdat er iets mis is. Welnu, door deze rapporten loopt als rode draad een op zichzelf niet onjuiste maar uiterst eenzijdige diagnose van wat er nu mankeert aan de jeugdhulpverlening. Met de woorden van de residentiele club (p. 53): 'De noodzaak tot veranderingen in de jeugdhulpverlening wordt dus niet veroorzaakt door gebrek aan kwaliteit en inzet van werkers. De veranderingen moeten gezocht worden in de sfeer van het beleid, de planning, de samenhangende structuren.' Het gebrek aan samenhang en samenspel wordt daarmee het enige tekort. Maar zou er ook iets kunnen mankeren aan de deskundigheid, bijvoorbeeld door gebrekkige scholing of door al te nonchalante deskundigheidseisen of – veel fundamenteeler – door echte methodische verlegenheid tegenover ernstige opvoedingsproblemen? Of zou er, om een heel ander aspect te noemen, iets mankeren aan echt respect voor de hulpvragende jeugdigen en hun familie? Toegegeven dat versnippering een groot euvel is, onder andere voor de financierende overheid. Maar een rapport als dit mag toch niet voorbijgaan aan de grote methodische en ambachtelijke uitdagingen waartegenover de jeugdhulpverlener juist in onze samenleving staat.

2. Nauw met het vorige punt hangt samen het goeddeels *zwijgen*

van de beide rapporten over de inhoud en de kwaliteit van de hulpverlening zelf. Het is begrijpelijk, dat in beide overheidsrapporten meer de beleids- en structuurvragen dan de methodische problemen op de voorgrond staan. Maar bij een zo rigoureuus zoeken naar kortere en lichtere hulp kan men toch niet zwijgen over de methodische problemen die dat met zich mee brengt. Al te gemakkelijk wordt overal, waar men er niet meer uitkomt, gesuggereerd dat consultatie van en samenwerking met een meer gespecialiseerde instelling de oplossing is. De grote voorkeur voor hulp in de eigen (gezins-) omgeving zou toch minstens de vraag aan de orde moeten brengen hoe het is gesteld met de bekwaamheid van de werkers in de jeugdhulpverlening om met gezinnen te werken. Het is typerend dat opleiding en bijscholing in deze rapporten nauwelijks ter sprake komen. En dat terwijl men toch bij veel praktisch werkzame jeugdhulpverleners kan beluisteren, dat zij meer dan vroeger geconfronteerd worden (of zich bewust worden van?) erg complexe problemen waartegenover zij zich niet zelden machteloos voelen. Alleen al de vervlochtenheid van somatische, individueel psychische en gezinsaspecten vraagt om grondige en steeds verder ontwikkelde deskundigheid.

3. Het vorige punt klemte te meer omdat het rapport blijkbaar op grote schaal jeugdhulpverlening wil overhevelen van residentieel naar ambulante, van inrichting naar pleeggezin en dagbehandeling. Die beweging lijkt mij in principe niet alleen financieel nodig maar ook juist.

De schrijvers van deze rapporten hadden echter wel wat nadrukkelijker aandacht mogen vragen voor *de zware wissel* die men daarmee trekt op de verschillende hulpverleners en begeleiders. Ik geef een aantal voorbeelden waaruit blijkt dat dit een probleem is dat om aandacht vraagt: – De maatschappelijk werker/gezinsvoogd moet een veel groter deel van 'zijn' of 'haar' kinderen thuis begeleiden (en dus veel minder uit huis plaatsen) dan vroeger en komt voor veel zwaardere en methodische problemen te staan. En zal met dezelfde tijdsinvestering moeilijk uitkomen.

– De begeleider van pleeggezinnen zal, veel meer dan vroeger, nu andere en ook gedragsmoeilijke kinderen in pleeggezinnen geplaatst worden, voor een heel wat zwaardere taak komen te staan.

– De groepsleider in een inrichting zal bij een selectiever en korter gebruik van de inrichting aan den lijve de daaruit voortvloeiende taakverzwaring voelen. Dat is nu zelfs al in veel inrichtingen merkbaar.

Ik bedoel deze kanttekeningen niet als een pleidooi voor het op grote schaal inschakelen van 'superdeskundigen'. Echter wel als een pleidooi voor *goede* deskundigen en voor probleem- en functiegerichte deskundigheidsbevordering, bijvoorbeeld in de vorm van specifieke bijscholing of van goede inter- en supervisie.

4. Naar mijn gevoel hangt deze geringe aandacht voor deskundigheidsbevordering en methodieontwikkeling samen met het opmerkelijk enthousiasme voor zelf- en mantelhulp en voor de zogenaamde primaire jeugdhulpverlening door bijna-leken. Dat enthousiasme is op zichzelf terecht. 'Gewone' niet opgeleide mensen kunnen in deze sfeer vaak fantastische dingen doen. Dat is een gegeven dat door de deskundige hulpverleners vaak wordt onderschat en onbenut gelaten. Maar er zijn toch ook heel wat soorten opvoedingsproblematiek waarin het tijdig (vooral tijdig!) inschakelen van goede, professionele en ambachtelijke deskundigheid geboden is. De dringende noodzaak om de beschikbaarheid van zulke deskundigheid in het oerwoud van disciplines

en instellingen te verbeteren, mag niet afgezwakt worden door romantische politieke lofredes op de zichzelf en elkaar helpende burgers.

5. Ernstiger nog dan de geringe aandacht voor methodiek en deskundigheid vind ik de terloopsheid van deze rapporten als zij de situatie van de jeugd in onze huidige samenleving schetsen.

Werkloosheid van de jeugd en hun ouders wordt wel genoemd. Jeugdverslaving en minderheidsgroepen komen ter sprake. Maar als geheel maken de schrijvers van de rapporten niet de indruk doordrongen te zijn van de ernst van veel actuele opgroei- en opvoedingsproblemen. Toegegeven, het was niet de taak van de opstellers om een dramatisch somber beeld te schetsen van de huidige jeugdsituatie. Maar een iets scherper belichten van de moeilijke opgave waarvoor onze huidige samenleving, zowel het opgroeiend als het opvoedend deel, staat zou in deze betogen thuis horen. Al was het alleen maar om het pleidooi voor een meer samenhangende en een sterkere jeugdhulpverlening kracht bij te zetten. Want ook dat zal in de discussies met het Parlement en met de Minister van Financiën zelf geen luxe zijn.

6. Bij één van de technisch-structurele voorstellen van de beide werkgroepen een kritische kanttekening: het JHAT (Jeugdhulpadviesteam) lijkt ons bij de voorgestelde taakomschrijving geen praktische en levensvatbare constructie. Het lijkt onjuist om elke beslissing over uithuisplaatsing (en later ook over toelating tot meer gespecialiseerde ambulante hulp) te laten toetsen. Daarmee zou zo'n beslissing tweemaal genomen moeten worden. Dat lijkt me te omslachtig vooral omdat er de eerste keer toch minstens de plaatsing voorstellende hulpverlener en de beoogde residentiële instantie bij betrokken zijn. Als dat verstandige en verantwoordelijke mensen zijn kan ook een 'superdeskundige' op grond van alleen rapporten (zoals voorgesteld) niet veel aan de kwaliteit van zo'n beslissing toevoegen. Als de overheid op de gemotiveerdheid van dergelijke beslissingen en op de afweging van de daarin geïmpliceerde afweging van prioriteiten controle wil uitoefenen moet zij (per provincie?) een deskundige inspectie voor de jeugdhulp creëren, die toegang tot de instellingen en de motiverende correspondentie rond zulke beslissingen heeft. Trouwens, de hier voorgestelde taak zou voor de JHAT's ook snel te omvangrijk worden en zal leiden tot vertraging en bureaucratie. Het wijst ook niet op grondig doordenken dat nu voorgesteld wordt om de JHAT's deze toetsing anoniem te laten doen, maar wel met de mogelijkheid de betreffende jongere en/of zijn ouders te horen. Geblinddoekt? Ik kan me als orgaan van het regionale samenwerkingsverband wel een deskundig team voorstellen dat in moeilijke gevallen adviseert over de keuze van de hulpvorm en over de tekorten en wenselijkheden in het geheel van voorzieningen in de regio.

7. Een heel ander punt dat naar mijn gevoel merkwaardig onderbelicht blijft is het *recht op hulp*. Er is wel sprake van de verhouding tussen de zogenaamde vrijwillige hulpverlening en de kindbescherming, maar van een recht op hulp wordt nergens gerept. Wel is sprake van het reeds aangehaald principe dat een nieuw wettelijk kader net zoals dat van de kinderbeginselenwet de garantie zal moeten bevatten dat beslissingen van de kinderrechter kunnen worden uitgevoerd. Maar dat principe wordt nergens uitgebreid tot het gehele gebied van de jeugdhulpverlening. Nu is begrijpelijk dat deze rapporten niet voorbijzien aan alle financiële beperkingen om een algemeen opeisbaar recht op hulp te kunnen voorstellen. Zou het teveel gevraagd zijn van ambtenaren, die de zaak van

goede hulp blijkbaar zo ter harte gaat, om ten minste scherp te belichten dat het recht op hulp voor jeugdigen met ernstige problemen in onze samenleving veel zwakker verankerd en geregeld is dan bijvoorbeeld het recht op onderwijs of het recht op medische hulp. Bij de eisen waaraan een wettelijk kader zou moeten voldoen had dit probleem toch minstens genoemd mogen worden. Of zou met het marginaler worden van de kindbescherming, dat wil zeggen van de aan een gerechtelijke uitspraak gekoppelde hulpverlening ook het principe marginaler worden, dat in gevallen van ernstige opvoedingsnood, de samenleving en namens haar de overheid echt gehouden is hulp te bieden of mogelijk te maken.

### Conclusie

Allerlei punten van kritiek dus. Maar ik zou het jammer vinden als iemand deze kritische kanttekeningen zou gebruiken als een aansporing of als een excuus om de rapporten ter zijde te leggen met het doel zich de voorstellen van het lijf te houden. Heel feitelijk zullen ze in het beleid van de komende jaren een grote rol spelen.

Wie ze negeert steekt zijn kop in het zand. Wezenlijker dan alle kritiek die men op de rapporten kan hebben is de kern van de boodschap aan de hulpverleners. Kort samengevat: 'Werk samen, flexibel, vindingrijk, creatief heen stappend over de traditionele grenzen en competentievesties. Dat is de enige mogelijkheid om met beperkte(re) middelen goed werk te blijven of te gaan leveren'. Wat de toekomst, de regering en de droom betreft wil ook ik het prachtige gedicht van Willem Elsschot over machteloze woede een keer misbruiken: Ik hoop dat er tussen de geleidelijk zich realiserende droom van een echt samenhangende en echt goede jeugdhulpverlening en de drieste daad van klakkeloos bezuinigen binnen afzienbare tijd een goede jeugdhulpverleningswet in de weg zal staan.

### Kees Waaldijk

*Eindrapport van de Interdepartementale Werkgroep Residentiële Voorzieningen voor Jeugdigen.* 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, augustus 1984, 115 blz.

*Tussen droom en daad.* Eindrapport van de Interdepartementale Werkgroep Ambulante en Preventieve Voorzieningen voor hulpverlening aan jeugdigen. Rijswijk, Ministeries van WVC, Justitie en O en W, juli 1984, 119 blz. Bestellen door f 10,- over te maken op giro 751 van Distributiecentrum Overheidspublicaties, Postbus 20014, 2500 EA 's-Gravenhage ovv ISBN 90 346 0326 1.