



Deense inspiratie voor de transitie en transformatie van jeugdhulp en passend onderwijs in Nederland

Caroline Vink, Nederlands Jeugdinstituut
Bas Wijnen, Nederlands Jeugdinstituut

Net als Nederland maakt Denemarken een omslag naar minder overheidsbemoedening in het sociaal domein en meer participatie door burgers. Qua gebruik van jeugdhulp en speciaal onderwijs zijn Denemarken en Nederland vergelijkbaar. Wel zijn de Denen een stap verder in het lokaal organiseren en aanbieden van preventieve steun en jeugdhulp. In Nederland kunnen we dus leren van de ervaringen in Denemarken.

Alle verantwoordelijkheden voor jeugd en gezin bij de gemeente, minder zware zorg, meer kinderen naar het regulier onderwijs: het Nederlandse jeugdbeleid staat momenteel in het teken van transitie en transformatie. Er is geen land in Europa waar recent zo'n enorme omslag heeft plaatsgevonden, maar Denemarken komt enigszins in de buurt.

Denemarken kende in 2007 een gemeentelijke herindeling, in 2011 een wijziging van de focus van het jeugdbeleid en in 2012 een aanscherping van de regels voor passend onderwijs. Ook de Denen kozen voor transformatie: meer nadruk op vroege interventie en preventie en aansluiting bij basisvoorzieningen en eigen kracht. Hoe verschillend Nederland en Denemarken ook zijn, het gebruik van gespecialiseerde jeugdzorg, speciaal onderwijs en uithuisplaatsing is vergelijkbaar. Ook in Denemarken wordt getracht een omslag te maken naar minder overheid en meer participatie van burgers.

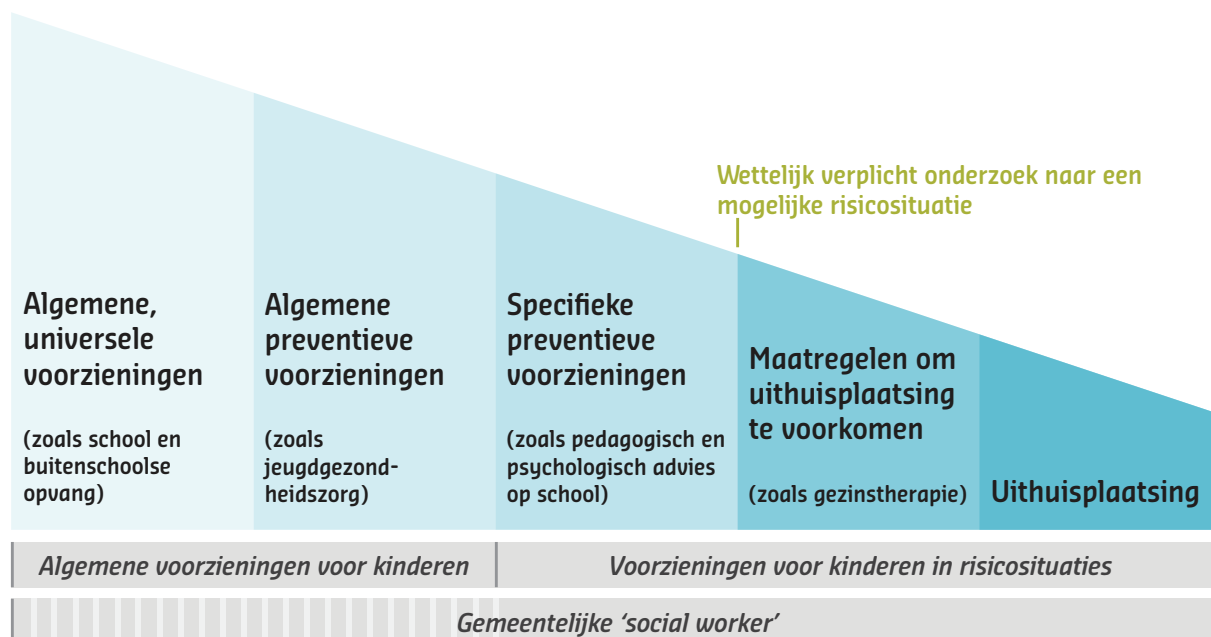
In het Deense jeugdbeleid - *ungdomspolitik* - zijn de 98 gemeenten verantwoordelijk voor alle jeugdbeleid en jeugdhulp - van aanbod tot besluit en uitvoering. Er zijn 25 gemeenten met minder dan dertigduizend inwoners, 37 gemeenten met dertig- tot vijftigduizend inwoners en 36 gemeenten met meer dan vijftigduizend inwoners. Sommige voorzieningen, zoals intramurale psychiatrische zorg en gespecialiseerde instellingen voor lichamelijk gehandicapte kinderen, zijn bovenregionaal georganiseerd.

Algemene en specifieke voorzieningen

Denemarken maakt op lokaal niveau onderscheid tussen algemene voorzieningen, zoals onderwijs, kinderopvang en jeugdgezondheidszorg, en voorzieningen voor kinderen in risicosituaties. Scholen maken deel uit van beide soorten voorzieningen, want het onderwijs speelt een belangrijke rol in het bieden van ondersteuning aan kinderen en ouders. Gemeenten zijn verplicht om een integraal jeugdbeleid op te stellen dat continuïteit tussen algemene en specifieke voorzieningen waarborgt. Deense gemeenten zijn verantwoordelijk voor alle jeugdvoorzieningen, dus ook voor kinderopvang en scholen. Er zijn geen schoolbesturen; schoolleiders leggen verantwoording af aan de gemeente. De verbinding tussen algemene en specifieke voorzieningen is dus cruciaal in het Deense systeem.



Continuïteit van zorg tussen algemene en specifieke voorzieningen in Denemarken



De Deense overheid zet in op preventie en vroege interventie om het ontstaan van problemen voor te zijn. Gemeenten moeten beleid opstellen dat zich richt op vroegsignalering en op continuïteit tussen de algemene en de specifieke voorzieningen.

In Denemarken maakt naar schatting 90 procent van de kinderen van 1 tot 6 jaar gebruik van een formele vorm van kinderopvang. Daardoor zijn de meeste kinderen al bij beroepskrachten in beeld, waardoor vroegsignalering mogelijk is. Een groot deel van de Deense kinderen van 6 tot 16 jaar gaat naar openbare scholen. Deze *folkeskole* vallen direct onder de verantwoordelijkheid van de gemeenten. In veel Deense gemeenten is er steeds meer samenwerking tussen de dienst verantwoordelijk voor algemene voorzieningen zoals kinderopvang en scholen, en de dienst voor gemeentelijke jeugdhulp. Het beleid is erop gericht om zoveel mogelijk kinderen te ondersteunen in de universele, collectieve voorzieningen.

De overheid ondersteunt gemeenten met kennis en expertise over zorgvragen en diagnostiek via een overheidsadviesinstelling en een bestand van tweehonderd onafhankelijke experts die veelal voorheen bij de regio's in dienst waren.

Social worker

Een centrale rol in het Deense systeem heeft de *social worker*. Deze valt onder de dienst voor zorg en hulp aan kind en gezin, maar wordt in steeds meer gemeenten voor enkele dagen per week gedetacheerd in kinderopvang en scholen om daar de professionals te ondersteunen in het signaleren van en omgaan met lastig gedrag en eventuele problemen. De *social worker* is ook de professional die een melding opvolgt of met wie ouders direct contact kunnen opnemen. Het eerste gesprek vindt bij voorkeur thuis plaats. Ouders hebben recht op een aantal anonieme gesprekken met een *social worker* vóór hun hulpvraag wordt geregistreerd.

De *social worker* valt bij de meeste Deense gemeenten onder de dienst die pedagogische zorg en hulp aan kind en gezin biedt. Daarnaast heeft iedere Deense gemeente een educatief-psychologische adviesdienst, *Pædagogisk Psykologisk Rådgivning* (PPR), die zich meer richt op de relatie tussen

individuele problematiek, zoals mogelijke stoornissen, en onderwijs. Deze dienst onderzoekt met name of kinderen speciaal onderwijs nodig hebben of psychische ondersteuning bij problemen als ADHD en autisme. In principe vindt er geen medische behandeling plaats bij kinderen en jongeren met psychische stoornissen zonder dat er ook sociale en pedagogische interventies plaatsvinden.

Gedwongen hulpverlening

Zodra de *social worker* een risicosituatie vermoedt of krijgt gemeld - in Denemarken hebben professionals een meldplicht - volgt een wettelijk vastgelegd onderzoekstraject. Dat moet binnen vier maanden afgerond te zijn. De gemeente laat door een multidisciplinair team onderzoek doen naar ontwikkeling en gedrag, familieomstandigheden, schoolsituatie, gezondheidssituatie, vrijetijdsbesteding en vriendschappen, en andere relevante onderwerpen.

Als een kind of gezin speciale behoeften heeft, neemt de gemeente de betrokkenheid van de familie en het eigen netwerk in overweging. Ook raadpleegt de gemeente het kind zelf over besluiten die worden genomen. Volgens de wet gebeurt niets zonder betrokkenheid van het kind en gezin, mits de veiligheid van het kind dit toelaat. In principe wordt de zorgvraag ook geformuleerd in de eigen woorden van de ouders en kinderen.

Deense gemeenten besluiten in overeenstemming met de ouder of de voogd welke maatregelen worden genomen en kiezen de minst restrictieve maatregel. Gemeenten kunnen kiezen uit verschillende ondersteunende maatregelen, zoals praktische pedagogische hulp, familetherapie, gezinsplaatsing in een begeleidwonenproject, tijdelijke of langdurige plaatsing in een pleeggezin of een instelling, en toeleiding naar een leer-werktraject, stage of dagbesteding.

Als naar aanleiding van het wettelijk vastgelegd onderzoekstraject wordt besloten tot een maatregel, verandert de rol van de *social worker* in die van toezichthouder op de uitvoering van de maatregel. De *social worker* regelt dat de ondersteunende maatregel wordt uitgevoerd en checkt een aantal keren per jaar of dit nog steeds naar tevredenheid functioneert. Dat kan ook op verzoek van de ouders of de jongere. Ouders die het niet eens zijn met een maatregel kunnen een klacht indienen bij een landelijk beroepsorgaan voor cliënten.

Uithuisplaatsing

In het geval van gedwongen hulpverlening hebben Deense gemeenten de mogelijkheid om zonder gerechtelijk bevel een kind uit huis te plaatsen. De gemeentelijke kinderbeschermingscommissie - *børne- og ungeudvalget* – is het orgaan dat besluit over gedwongen uithuisplaatsing. De commissie bestaat uit onder anderen een rechter, lokale bestuurders en experts zoals maatschappelijk werkers en psychologen. Iedere gemeente heeft een dergelijke commissie. Een besluit over uithuisplaatsing wordt voorbereid door de *social worker*. De meeste uithuisplaatsingen vinden plaats op vrijwillige basis; slechts ongeveer 10 procent is gedwongen. Daar vallen ook justitiële maatregelen onder van jongeren vanaf 14 jaar die een delict hebben gepleegd.

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de zorg die wordt geboden en financieren die ook. De meeste gemeenten hebben zelf een aanbod van pleeggezinnen en ambulante zorg. Veel residentiële instellingen die binnen de gemeentegrens vielen, zijn bij de gemeentelijke herindeling overgeheveld van de regio naar de gemeente. Veel voorzieningen zijn na de transitie van functie veranderd, omdat de vraag terugliep en het beleid van de gemeenten er steeds meer op is gericht om kinderen zoveel mogelijk binnen hun eigen omgeving te helpen.

Er is ook een aanbod van private zorgaanbieders. Die moeten erkend zijn door het ministerie van sociale zaken. De zorg van alle lokale en regionale publieke en private aanbieders is toegankelijk via een internetportaal. Gemeenten kunnen daar ook bedden aanbieden in residentiële voorzieningen op hun grondgebied.

Jeugd-ggz

Denemarken heeft een publieke zorgverzekering, iedere legale inwoner is automatisch verzekerd. De curatieve ggz valt onder deze ziektekostenverzekering. Verwijzing gebeurt via de huisarts of via de maatschappelijke werker. Dit systeem van verwijzing lijkt op wat is voorgesteld in de nieuwe Nederlandse Jeugdwet.

Passend onderwijs

In 2012 is de Deense wetgeving voor passend onderwijs aangescherpt: scholen hebben de opdracht om meer leerlingen te onderwijzen in het reguliere systeem. De wet geeft scholen concrete aanwijzingen voor het organiseren van gedifferentieerd en individueel onderwijs. Zo is het aantal uren extra ondersteuning vastgelegd dat reguliere scholen verplicht zijn om aan te bieden en is het percentage kinderen benoemd dat 'geïnccludeerd' moet worden in het reguliere onderwijs. In 2015 moet 96 procent van alle kinderen naar het reguliere onderwijs; in 2013 was dat 94,4 procent. Volgens de Deense definitie is 'inclusief onderwijs' succesvol als een kind met een extra ondersteuningsbehoefte in het regulier onderwijs in staat is om te participeren in de normale lessen en deel te nemen aan de sociale interactie in de klas.

Tegelijk met de aanscherping van de wetgeving voor passend onderwijs zijn eisen gesteld aan de resultaten van leerlingen in de vakken Deens en wiskunde en aan de handhaving van het welzijn van de kinderen. Om deze doelstellingen te halen biedt het ministerie van onderwijs de gemeenten allerlei vormen van ondersteuning, zijn op vrijwel alle scholen 'inclusie-docenten' aangesteld - een soort ambulante begeleider - en worden op lokaal niveau allerlei verbanden gelegd tussen onderwijs en jeugdhulp.

In veel gemeenten worden bijvoorbeeld de gemeentelijke afdelingen voor jeugdhulp en onderwijs geïntegreerd. Ook worden de *social workers* die vallen onder jeugdhulp ingezet in het onderwijs. Verder worden interventies ingezet op het snijvlak van school en jeugdhulp.

Verwijzing naar het speciaal onderwijs is alleen mogelijk na een gespecialiseerd advies van de gemeentelijke educatief-psychologische adviesdienst PPR. PPR heeft ook een belangrijke rol in de verwijzing naar de jeugd-ggz.

Verbinding tussen onderwijs en jeugdhulp

De samenhang tussen onderwijs, jeugdbeleid en jeugdhulp is duidelijk zichtbaar in de dagelijkse praktijk van de school en de hulpverlening. Op vrijwel elke school bieden hbo-opgeleide pedagogen voor- en naschoolse opvang. Daarnaast beschikken scholen over een fysiek zorgcentrum, waar de *social worker*, de schoolpsycholoog, de leerlingbegeleiders en de inclusiedocenten handelingsgerichte ondersteuning geven aan docenten met vragen over kinderen. Ouders kunnen bij de *social worker* op school ook terecht met niet-schoolgerelateerde problemen.

Onderwijs, opvang en jeugdhulp zitten niet alleen onder één dak, maar bepalen ook samen de pedagogische visie van de school. Programma's gericht op het bevorderen van positief gedrag en een veilig en zorgzaam schoolklimaat worden veel ingezet. Een voorbeeld is het ook in Nederland toegepaste programma *Positive Behavior Support*. Leerkrachten, pedagogen en *social workers* krijgen vaak als team bij- en nascholing.

Opvallend is dat veel jeugdhulpinterventies erop zijn gericht om de schoolloopbaan te continueren. Zo kent Denemarken een soort leerplichtambtenaar die op huisbezoek gaat bij ouders die moeite hebben om hun kinderen op tijd op school te krijgen. Twee belangrijke interventies zijn de Familieklass en de Familieschool.

Familieklas

In veel Deense gemeenten helpt de zogenaamde Familieklas om kinderen zo dicht mogelijk bij het algemene onderwijssysteem te houden. Deze interventie voor kinderen die in de klas storend gedrag vertonen is een onderdeel van de school. De leerkracht geeft aan waar een kind aan moet werken. Een aantal dagdelen per week gaan de kinderen naar de Familieklas, een aparte klas in de eigen school, om aan dit gedrag werken terwijl ze hun gewone schoolwerk doen. De rest van de tijd zitten ze in hun reguliere klas, waar de leerkracht bijhoudt of ze het geleerde goed in praktijk brengen. De ouders zijn ook enkele dagdelen aanwezig om in groepsgesprekken het gedrag van hun kind te bespreken en te leren hoe ze dit in het gezin kunnen corrigeren. De aanwezigheid van ouders is een vereiste en een belangrijke voorwaarde om de gedragsverandering vast te houden. In de Familieklas wordt gewerkt aan school-gerelateerde problemen. Meedoen in de Familieklas duurt meestal twaalf tot zestien weken.

Familieschool

De Familieschool is een intensievere interventie voor kinderen en gezinnen voor wie de Familieklas niet voldoende is. De interventie vindt buiten de school plaats. De Familieschool pakt zowel schoolgerelateerde problemen aan als problemen thuis. De verwijzing gebeurt in overleg met de school door de *social worker*. Het kind en zijn ouders gaan gedurende zes maanden drie ochtenden per week naar de Familieschool. De rest van de week gaat het kind gewoon naar de reguliere school. Ouders kunnen compensatie krijgen van de gemeente als ze door deelname inkomen verliezen. Elke ochtend van de Familieschool heeft een schema waarin kinderen en hun ouders zowel gezamenlijk als individueel aan de slag gaan. Elk kind heeft een eigen doelenschema dat in modules is ingedeeld, zodat het kind stapsgewijs leert om een van tevoren bepaald nieuw gedrag aan te leren. De ouders hebben gedurende de cursus elke week een netwerkbijeenkomst. Ze bespreken relevante onderwerpen en wisselen ervaringen en ideeën uit. Ze bepalen zelf wat ze belangrijk vinden om met elkaar te delen.

Na zes maanden volgt er een evaluatie. Als blijkt dat het gewenste gedrag niet is ontstaan, kan nog een cursus van zes maanden worden gevolgd.

De Familieschool werkt met alle systemen rond het kind: uiteraard de ouders, maar ook school, vrijetijdsbesteding en maatschappelijk werk. Kinderen werken zo doelgericht aan het verbeteren van hun gedrag. De ouders krijgen meer inzicht in het gedrag van hun kind en verwerven vaardigheden om daar beter mee om te gaan. De relaties tussen ouders en kind en met school verbeteren. De school wordt een meer inclusieve school waar leerkrachten minder stress ervaren. Maatschappelijk werkers ervaren onder andere dat de investering in het gezin zorgt voor een betere en veiligere opvoeding en dat deze vroegtijdige interventie grotere problemen op latere leeftijd voorkomt.

Transformeren kost tijd

Net als in Nederland en in andere Europese landen groeide ook in Denemarken het beroep op de jeugdhulp. Door de hervorming die in 2011 is ingezet, is in Denemarken een lokaal jeugdhulpaanbod ontstaan met meer nadruk op vroege interventie en preventie en aansluiting bij basisvoorzieningen en eigen kracht. Een voorbeeld is de gemeente Arhus, die in 2010 negatief in het nieuws kwam door incidenten waarbij te laat werd ingegrepen om kinderen veilig te stellen. Net als in Nederland na de zaak-Savanna zijn in reactie hierop veel kinderen uit huis geplaatst. Het aantal meldingen van professionals en burgers over zorgen rondom kinderen nam in Arhus toe van 655 in 2004 tot 3.668 in 2012. Na de incidenten werkte de gemeente Arhus aan verbetering van het beleid, meer preventief en in aansluiting met de basisvoorzieningen. Twee jaar later is er een omslag richting pleegzorg en is het aantal uithuisplaatsingen gedaald.

Het lijkt erop dat het Deense beleid resultaat heeft. Er zijn nog geen cijfers van na 2011 beschikbaar in openbare databestanden, maar volgens de Deense vereniging van gemeenten loopt het aantal uithuisplaatsingen, dat sinds 2007 toenam, nu terug. Er is in ieder geval een duidelijke terugloop in het aantal nieuwe uithuisplaatsingen: in 2007 nog 3.769 en in 2011 2.634.

Deense lessen voor Nederland

- Regie en verantwoordelijkheid voor het hele continuüm van zorg voor kind en gezin ligt bij de gemeente, in een wettelijk kader waarin het 'wat' is vastgelegd, maar niet het 'hoe'.
- Omslag van nadruk op specialistische zorg en uithuisplaatsing naar preventie en vroegtijdige ondersteuning voor kind en gezin; het belang van het kind is leidend.
- Visie op zorg voor kinderen vanuit de inclusiegedachte en nadruk op welbevinden; veel werken vanuit en in aansluiting op de basisvoorzieningen; jeugdhulpinterventies zijn gericht op het continueren van de schoolloopbaan.
- Nadruk ligt op vrijwillige hulpverlening.
- Nauwe samenwerking tussen jeugdhulp en scholen; gezamenlijke inzet om inclusie te bevorderen.
- Transformeren kost tijd.