

419760

30

gemengde
interdepartementale werkgroep
jeugdwelzijnsbeleid

jeugd welzijn

op weg naar samenhangend beleid

362.7/8^v
Jeug⁴

STICHTING JEUGDINFORMATIE NEDERLAND
MULOCK HOUWER BIBLIOTHEEK
Zakkendragershof 34-44, Utrecht
Postbus 1373, 3500 BJ Utrecht
Tel. (030) - 2394466 Fax (030) - 2394456
E-mail: mhb@sjn.nl
Internet: <http://www.sjn.nl/mhb/>



Inhoud

I	Inleiding	7
1	De werkgroep en haar opdracht	7
2	De reacties op de Startnota	8
3	Jeugdwelzijn	10
II	Uitgangspunten	11
1	Algemeen beleid	11
2	Positie van jeugdigen	11
3	Welzijnsvoorzieningen buiten de hulpverlening	11
4	Hulpverlening en preventie	12
5	Hulp en gerechtelijke maatregel	12
6	Samenhang	13
7	Bestuurlijke instrumenten	13
III	Voorwaarden voor jeugdwelzijn	15
1	Inleiding	15
2	Voorwaarden op verschillende gebieden	15
3	Minderjarigheid en meerderjarigheid	19
IV	Preventie	23
1	Inleiding	23
2	Vragen en knelpunten	23
3	Aanbevelingen	26
3.1	Voor de korte termijn	26
3.2	Op de middellange termijn	28
V	Hulpverlening	30
1	Inleiding	30
2	Ambulante hulpverlening	31
2.1	Veelheid en verscheidenheid	31
2.2	Knelpunten en aanbevelingen	32
3	Residentiële hulpverlening aan jeugdigen	37
3.1	Inleiding	37
3.2	Knelpunten	38
3.3	Aanbevelingen	40
4	Hulp en recht	44
4.1	Inleiding	44
4.2	Hulpverlening gekoppeld aan een maatregel van kinderbescherming	44
4.2.1	Knelpunten	44

- 4.2.2 Aanbevelingen 46
- 4.3 Hulpverlening aan jongeren die met het strafrecht in aanraking komen 49
- 4.3.1 Knelpunten 49
- 4.3.2 Aanbevelingen 50
- 4.4 Hulpverlening bij echtscheiding 50
- 5 Regionalisering en netwerken 51
- 5.1 Inleiding 51
- 5.2 Regionalisering 52
- 5.3 Netontwikkeling 54

VI Democratisering, openheid en de positie van de cliënt 59

- 1 Inleiding 59
- 2 Aanbevelingen voor democratisering en openheid 60
- 3 De positie en rechten van de hulpvrager/cliënt 62
- 4 Konflikten binnen en tussen welzijnsinstellingen 63

VII Beroepskrachten en vrijwilligers in het welzijnswerk 65

- 1 Inleiding 65
- 2 De werkkondities van de vrijwilliger 66
- 3 Toerusting van de beroepskracht 67
- 4 De rechtspositie van de beroepskracht 69

VIII Bestuurlijke instrumenten voor een samenhangend jeugdwelzijnsbeleid 71

- 1 Inleiding 71
- 1.1 Twee accenten: de spontane, vrijwillige medemenselijkheid en de noodzaak tot regulering 71
- 1.2 Aansluiting bij nota's over nieuw welzijnsbeleid en bestuurlijke reorganisatie 73
- 2 Planning 74
- 2.1 Algemeen 74
- 2.2 Knelpunten 75
- 2.3 Aanbevelingen 75
- 3 Ordening 78
- 3.1 Algemeen 78
- 3.2 Knelpunten 79
- 3.3 Aanbevelingen 79
- 4 Financiering 82
- 4.1 Algemeen 82
- 4.2 Knelpunten 82
- 4.3 Aanbevelingen 83
- 5 Wetgeving 85

IX Samenvatting van belangrijkste aanbevelingen 88

X Evaluatie en voortzetting van de Gemengde Interparlementaire Werkgroep Jeugdwelzijnsbeleid 93

- 1 Een korte herhaling van opdracht en samenstelling 93
- 2 Evaluatie van opdracht en werkwijze 94
- 2.1 Opdracht en taakopvatting 94
- 2.2 Samenstelling 94
- 2.3 Beleidsadviezen en experimenten 95
- 3 Voortzetting van de activiteiten 96

Bijlagen 99

- 1 Samenstelling van de werkgroep 99
- 2 Activiteiten van de werkgroep 102
- 3 Standpuntbepaling van 28 augustus 1975 van de bewindslieden van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk, Justitie en Volksgezondheid en Milieuhygiëne terzake van de Startnota Jeugdwelzijnsbeleid 105
- 4 Advies van 24 maart 1975 over de problematiek rond artikel 280 Wetboek van Strafrecht 108
- 5 Advies van 5 januari 1976 over de Diskussienota Schoolbegeleiding 111
- 6 Verantwoording van de selectie van projecten 117
- 7 Overzicht van financieringsregelingen in de jeugdwelzijnszorg 122

I Inleiding

1 De werkgroep en haar opdracht

Voor de tweede keer treedt de Gemengde Interdepartementale Werkgroep Jeugdwelzijnsbeleid (G.I.W.J.) met een rapport naar buiten.

Dit rapport is een vervolg op de Startnota, die eind 1974 verscheen. Het is tevens het eindrapport van de werkgroep¹, waarvoor een groot aantal leden schriftelijke bijdragen leverde.

Bij de installatie van de werkgroep door de Staatssecretarissen van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk, Justitie en Volksgezondheid en Milieuhygiëne in maart 1974 kreeg de werkgroep tot taak:

- adviseren over uitgangspunten en doelstellingen van de hulpverlening aan jeugdigen en over een daarop afgestemd samenhangend jeugdwelzijnsbeleid;
- formuleren van criteria waaraan experimenten op dit terrein moeten voldoen; de werkgroep zal deze experimenten ook volgen en evalueren.

In de Startnota schreef de werkgroep over haar taakopvatting dat zij van plan was zich bij haar adviezen te baseren op een wisselwerking die zij met het veld en andere betrokkenen op gang wilde brengen. De resultaten daarvan zouden in verschillende tussentijdse adviezen een plaats krijgen.

De werkgroep kreeg veel reacties op de Startnota zowel schriftelijk, waaronder een groot aantal voorstellen voor experimenten, als mondeling op drie hoorzittingen. Over een aantal onderwerpen werden aparte besprekingen belegd, bijvoorbeeld over hulpverlening aan het jonge kind en over niet-vrijwillige hulpverlening².

Belangrijk voor de werkwijze na de Startnota was de standpuntbepaling van de drie bewindslieden die de werkgroep instelden. Deze standpuntbepaling³ verscheen in de zomer van 1975 en vroeg om een eindrapport op afzienbare termijn, hetgeen betekende in de zomer van 1976.

Als gevolg hiervan zag de werkgroep er van af tussentijdse adviezen over bepaalde onderwerpen uit te brengen. Zij richtte de aandacht vooral op het eindrapport.

In verband met de aktualiteit is bij twee onderwerpen nog wel een afzonderlijk advies uitgebracht, namelijk over de problematiek rond artikel 280 Wetboek van Strafrecht⁴ en naar aanleiding van de discussienota Schoolbegeleiding⁵.

¹ voor de samenstelling van de werkgroep zie bijlage 1.

² voor een overzicht van activiteiten van de werkgroep zie bijlage 2.

³ voor de standpuntbepaling zie bijlage 3.

⁴ zie bijlage 4.

⁵ zie bijlage 5.

Tegelijkertijd hield een subgroep zich bezig met de beoordeling van ingediende voorstellen voor experimenten. In het verlengde van de Startnota en op grond van de verdere discussies in de werkgroep zijn experimenten gekozen voornamelijk op drie gebieden, te weten:

- tot stand brengen van samenhang en samenwerking tussen met name hulpverleningsvoorzieningen, kortweg genoemd netwerkprojecten;
- preventief werk van verschillende aard in samenhang met vroegtijdige onderkenning van signalen van nood en oorzaken van problemen;
- hulp en recht; hierbij gaat het om het probleem van de verhouding tussen justitiële en andere hulpverleningsinstellingen.

Een overzicht van ondersteunde voorstellen voor experimenten, alsmede een verantwoording van de gemaakte keuzen is opgenomen in bijlage 6.

Het was niet eenvoudig in de korte tijd, die de werkgroep is gegeven, tot verantwoorde adviezen te komen. De werkgroep is van mening, dat dit eindrapport over de kwesties, die het behandelt niet het laatste woord kan bevatten. Wel vormt het een schakel in het veranderingsproces, dat jeugdwelzijnsbeleid en hulpverlening doormaken.

Van veel belang is hoe het veranderingsproces verder wordt begeleid.

De drie bewindslieden, opdrachtgevers van de werkgroep, vroegen de werkgroep in haar eindrapport aan te geven hoe in de toekomst de beleidsadvisering over de jeugdwelzijnszorg aan de departementen zou moeten geschieden en hoe de begeleiding van experimenten, die door de werkgroep waren uitgelokt verder zou moeten verlopen.

De werkgroep geeft haar oordeel over deze vragen in hoofdstuk X van dit rapport.

2 De reacties op de Startnota

Zoals hiervoor reeds aangestipt heeft de werkgroep zo veel mogelijk en in verschillende vormen contact gehouden met mensen uit het veld. Onder meer kreeg de werkgroep mondeling op de hoorzittingen en schriftelijk een bijzonder groot aantal reacties op de Startnota. In de reacties viel op enerzijds de duidelijke omschrijving van de problemen en de behoefte om eruit te komen, anderzijds de onmacht om dat op eigen kracht te bereiken.

Een samenvatting van reacties (uitgezonderd de projektvoorstellen) is in januari 1976 reeds gepubliceerd. Op deze plaats zullen slechts kort de hoofdpunten worden genoemd uit de reacties, die op de Startnota zijn gegeven.

Een punt dat in veel reacties waardering kreeg, is dat de werkgroep in de Startnota aandacht geeft aan maatschappelijke structuren en achtergronden van problemen die buiten de hulpverlening liggen. De meeste commentaren die zich hierover uitspreken stellen echter dat de werkgroep veel verder had moeten gaan en meer concrete eisen had moeten stellen.

Die commentaren benadrukken dat veel onwelzijn juist wordt veroorzaakt door maatschappelijke structuren en door het vervreemdend karakter van de samenleving, gericht op welvaart, concurrentie en economische groei.

Hulpverleners die trachten oplossingen te vinden staan machteloos als zij gekonfronteerd worden met die structurele tekortkomingen.

Gebrek aan huisvesting voor jongeren, jeugdwerkloosheid en het ontbreken van een goede rechtspositie voor minderjarigen worden het meest genoemd als akute knelpunten. Deze zaken worden in dit rapport opnieuw aangeroerd. Aangezien de werkgroep zich ervan bewust is dat specifieke deskundigheid op de meeste terreinen buiten de hulpverlening in haar eigen kring nauwelijks aanwezig is, ligt diepgaande behandeling van deze kwesties buiten haar mogelijkheden.

Door toch een aantal knelpunten buiten de hulpverlening kort te behandelen in dit rapport, wil de werkgroep onderstrepen hoe zeer zij doordrongen is van het feit dat oplossingen voor problemen dikwijls buiten de hulpverlening zelf moeten worden gerealiseerd.

In het verlengde van het vorige punt ligt dat een aantal commentaren vraagt om meer (financiële) aandacht voor preventie. Deze zaak ligt veel dichterbij tegen de opdracht van de werkgroep. Daarom zal dit rapport hierop uitgebreider ingaan.

In de reacties op de Startnota was sprake van instemming voor de beschrijving die de werkgroep gaf van de knelpunten in de hulpverlening.

De door de werkgroep genoemde problemen werden met voorbeelden toegelicht en ook wel aangevuld. De zwaarte van de taak van de hulpverlening krijgt grote nadruk. Het beeld dat de werkgroep schetste van de residentiële zorg vindt men onvolledig. De werkgroep krijgt een aantal malen het verwijt, dat zij over de veranderingen die zij voorstelde in de hulpverlening niet concreet was. Men heeft zo gezegd genoeg van discussienota's.

De werkgroep vindt die reactie begrijpelijk, maar gezien de werkwijze die zij volgde met de Startnota kan dat naar haar idee niet anders.

Dit rapport geeft uiteraard wel meer uitgewerkte adviezen. Bij voorbaat moet echter gesteld worden dat deze adviezen wel de weg aangeven waarlangs veel problemen moeten zijn op te lossen, maar dat niet voor elk probleem apart de oplossing direct in dit rapport is te vinden, laat staan van vandaag op morgen zal zijn gerealiseerd.

Beleidsinstanties en betrokkenen zelf zullen in de loop van het veranderingsproces van keer tot keer een bijdrage moeten geven. Voor veel afzonderlijke punten die in reacties worden genoemd geldt in ditzelfde licht, dat deze — gezien het algemene karakter van de aanbevelingen — niet alle in dit rapport konden worden beantwoord.

Scheiding van hulp en recht wordt in de reacties zowel bepleit als afgewezen. In dit rapport spreekt de werkgroep zich uit voor verruiming van de mogelijkheid tot scheiding van hulp en recht, voorzover dat organisatorisch en methodisch in de hulpverlening mogelijk is. Om een beter antwoord te kunnen geven op die vraag gingen ook verschillende experimenten van start.

Tot slot wijzen verschillende reacties op zaken die in de Startnota onvoldoende aan bod kwamen of geheel waren vergeten, onder meer het gebied van recreatie en sport en — een geheel andere zaak — de gehandicaptenzorg. De werkgroep beseft dat dit belangrijke onderwerpen zijn op het gebied van de jeugdwelzijnszorg. Vanuit haar samenstelling en opdracht kon zij niet op die zaken zelf ingaan. Dat dient primair op andere plaatsen te gebeuren.

Evenzo zijn er belangrijke verbanden met buurt- en clubhuiswerk en jeugd- en jongerenwerk. Waar het gaat om tijdige onderkenning van problemen bij jongeren en om doelgerichte doorverwijzing en hulp zal op verschillende plaatsen in dit rapport aan deze werksoorten aandacht worden gegeven.

3 Jeugdwelzijn

De werkgroep kreeg als opdracht te adviseren over hulpverlening aan jeugdigen¹ en jeugdwelzijnsbeleid.

In de Startnota is kort stilgestaan bij de vraag in hoeverre aparte aandacht hiervoor gerechtvaardigd is. Voor die aparte aandacht noemde de Startnota vooral praktische gronden, terwijl de samenhang tussen jeugdwelzijnszorg en welzijnszorg werd onderstreept.

In de historie gezien zijn het kind en de jongere nog niet zo lang geleden als aparte onderwerpen van onderzoek en zorg in het beeld gekomen.

In vroeger tijden werd het kind als een onderdeel van de volwassenenwereld gezien en werd het ook al jong met de problemen hiervan gekonfronteerd.

Later vond een aparte benadering van het kind plaats als opvoeding. Dit bracht met zich mee een isolering van de wereld der volwassenen en bescherming voor kwalijke invloeden. Gespecialiseerde hulpverleningsvormen ontwikkelden zich gericht op kinderen en jongeren. Het risico hiervan was dat de hulpverlening het kind los ging zien van zijn directe milieu.

De maatschappelijke omstandigheden van dit moment veroorzaken echter dat jeugdigen al vroeg met de wereld van volwassenen in aanraking komen en keuzen moeten maken; radio en televisie doen in allerlei opzicht een beroep op jongeren; de handel trekt aan jongeren omdat zij een belangrijke klantenkring vormen; de school vraagt om op jonge leeftijd een pakket van vakken te kiezen, terwijl het allerminst zeker is dat de voorkeur voor een bepaalde opleiding beloond wordt met een werkkring die daarop aansluit.

De hulpverlening reageert op deze ontwikkelingen nogal eens met het scheppen van afzonderlijke voorzieningen voor jongeren die in de knel raken.

De spanning is duidelijk: aan de ene kant zijn jeugdigen 'deel van' de volwassenenwereld, aan de andere kant hebben zij behoefte aan recht op een 'aparte' benadering.

De werkgroep is van mening, dat ook in het jeugdwelzijnsbeleid niet aan dit netelige vraagstuk is te ontkomen. Jeugdwelzijnsbeleid betekent enerzijds een zo min mogelijk apart stellen van jeugdigen ten opzichte van ouderen, maar anderzijds een erkenning van specifieke eigen behoeften van jeugdigen.

Dit uitgangspunt heeft de werkgroep gevolgd bij haar benadering van de problemen van jeugdigen en bij de oplossing die zij voor een aantal daarvan in dit rapport voorstelt.

¹ Jeugdigen is in dit rapport de omvattende term voor kinderen en jongeren. Jongeren is in dit rapport de term voor de leeftijdsgroep vanaf plus minus 16 jaar tot 25 jaar.

II Uitgangspunten

De werkgroep wil op deze plaats de grote lijn van een jeugdwelzijnsbeleid, dat haar voor ogen staat, formuleren in een aantal uitgangspunten.

Wij vragen zowel de regering als de overkoepelende welzijnsorganisaties om deze uitgangspunten tot de hunne te maken. Mocht dit op één of meer punten onmogelijk zijn, dan vragen wij een duidelijke uitspraak daarover.

1 Algemeen beleid

1.1 Jeugdwelzijnsbeleid betekent in de eerste plaats dat binnen het algemene overheidsbeleid (bijvoorbeeld ten aanzien van werkgelegenheid, huisvesting, ruimtelijke ordening en onderwijs) krachtig wordt gestreefd naar gunstige omstandigheden voor het opgroeiproces van jeugdigen.

1.2 Jeugdwelzijnsbeleid betekent een voortdurende strijd tegen de ongunstige gevolgen, die de ongelijkheid in kennis, macht en bezit in onze samenleving heeft voor het opgroeien van een aantal jeugdigen.

1.3 Jeugdwelzijnsbeleid betekent dat ten behoeve van de opvoeding steun en bescherming wordt geboden aan het gezin en daarmee vergelijkbare opgroei-situaties, waarvan de jeugdige deel uitmaakt. Dat betekent ook dat ouders of andere opvoeders door middel van vorming worden voorbereid op en geholpen bij hun opvoedingstaak.

2 Positie van jeugdigen

2.1 Jeugdwelzijnsbeleid betekent enerzijds een zo min mogelijk apart stellen van jeugdigen ten opzichte van ouderen, maar anderzijds een erkenning van specifieke eigen behoeften van jeugdigen.

2.2 Jeugdwelzijnsbeleid houdt in de juridische en materiële erkenning van de geleidelijk toenemende zelfstandigheid van jeugdigen.

3 Welzijnsvoorzieningen buiten de hulpverlening

3.1 Jeugdwelzijnsbeleid betekent (buiten het hierna te behandelen terrein van zorg en hulpverlening) dat krachtig gestreefd wordt naar een samenhangend geheel van edukatieve en rekreatieve voorzieningen, die:

- goed gespreid en reëel toegankelijk zijn;

- tegemoetkomen aan de behoefte aan zelfontplooiing, zelfverantwoordelijkheid, spel, ontwikkeling en vorming, contact en maatschappelijke participatie;
- ook echt ten goede komen aan minder bevoorrechte groepen;
- kans bieden op een zinvol deelgenootschap in de samenleving;
- een signalerend en verwijzend samenspel hebben met de hulpverleningsinstellingen.

4 Hulpverlening en preventie

4.1 Die jeugdigen waarvan de ontwikkeling, door welke factoren dan ook, bedreigd of belemmerd wordt of reeds is vastgelopen, hebben recht op hulp in de ruimste zin.

Deze hulpverlening dient:

- in een zo vroeg mogelijk stadium en, veel meer dan thans, in de vorm van preventie geboden te worden;
- initiatiefnemend en volhardend (outreaching) te zijn, wanneer een afwachtende houding vrijwel zeker tot verergering van de noodsituatie zou leiden;
- ongeacht de financiële en maatschappelijke positie van de gebruiker kwalitatief van een zo goed gehalte te zijn als bij de huidige stand van ons kennen en kunnen maar mogelijk is;
- voor iedereen gemakkelijk herkenbaar en toegankelijk te zijn.

Het spreekt vanzelf dat deze hulp aan jeugdigen soms via ouders en andere opvoeders gegeven zal moeten worden.

4.2 Deze hulpverlening aan jeugdigen en hun opvoeders zal de zelfstandigheid en de eigen relaties van de geholpenen zo min mogelijk moeten aantasten. Ze zal daarom zo veel mogelijk in of dichtbij de eigen leefomgeving gegeven moeten worden, met gebruikmaking van bestaande relaties en contacten.

4.3 Deze hulpverlening dient niet alleen gericht te zijn op klachtenvermindering, maar ook op bestrijding van de oorzaken der problemen. Voorzover die oorzaken zijn gelegen in maatschappelijke tekorten dient de hulpverlening niet alleen de gevolgen daarvan op te vangen, maar moet zij ook meewerken aan het opsporen en aan de kaak stellen van deze tekorten. Zonodig kan dit leiden tot sociaal-politieke actie. In dit laatste geval dient de hulpverlener in het algemeen samenwerking te zoeken met organisaties en personen die ditzelfde nastreven.

4.4 Om het recht op hulp en de mondigheid van de hulpvrager daarin effectief te garanderen dient er — liefst niet specifiek voor jeugdwezen — een instantie te komen, tot wie de hulpvrager zich wenden kan als hem hulp wordt onthouden of als hij zich door hulpverleners benadeeld voelt.

5 Hulp en gerechtelijke maatregel

Wanneer initiatiefnemende, volhardende hulpverlening er niet in slaagt een voor een jeugdige ernstig nadelige situatie te verbeteren, kan een kindbeschermings-

maatregel (ingreep in het ouderlijk gezag) nodig zijn, bijvoorbeeld in geval van kindermishandeling, konflikt jeugdige – ouders, konflikt jeugdige – derden.

Die justitiële ingreep (te onderscheiden van de hulpverlening zelf) dient:

- in zijn juridische strekking en in zijn verdere vormgeving uitsluitend gericht te zijn op het scheppen van een situatie, waarin goede verzorging, opvoeding en hulp weer mogelijk is;
- zo duidelijk mogelijk van het feitelijke proces van opvoeding en hulpverlening gescheiden te worden. Dit geldt eveneens voor de controlerende of toezichthoudende bevoegdheden die uit die ingreep voortvloeien;
- zo kort mogelijk te duren;
- noch in zijn juridische gevolgen noch in de hulpverlening zelf stigmatiserende elementen te bevatten.

6 Samenhang

6.1 Voor een goed jeugdwelzijnsbeleid is nodig dat een proces van regionalisering tot stand komt, waarmee wordt beoogd de instellingen en inrichtingen op het terrein van de (jeugd)welzijnszorg te brengen tot het aanvaarden van gezamenlijke verantwoordelijkheid voor een samenhangend en voldoende hulpverleningsaanbod in een bepaald gebied, regio genoemd. Daartoe zal het verzorgingsgebied van instellingen moeten worden afgestemd op de grenzen van de regio.

6.2 Jeugdwelzijnsbeleid houdt in dat in een bepaald geografisch gebied werkzame hulpverleningsinstellingen en inrichtingen een netwerk vormen, zonder de ruimte voor nieuwe initiatieven te verkleinen.

Dit netwerk dient gekenmerkt te worden door:

- zorg voor een duidelijk, overzichtelijk aanbod van het geheel van aanwezige hulpmogelijkheden;
- samenwerking en afstemming, die bijvoorbeeld tot uiting komen in een zorgvuldige manier van verwijzen en in onderlinge konsultatie;
- goede samenwerking met daarvoor in aanmerking komende edukatieve en andere voorzieningen bijvoorbeeld scholen, clubhuizen, politie;
- gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het opsporen van leemten in de hulpverlening en het opvullen daarvan;
- signalering van maatschappelijke tekorten achter hulpvragen.

7 Bestuurlijke instrumenten

7.1 Voor het tot stand komen en functioneren van dergelijke netwerken is in het kader van een goed jeugdwelzijnsbeleid nodig een radicale doorbraak van de historisch gegroeide maar inmiddels niet meer terzake zijnde scheidsmuren tussen gezondheidszorg, maatschappelijke dienstverlening, kindbeschermtng en andere zorgsectoren. Deze doorbraak zal zich minstens moeten afspelen:

- op nationaal niveau wat betreft: subsidie- en andere financieringsregelingen; departementale indeling; positie van koepelorganisaties; planning van voorzieningen;

— op provinciaal, gemeentelijk en wijkniveau door samenwerking in de beleidsvoorbereiding en uitvoering van jeugdwelzijnsbeleid.

7.2 Jeugdwelzijnsbeleid zal in bestuurlijk opzicht zoveel mogelijk tot ontwikkeling gebracht dienen te worden daar waar het werk zelf gedaan wordt: door de provincie¹ voor wat het provinciale en regionale gebied betreft en door de gemeente voor wat het lokale gebied betreft. Daartoe is een zekere mate van decentralisatie, het verplaatsen van de bevoegdheden van de rijksoverheid naar de lagere bestuurlijke niveaus, nodig.

7.3 Bij decentralisatie moet in het belang van de rechtsgelijkheid, de landelijke overheid een aantal functies van hulp en dienstverlening aanwijzen waarin de lagere overheden minimaal (doen) voorzien.

7.4 Er moeten organen worden aangewezen voor planning en daadwerkelijke afstemming van de dienstverlening, die zullen fungeren als adviseurs voor de gekozen provinciale respectievelijk gemeentelijke overheid. Bij de democratisch gekozen overheid zal de beslissingsbevoegdheid liggen.

7.5 Hulpverlenings- en andere welzijnsinstellingen zullen enerzijds zeker moeten zijn van hun financiering (krachtens wetgeving en via erkenning) en anderzijds verplicht moeten zijn tot:

- openheid in de zin van een deugdelijke periodieke verslaglegging over hun activiteiten;
- democratisch functioneren in de zin van reële deelname van werkers en gebruikers aan beleidsvorming.

7.6 Op het gebied van het jeugdwelzijnsbeleid is nodig een doelmatige vorm van 'goede diensten' en arbitrage bij geschillen in en tussen welzijnsinstellingen.

¹ de werkgroep bedoelt met provincie zowel het huidige bestuurlijke orgaan als het orgaan dat zal ontstaan na een herziening van de bestuurlijke indeling van Nederland.

III Voorwaarden voor jeugdwelzijn

1 Inleiding

Belangrijke voorwaarden voor welzijn en voor de mogelijkheden tot ontplooiing van jeugdigen liggen in de maatschappelijke omstandigheden. In de Startnota ging de werkgroep reeds op een aantal van die omstandigheden in. Hier gebeurt dat opnieuw, zonder dat de werkgroep zich (op één uitzondering na) waagt aan het doen van enigermate uitgewerkte aanbevelingen. Haar deskundigheid en voornaamste opdracht liggen bij andere onderwerpen.

Hulpverlening kan niet de oplossing bieden voor problemen die door tekorten in de samenleving en het (welzijns)beleid ontstaan, maar ze kan wel zo veel mogelijk die tekortkomingen aanwijzen. Zoals de werkgroep in de Startnota stelde, kan hulpverlening die hieraan voorbijgaat gaan gelden als alibi voor het voortbestaan van die tekortkomingen.

In de volgende paragraaf zal worden ingegaan op de onderwerpen woning en woonsituatie, huisvesting voor jongeren en jeugdwerkloosheid. Daarbij ligt de nadruk op de aspecten die in het licht van de hulpverlening vooral van belang zijn. Vervolgens komen aan de orde de onderwerpen onderwijs en vorming en jeugd- en jongerenwerk, die — gezien vanuit de hulpverlening — dichter aanliggen tegen het gebied, waarop de werkgroep haar aandacht diende te richten. Zij kunnen een belangrijke rol spelen bij hulpverlening en preventie.

In de omstandigheden waarin de jongere opgroeit nemen zijn juridische positie en zijn rechten een centrale plaats in. Zij vormen belangrijke voorwaarden voor geleidelijke groei naar zelfstandigheid en voor het maken van persoonlijke keuzen. Ook in de hulpverlening speelt de juridische positie van de minderjarige en zijn verhouding tot ouders of verzorgers dikwijls een belangrijke rol.

Daarom gaat de werkgroep op deze onderwerpen in een aparte paragraaf uitgebreider in en doet zij daar ook een aantal aanbevelingen.

2 Voorwaarden op verschillende gebieden

Wonen is een eerste levensbehoefte. *Woning en woonsituatie* bepalen gedeeltelijk de ontwikkeling van het jonge kind. Dit wordt tegenwoordig vrij algemeen erkend. Als gevolg hiervan ligt thans grotere nadruk op de gebruikswaarde van de woonomgeving voor kinderen.

Zonder gedetailleerd te zijn wil de werkgroep van haar kant nog wel enkele belangrijke wensen noemen voor het vormgeven van een bruikbare woning en woonomgeving:

- jonge kinderen hebben binnenshuis (speel)ruimte nodig; oudere kinderen een eigen vertrekje om zich te kunnen terugtrekken;

- gezinnen met jonge kinderen moeten op de begane grond wonen. Is dat onmogelijk, dan moet speelruimte voor kleine kinderen daar zijn waar contact met de ouders mogelijk blijft;
 - voor kinderen van verschillende leeftijd moet leefruimte in de wijk worden gereserveerd; voor oudere kinderen is binnen de wijk een centrum nodig om elkaar te ontmoeten;
 - verkeer vormt met name voor het jonge kind een grote bedreiging. Er zijn onvoldoende veilige speelruimten en schoolkinderen lopen veel risico's als een veilige weg naar school ontbreekt.
- De werkgroep hoopt in dit licht, dat de experimenten met woonerven gunstige resultaten zullen opleveren.

In de Startnota heeft de werkgroep al gewezen op het probleem dat betaalbare *huisvesting voor jongeren* vrijwel ontbreekt. Intussen vonden op dit gebied belangrijke ontwikkelingen plaats met name door het verschijnen van de Nota huisvesting alleenstaanden en tweepersoonshuishoudens van Staatssecretaris Van Dam.

De werkgroep ondersteunt krachtig de erkenning van het recht om zelfstandig te wonen van achttienjarigen en ouderen.

Zij bepleit om — gezien de berekende behoefte aan 200.000 woningen voor jongeren — het voor 1980 te realiseren aantal van 40.000 kleinere wooneenheden te verhogen, buiten het al vastgestelde woningbouwprogramma.

In relatie tot de hulpverlening doet de werkgroep verder de volgende aanbevelingen:

Een gedifferentieerd pakket van woonvoorzieningen zal moeten worden gecreëerd, waardoor het mogelijk wordt in het kader van de hulpverlening aan jongeren op ruimere schaal dan tot nu toe, te voorzien in de behoefte aan diverse vormen van begeleide kamerbewoning, woongemeenschappen en jeugdwoonings. Deze moeten onderdeel zijn van algemene woonvoorzieningen voor zelfstandig wonende jongeren. Deze moeten zoveel mogelijk worden ondergebracht in de bestaande woonbuurten, zodat jongeren in de hun vertrouwde omgeving kunnen blijven wonen.

De werkgroep beveelt aan een financiële regeling in het leven te roepen om stichting, financiering en exploitatie van de in het vorige punt genoemde voorzieningen mogelijk te maken.

De werkgroep dringt er op aan dat de plaatselijke overheid die woonvoorzieningen voor jongeren opneemt in haar ontwerp bestemmingsplannen. Wanneer de lokale overheid dit niet realiseert moeten hulpverleningsinstanties druk uitoefenen op de lokale overheid.

Voorts zouden de Colleges van Gedeputeerde Staten ervoor zorg moeten dragen, dat binnen het kader van de ontwerp streekplannen ruimte gereserveerd wordt voor woonvoorzieningen voor jongeren.

De laatste jaren vormt de *werkloosheid* een ernstig en groeiend probleem, waardoor jongeren in aantal relatief zwaarder worden getroffen dan de oudere leeftijdsgroepen.

Onder jeugdige werklozen bevinden zich veel schoolverlaters, terwijl de meeste

anderen uiteraard evenmin een langdurige werkkring hebben gehad. De duur van de werkloosheid onder jongeren stijgt.

Vermindering van inkomen is niet het enige gevolg van werkloosheid. Het blijkt dat door werkloosheid met name ontplooiingsmogelijkheden, het dragen van verantwoordelijkheid en het hebben van sociale kontakten worden gemist. Voor jongeren die zich na de schoolperiode een eigen plaats moeten verwerven in de samenleving telt dat extra zwaar. Het zal duidelijk zijn, dat het bijzonder dringend is de oorzaken van de (jeugd)werkloosheid te bestrijden door maatregelen ter uitbreiding of bescherming van het aantal arbeidsplaatsen en op de langere duur door herverdeling van arbeid. Het regeringsbeleid is hierop reeds nadrukkelijk gericht. Het ligt niet op ons terrein hiervoor voorstellen te doen.

Veel jongeren zullen echter de gevolgen van de werkloosheid aan den lijve ondervinden. Voor hen dienen maatregelen te worden genomen in het bijzonder op het vlak van onderwijs en vorming om de reeds genoemde nadelige gevolgen op te vangen. Bijzondere aandacht moet worden gegeven aan de jongeren die langdurig werkloos zijn, omdat zij bijzonder kwetsbaar zijn in een samenleving, waarin het gevoel van eigenwaarde in belangrijke mate afhangt van het hebben van een werkkring.

Via een grotere samenwerking tussen vormingswerk en beroepsonderwijs zou ook het vormingswerk zich moeten oriënteren op werklozen, daarbij de leeftijdslimiet van 18 jaar loslatend. Op deze manier kunnen voor de betrokken jongeren de mogelijkheden tot ontplooiing en sociaal contact aanzienlijk worden vergroot en krijgen deze jongeren een duidelijker plek waar ze met hun problemen terecht kunnen.

Wat betreft de hulpverlening doet de werkgroep hier de volgende aanbeveling:

Preventieve activiteiten vanuit de hulpverlening moeten in sterkere mate worden gericht op de jongeren die langer werkloos zijn.

De werkgroep beveelt met name aan preventie-werkers van bureaus voor levens- en gezinsvragen, van medisch opvoedkundige bureaus en andere hulpverleningsinstellingen in contact te brengen met het vormingswerk, dat zoals hiervoor is aangegeven zich ook op jeugdige werklozen zou moeten richten. Bijvoorbeeld kunnen preventiewerkers worden ingeschakeld voor het houden van spreekuren en begeleiden van praatgroepen.

Aan *onderwijs en vorming* en daarmee aan de school besteedde de werkgroep reeds uitvoerig aandacht in de Startnota en in haar reactie van 5 januari 1976¹ op de discussienota Schoolbegeleiding van de Minister van Onderwijs en Wetenschappen. De Startnota wees erop dat bij de ontplooiing en vorming van jeugdigen de betekenis van de school ten opzichte van die van het gezin sterk is toegenomen. Kleuterschool en basisschool vormen de eerste systematische overgang van het kind naar de maatschappij buiten het gezin. De resultaten van de opvoeding in het gezin als voorbereiding op de samenleving worden door de school op de proef gesteld. Voorts kan de overgang naar school op zichzelf frikties opleveren evenals het functioneren van de school en de wijze waarop men het kind benadert. De school is derhalve in het geheel van de opgroei- en opvoedingssituatie van groot belang.

¹ zie bijlage 5

Daarom is een wisselwerking nodig tussen school en ouders. Het is zaak de ouders te bereiken. De school biedt niet alleen goede aanknopingspunten voor preventieve activiteiten, maar ook voor hulpverlening, zo die nodig mocht zijn. Andersom kunnen ouders het best de school informeren over de reacties van het kind op school en leerproces en vandaaruit het schoolsysteem beïnvloeden.

Bij een vroegtijdige onderkenning van problemen nemen onderwijskrachten een centrale plaats in. Door de regelmatige aanwezigheid van verschillende hulpverleners in de school (schoolarts, psycholoog, pedagoog en dergelijke) bestaat een uitstekende uitgangspositie om op gesignaleerde problemen nader in te gaan en zo nodig hulp van buiten in te schakelen.

Voor het voortgezet onderwijs en eventuele buitenschoolse vorming gelden soortgelijke gezichtspunten, zij het dat de accenten hier anders liggen vanwege de hogere leeftijd van de betrokken jeugdigen voor wie de ontwikkeling van een eigen persoonlijkheid een belangrijk punt is. Evenals bij het lager onderwijs is ook hier de mogelijkheid aanwezig problemen te onderkennen en is contact met ouders van veel belang. De manier van benaderen in het onderwijs en meer in het bijzonder de samenstelling van de leerstof zijn van betekenis voor de persoonsontwikkeling en de bevordering van de creativiteit.

De werkgroep vraagt tenslotte bijzondere aandacht voor de steeds sterkere nadruk die in het voortgezette onderwijs komt te liggen op selectie. Studiestops en jeugdwerkloosheid geven een verminderd uitzicht op onderwijs- en arbeidsmogelijkheden. Het risico hierdoor uit de boot te vallen, brengt leerlingen in een stress-situatie. De werkgroep vindt deze ontwikkeling zeer ongewenst. De hulpverlening (en dat is uiteraard op zich onvoldoende) moet bijzonder alert hierop inschieten en het ongewenste van de situatie telkens scherp aan de kaak stellen.

In het grensgebied van de problemen, waaraan de werkgroep haar voornaamste aandacht geeft ligt ook het *jeugd- en jongerenwerk*, dat evenals het onderwijs bijzondere betekenis heeft voor preventie en hulpverlening.

Het jeugd- en jongerenwerk is zeer geschakeerd en moet dat ook zijn om aan te sluiten op de zeer diverse behoeften die er bij jeugdigen (en voor de jongste leeftijdsgroep tevens bij hun ouders) leven.

Het jeugd- en jongerenwerk wil jeugdigen mogelijkheden bieden om zich op allerlei terreinen te ontplooiën en te ontwikkelen en het wil helpen jeugdigen mondig en weerbaar te maken zodat ze een eigen bijdrage aan de samenleving kunnen leveren.

In de programma's voor jonge kinderen neemt het spelelement een belangrijke plaats in. Voor de oudere leeftijdsgroep is het rekreatief element vooral te vinden in de ontmoetingsmogelijkheden die worden geboden in clubhuizen en jongerencentra. Bij verschillende activiteiten spelen het opdoen van kennis en het zich oriënteren op nieuwe terreinen een rol. Verruiming van gezichtsveld vindt bij de wat oudere leeftijdsgroep (de jongeren) ook plaats door middel van discussies. Een en ander kan ertoe leiden, dat zij vanuit een jongerencentrum tot maatschappelijke actie komen. De aandacht voor de hulpverlening is in het jeugd- en jongerenwerk in het algemeen genomen gering, uitgezonderd bij organisaties en instellingen, die zich richten op probleemgroepen.

Wat zou de betekenis van het jeugd- en jongerenwerk voor de hulpverlening kunnen zijn?

Het jeugd- en jongerenwerk biedt de mogelijkheid tot vroegtijdig signaleren, in het geval er iets mis is met een kind of het gezin waaruit het kind komt. De jeugdwerker (beroepskracht of vrijwilliger) kan proberen aan de jeugdige en zijn ouders (afhankelijk van de leeftijd van de jeugdige) beter inzicht te geven in het feit dat er iets aan de hand is en dat daaraan wellicht iets valt te doen.

Hij kan verder trachten contact te leggen met hulpverleners of anderen, die daadwerkelijk iets voor jeugdige of gezin kunnen doen. Eventueel kunnen deze deskundigen uitgenodigd worden van tijd tot tijd aanwezig te zijn in het jongerencentrum.

Verder kan de jeugdwerker er attent op zijn dat een jeugdige met problemen zoveel mogelijk door de groep waar hij mee werkt wordt opgenomen en dat er bij de andere groepsleden begrip ontstaat. Wil het jeugd- en jongerenwerk deze mogelijkheden benutten dan zullen beroepskrachten en vrijwilligers in staat moeten zijn om — beter dan thans doorgaans mogelijk is — inzicht te verkrijgen in signalen die kunnen duiden op een probleem of hulpvraag. Zij moeten goede kennis hebben van de sociale kaart van de hulpverlening en zo mogelijk ook persoonlijke contacten in die sfeer hebben. Tevens zouden deze elementen in de taakomschrijving van jeugdwerkers opgenomen moeten worden.

3 Minderjarigheid en meerderjarigheid

De kwesties van de juridische positie van minderjarigen en van de meerderjarigheidsgrens hebben in het geheel van dit hoofdstuk een bijzonder karakter en daarom ook een aparte plaats.

Opgroeien en volwassen worden is een geleidelijk proces. Met zelfstandigheid moeten jongeren kunnen experimenteren en geleidelijk moet er ook juridisch meer zelfstandigheid worden geboden. Het gezin heeft aan betekenis ingeboet en is voor de jongere niet meer het enig beslissend en richtinggevend kader.

De manier waarop de juridische positie van minderjarigen en de verhouding ouders - kinderen thans in de wet zijn geregeld, wordt door velen onbevredigend gevonden. In verschillende opzichten is de minderjarige juridisch onmondig; de ouderlijke macht gaat daartegenover zeer ver. Het onbevredigende hiervan heeft zich met name doen gevoelen in de zogenaamde weglloopproblematiek, maar ook in andere (konflikt)situaties.

Verder geeft de plotselinge wijziging in gezagsverhouding en onderlinge rolverdeling, die het meerderjarig worden in de huidige vorm met zich meebrengt, soms aanleiding tot ernstige moeilijkheden.

De mogelijkheden voor jongeren om zonder medeweten en/of toestemming van hun ouders medische of psycho-sociale hulp te vragen schieten tekort. In de hulpverlening geschiedt rapportage, overleg en beslissingen over jeugdigen goedgevoelends buiten hen om. Ook op deze punten zijn de rechten van de minderjarigen onvoldoende.

De werkgroep is daarom een krachtig voorstander van een meer genuanceerde omschrijving van de begrippen minderjarigheid en ouderlijke macht in de wet en ondersteunt het streven de meerderjarigheidsgrens te verlagen.

Het zou een illusie zijn te menen dat de moeilijkheden van jongeren en tussen

jongeren en hun ouders of opvoeders in hoofdzaak veroorzaakt worden door gebreken in de wet.

Afgezien van de juridische kant zijn er de verschuivende, soms tegenstrijdige ideeën over gezag en over wat betamelijk is tussen ouders en (grotere) kinderen. Bovendien is de afhankelijkheid van kinderen ten opzichte van hun ouders niet alleen juridisch maar ook emotioneel en materieel. Het spreekt vanzelf, dat snelle verschuivingen op het punt van normen en waarden problemen tussen ouders en kinderen ingewikkelder maken en verscherpen.

Juridische bijstellingen kunnen hier echter nooit voldoende zijn. Zoals eerder is betoogd moeten op een breder vlak verbeteringen tot stand worden gebracht (bijvoorbeeld ten aanzien van woningbouw, onderwijs, opvoedingsvoorlichting) om het proces van opgroeien en geleidelijk zelfstandig worden betere mogelijkheden te geven.

Gezien het voorgaande doet de werkgroep de volgende aanbevelingen:

Het begrip minderjarigheid dient een nieuwe inhoud te krijgen. Dat zou moeten gebeuren door het geleidelijk (aan leeftijd gebonden) toekennen van rechten aan jeugdigen.

De werkgroep denkt aan de volgende rechten voor jeugdigen:

- zelfstandige keuze van medische en/of psycho-sociale hulp;
- vrije meningsuiting in woord en geschrift thuis en op school, uiteraard binnen de wettelijke normen;
- vrijheid zich naar eigen keuze bij verenigingen aan te sluiten binnen de grenzen van het voor de jeugdige zelf of redelijkerwijze voor diens ouders betaalbare;
- een stem inzake school- en beroepskeuze;
- een stem in andere belangrijke beslissingen, bijvoorbeeld omtrent de verblijfplaats;
- recht op inzage van rapportage in het geval aan de minderjarige hulp wordt verleend.

Wanneer op deze wijze rechten van minderjarigen gestalte krijgen, wordt daarmee korresponderend de ouderlijke macht op die punten beperkt. Met de commissie-Wiarda zou de werkgroep overigens de term ouderlijke macht willen vervangen door de term ouderlijk gezag.

Van belang voor de rechten van de minderjarige is bij de zogenaamde weglloopproblematiek ook de positie van de hulpverlener, tot wie hij zich eventueel wendt.

De werkgroep verwacht dat door een omschrijving van rechten van minderjarigen, zoals hiervoor bedoeld, er minder conflicten zullen ontstaan over de weigering van hulpverleners om de verblijfplaats van minderjarigen bekend te maken of over het op andere wijze door hen onttrekken van de minderjarige aan opsporing. Toch blijft een spanning aanwezig, bijvoorbeeld wanneer het gaat om medewerking aan de opsporing van een strafbaar feit of om getuigenis in een strafzaak. De hulpverlener die aan justitiële instanties medewerking verleent buiten medeweten van de cliënt wordt in diens ogen onbetrouwbaar.

De werkgroep bepleit daarom dat spoedig in de wet wordt vastgelegd, dat hulpverleners niet gedwongen kunnen worden tot het geven van informatie of tot (het nalaten van) handelingen, die zij op redelijke gronden in strijd achten met het belang van de cliënt of met hun vertrouwenspositie als hulpverlener. Bij die handelingen is te denken aan het bieden van onderdak of het bemiddelen daarbij.

Als hulpverlener zouden aangemerkt moeten worden allen die zich beroepsmatig, hetzij zelfstandig hetzij in dienst of onder auspiciën van een instelling met hulpverlening bezig houden alsmede diegenen die niet beroepsmatig hulp verlenen, maar die op redelijke gronden hun rol van hulpverlener kunnen aantonen.

Wanneer op de voorgestelde manier het begrip minderjarigheid genuanceerd is, dringt zich de vraag op wat er moet gebeuren als tussen ouders (of voogd) en kinderen een konflikt ontstaat.

De oplossing van konflikten tussen ouders en kinderen kan naar de mening van de werkgroep langs twee wegen worden nagestreefd. In de eerste plaats moet deskundige hulp worden geboden. Daarnaast moet de mogelijkheid worden geopend een konflikt tussen ouders en kinderen voor te leggen aan de kinderrechtter voor het verkrijgen van een ad hoc beslissing.

De kinderrechtter zou in afwijking van hetgeen de kommissie-Wiarda stelt de vrijheid moeten hebben om de kwestie terug te wijzen naar een hulpverlenende instantie (dus niet naar de raad voor de kinderbescherming), zodat deze alsnog of opnieuw hulp en bemiddeling kan verlenen.

De beslissing van de rechtter zou als regel een ad hoc karakter dienen te hebben, dat wil zeggen geen kinderbeschermingsmaatregel in de huidige zin moeten behelzen. Het voorleggen van het konflikt aan de kinderrechtter dient te geschieden via de raad voor de kinderbescherming. De raad zou het nut van een bemiddelingspoging kunnen overwegen en eventueel een hulpverleningsinstelling kunnen verzoeken deze uit te voeren, alvorens de rechtter wordt ingeschakeld.

De werkgroep dringt aan op spoedige verlaging van de meerderjarigheidsgrens tot 18 jaar. Wat de noodzaak hiervan betreft sluit de werkgroep aan bij het rapport van de kommissie-Wiarda. Nadrukkelijk ondersteunen wij dit rapport ook wat betreft de voortzetting van hulpverlening aan meerderjarig geworden jeugdbeschermingspupillen.

Een moeilijk probleem is of ouders verplicht moeten worden bij verlaging van de meerderjarigheid opleidingskosten van dan eerder meerderjarig geworden kinderen te betalen.

Eenzijds verdraagt echte mondigheid zich principieel moeilijk met financiële afhankelijkheid en is het maatschappelijk billijk dat de kans op studie wordt losgemaakt van de toevallige financiële draagkracht én bereidheid der ouders. Anderzijds kan de gemeenschap niet plotseling de kosten van vervroegde meerderjarigheid gaan dragen.

Daarom stelt de werkgroep voor om bij verlaging van de meerderjarigheidsgrens in de wet tevens tot uitdrukking te laten komen, dat ouders verplicht zijn hun 18 tot

21-jarige kinderen in een redelijke mate (onder meer afhankelijk van draagkracht, feitelijke relatie en maatschappelijk gebruik) bij te staan in het opbouwen van een maatschappelijk bestaan.

In een tijdsbestek van 10 jaar na invoering van de verlaging van de meerderjarigheidsgrens zou de ouderlijke bijdrage van bescheidener omvang moeten worden door geleidelijke verbetering van studiebeurzen, jeugdlonen, bijstandsuitkeringen, individuele huursubsidie en dergelijke.

Voor de gevallen waarin een ernstig konflikt of onredelijke onwil bestaat, zouden de mogelijkheden moeten worden vergroot om jongeren uit hun materiële afhankelijkheid van de ouders te helpen, zoals wel gebeurt op het terrein van de studiebeurzen.

IV Preventie

1 Inleiding

In de verschillende sectoren van de welzijnszorg bestaat de laatste jaren een groeiende belangstelling voor preventie. Binnen de lichamelijke gezondheidszorg is die aandacht er al langer en zijn organisatorische kaders aanwezig waarbinnen preventieve activiteiten worden vervuld.

In de loop van de zestiger jaren is bij de geestelijke gezondheidszorg, de maatschappelijke dienstverlening en de justitiële jeugdbescherming de interesse voor 'preventie' gegroeid.

Het is moeilijk een omschrijving te geven van het begrip preventie. De oorspronkelijke betekenis, namelijk het voorkómen van ziekten, is volgens de werkgroep nog goed bruikbaar, maar dekt bij lange na niet alle activiteiten die bedoeld zijn om de gezondheid of het welzijn te beïnvloeden. Tot preventie worden ook wel gerekend activiteiten in de zogenaamde voorwaardenscheppende sfeer zoals de zorg voor gunstige woon- en arbeidsomstandigheden (zie ook het voorgaande hoofdstuk). Het gaat hierbij om meer dan om het voorkomen van ziekten.

Aansluitend bij het gangbare spraakgebruik wil de werkgroep onderscheid maken tussen welzijnsbevordering en preventie.

Welzijnsbevordering (inklusief gezondheidsbevordering) omvat alle activiteiten die gericht zijn op verbetering van situaties, processen en structuren in de samenleving die relevant zijn voor het welzijn (lichamelijk, psychisch of sociaal). Verbetering van maatschappelijke omstandigheden, zoals beschreven in het vorige hoofdstuk, valt onder dit begrip welzijnsbevordering.

Preventie omvat alle activiteiten direct gericht op individuen of groepen van individuen met het doel het welzijn in lichamelijke, psychische of sociale zin, gunstig te beïnvloeden.

Wanneer geen sprake is van waarneembare symptomen van onwelzijn (inklusief ziekte), heten deze activiteiten primaire preventie.

Wanneer het doel is symptomen van onwelzijn (inklusief ziekte) op te sporen (bijvoorbeeld vroegtijdige onderkenning, bevolkingsonderzoek en dergelijke) spreekt men van secundaire preventie.

In het vervolg van dit hoofdstuk zullen de welzijnsbevorderende activiteiten verder buiten beschouwing blijven.

2 Vragen en knelpunten

Op het veld van de preventie bestaat een groot aantal problemen. Binnen de meeste

werksoorten is de preventie nog grotendeels in een experimenteel stadium en zijn er vooralsnog weinig duidelijke resultaten.

Niet alleen over de inhoud van het begrip, maar ook over de doeleinden van preventie bestaat veel verwarring. Sommige preventiewerkers, met name in de geestelijke gezondheidszorg, rekenen iedere vorm van sociale actie tot preventie. Anderen, met name medici, rekenen slechts de medisch-biologisch georiënteerde onderzoeksmethoden tot preventie.

Er zijn een aantal richtingen te onderscheiden die gebaseerd zijn op verschillen in ideologie, mens- en maatschappijbeeld. Kort samengevat tekenen zich twee hoofdrichtingen af, namelijk:

- een richting die het accent legt op de individu en zijn of haar welzijn (bijvoorbeeld door vroegtijdige onderkenning, trainingen in persoonlijke groei);
- een richting die de maatschappelijke situaties, processen en structuren wil veranderen.

Daarnaast zijn er *grote verschillen in stadia van ontwikkeling* tussen de diverse werksoorten binnen de welzijnszorg. De lichamelijke gezondheidszorg heeft een lange traditie van preventief werken en een omvangrijke organisatie in de jeugdgezondheidszorg. Ook de schoolbegeleiding en -advisering kent reeds geruime tijd een betrekkelijk grote variatie aan preventieve activiteiten. De gezondheidsvoorlichting en -opvoeding (GVO) bestaat eveneens reeds geruime tijd en omvat een gevarieerd aantal organisaties, die echter verbrokkeld zijn. Eenzelfde lange ervaring heeft de opvoedingsvoorlichting uitgaande van de Stichting K en O/Opvoedingsvoorlichting. De koppeling van preventieve activiteiten aan maatschappelijke dienstverlening, geestelijke gezondheidszorg en jeugdbescherming staat echter nog aan het begin van haar ontwikkeling. Door deze verschillen in stadia van ontwikkeling maar ook door verschillen in mentaliteit, opleiding en methoden, blijken genoemde preventief werkende sectoren weinig samen te werken.

De resultaten van preventieve arbeid zijn zelden direct zichtbaar. Prevention does not pay! Althans ogenschijnlijk niet, moet men er aan toevoegen. In een kosten-baten-benadering zal preventie veelal te licht worden gewogen. Duidelijke, liefst meetbare resultaten zijn nog onvoldoende voorhanden. Dit heeft tot gevolg, dat in tijden van schaarste eerder voorgenomen beleidsombuigingen gericht op uitbreiding van preventie lange tijd kunnen worden uitgesteld.

De overige knelpunten bij preventie zijn te verdelen in knelpunten in methoden en technieken en knelpunten in beleid, organisatie en financiering.

Het vloeit min of meer logisch uit het voorgaande voort dat er grote verschillen bestaan in benaderingen en dat er bij de jongere vormen van preventie nog geen getoetste *methoden en technieken* bestaan. Een paar voorbeelden kunnen dit verduidelijken. In de jeugdgezondheidszorg bestaan goede methoden voor onderkenning van lichamelijke stoornissen maar er zijn nog nauwelijks werkmodellen beschikbaar voor vroegtijdige onderkenning van psycho-sociale stoornissen bij zuigelingen en kleuters. De door de werkgroep ondernomen konsultatie met het onderwerp jeugdgezondheidszorg gaf hiervan een bevestiging. Risikogroepen zijn aangrijpingspunten bij uitstek voor preventieve activiteiten. Met

name ten aanzien van psycho-sociale problemen zijn risikogroepen echter nog maar weinig bekend. Ook op het gebied van de technieken van preventie, zoals voorlichting, training en dergelijke bestaan nog veel vragen, waardoor een effectief gebruik niet ten volle mogelijk is.

Zo bestaat op het gebied van de voorlichting nog geen eenstemmigheid over de betekenis van de inschakeling van massa-media ten opzichte van de betekenis van groepswork. Ook het samenspel van verschillende vormen van voorlichting gericht op eenzelfde doelgroep laat veel te wensen over. Op het gebied van groepstrainingen en ontmoetingsgroepen, wreken zich het ontbreken van een behoorlijke kwaliteitscontrole en voorlichting en begeleiding van de deelnemers.

Zowel voor de nieuwere vormen van preventie (zoals in de maatschappelijke dienstverlening en de geestelijke gezondheidszorg) als voor de jeugdgezondheidszorg blijkt een knelpunt te zijn het *ontbreken van goed opgeleide werkers*.

Dit heeft twee kanten:

- de kwaliteit van veel nieuwe preventieve activiteiten wordt ongunstig beïnvloed door hun snelle groei;
- preventie werd en wordt nog vaak ondernomen door professionele werkers die zijn opgeleid voor (individuele) hulpverlening en die veelal de bij preventie vereiste agogische en sociaalpsychologische deskundigheid missen.

Uiteraard betekent dit niet dat aan de directe hulpverlening geen preventieve aspecten kunnen of mogen zitten. De werkgroep meent dat daar een belangrijke taak ligt in het opsporen van risikogroepen, het vroegtijdig onderkennen van stoornissen en de voornamelijk individuele begeleiding en voorlichting.

In de kwesties van *beleid, organisatie en financiering* heeft wetenschappelijk onderzoek een bijzondere betekenis. Veel onderzoek (zowel actie-onderzoek als beschrijvend en toetsend onderzoek) is nodig voor het concreter maken van doelstellingen, doelgroepen en methoden van preventie. Dit geldt des te sterker wanneer men onderzoek ziet als één van de mogelijkheden om in een concurrentieslag om financiën een redelijk deel te krijgen. Tot nu toe wordt echter weinig onderzoek verricht en is coördinatie daarvan meer uitzondering dan regel. Zoals gezegd vormt preventie de laatste jaren een aandachtsveld voor vele werksoorten van de welzijnszorg. Niet alleen een op structuren en groepen gerichte werksoort als het opbouwwerk beweegt zich op dit gebied, maar ook de oorspronkelijk louter op hulpverlening aan individuen gerichte werksoorten als maatschappelijk werk, geestelijke gezondheidszorg, jeugdbescherming en reclassering betreden het gebied van 'maatschappelijke factoren'. De werkgroep wijst ook hier op het grote gevaar van ongeharmoniseerd werken op het vlak van preventie en maatschappij-beïnvloeding. De competentie-strijd dreigt zich thans te verplaatsen van hulpverlening naar preventie!

Om tot resultaat te kunnen leiden moet preventie in nauwe verbinding staan met de hulpverlening. Zij mag echter niet van haar afhankelijk zijn. Preventie moet derhalve een eigen organisatorische basis (een aparte afdeling, team of bureau) hebben om tot ontwikkeling te kunnen komen, zowel in het uitvoerend werk van de

(hulpverlenings)instellingen als ook in het beleid. De werkrelaties met de hulpverlening mag zij hierbij niet verliezen. De samenwerking tussen hulpverleningswerk en preventiewerk zal het best gestalte kunnen krijgen in de hierna in hoofdstuk V te beschrijven netwerken. Die netwerken zijn gericht op samenwerking van instanties in een beperkt geografisch gebied, hetgeen de mogelijkheid biedt tot intensivering en uitdieping van werkrelaties. Het bepleiten van een eigen organisatorische basis betekent niet dat versnipperd allerlei preventieve organisaties mogen ontstaan. De toegenomen belangstelling voor preventie brengt dit gevaar met zich mee. Illustratief is bijvoorbeeld dat de laatste jaren diverse los van elkaar staande beleidsvoorstellen en structuurplannen ten aanzien van verschillende maar onderling verwante vormen van preventie zijn gepubliceerd. De volgende zijn te noemen: de Adviesnota Opvoedingsvoorlichting (1976), het rapport Jeugdgezondheidszorg; inhoud en uitvoering (1972), de Discussienota Schoolbegeleiding (1975), een structuurplan voor de gezondheidsvoorlichting en -opvoeding (GVO) (1974) en het Pre-advies van het Preventie-beraad onder auspiciën van het Nationaal Centrum voor de Geestelijke Volksgezondheid en de Nationale Raad voor Maatschappelijk Welzijn (1974). Hier dreigen geïsoleerde beleidsbeslissingen.

3 Aanbevelingen

3.1 Voor de korte termijn

De werksoorten op lokaal en regionaal niveau die zich met preventief werk bezighouden moeten dat werk vergaand op elkaar afstemmen. Om dit te bereiken dienen om te beginnen de hiervoor genoemde nota's te worden gezien op mogelijkheden van onderlinge afstemming.

Het initiatief hiertoe moet worden genomen door de Ministers van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk, Volksgezondheid en Milieuhygiëne, Justitie en Onderwijs en Wetenschappen en diverse andere betrokken organisaties. Een en ander behoeft uiteraard niet te resulteren in een fusie van organisaties, maar wel in het maken van bindende afspraken over doelstellingen, programma's, prioriteiten, planning, financiering en dergelijke.

Noodzakelijk is een gezamenlijke programmering van het wetenschappelijk onderzoek op het gebied van de preventie.

In de Discussienota Sektorraden (1976) stelt de Minister voor Wetenschapsbeleid voor raden in te stellen voor de programmering en coördinatie van wetenschappelijk onderzoek voorzover gefinancierd door de ministeries. De werkgroep is het niet eens met de opsplitsing van het terrein van de welzijnszorg volgens de bestaande departementale scheidslijnen zoals wordt voorgesteld in deze Discussienota. Naar haar mening dient er voor het gebied van de welzijnszorg één sektorraad te komen, samengesteld uit vertegenwoordigers van beleidsinstanties (departementen en maatschappelijke organisaties), onderzoeksinstituten en werkers in het veld.

Als aanloop tot regionale programmering en coördinatie dient thans reeds

informatie-uitwisseling en gezamenlijke registratie (met landelijke begeleiding) op gang te komen. Eveneens dient het gezamenlijk opzetten van regionale projecten te worden gestimuleerd.

De regionale projecten dienen te worden uitgevoerd of begeleid door hiertoe aan te stellen voorlichtings- en preventie-werkers die nauwe relaties met de hulpverleningsinstellingen onderhouden, consulterend optreden naar de hulpverleners, dwarsverbindingen tussen de verschillende werksoorten organiseren en begeleiden en zo nodig hulpmiddelen verschaffen.

Deze preventie-werkers kunnen organisatorisch verbonden zijn aan verschillende werksoorten (bijvoorbeeld de kruisverenigingen, de Stichting K en O/Opvoedingsvoorlichting, de geestelijke gezondheidszorg, de schoolbegeleidingsdiensten enzovoort). Wel moeten zij zoals gezegd regionaal op basis van schriftelijke contracten samenwerken en hun programma's op elkaar afstemmen. Hiertoe moeten beleidsbeslissingen de mogelijkheden scheppen.

De thans reeds in gang zijnde ontwikkelingen op dit gebied dienen, hiermee rekening houdend, te worden ondersteund met name door:

- financiering van de projecten voor opvoedingsvoorlichting, genoemd in de Adviesnota Opvoedingsvoorlichting - 1976;
- het stimuleren van preventieve activiteiten ten aanzien van jongeren met strafrechtsmoeilijkheden door de reclassering;
- het aanstellen van meer regionale GVO-konsulenten en preventie-funktionarissen en het evalueren van hun werk;
- binnen de jeugdbescherming preventie te ontwikkelen ter voorkoming van maatregelen en ter voorkoming van problemen bij risikogroepen zoals met name kinderen van gescheiden ouders;
- het stimuleren van verdergaande psycho-sociale preventie door de konsultatiebureaus voor zuigelingen en kleuters. Dit kan onder meer geschieden door de inschakeling op uitgebreider schaal van deskundigen als pedagogen en werkers van de Stichting K en O/Opvoedingsvoorlichting. Verder door het inschakelen van vrijwilligers en door het wegnemen van financiële belemmeringen voor de bijscholing van artsen en verpleegkundigen;
- het tot ontwikkeling brengen van preventieve activiteiten binnen het jeugd- en jongerenwerk en club- en buurthuiswerk door mogelijkheden te scheppen voor het geven van voorlichting door preventiewerkers en voor het trainen van stafleden.

Een subsidieregeling als thans geldt voor de bureau's voor Levens- en Gezinsvragen (welke als enige regeling een aparte functie preventie erkent), ware in te voeren voor de gehele ambulante geestelijke gezondheidszorg, zoals voorzien binnen de conceptie van Regionale Instituten voor de Ambulante Geestelijke Gezondheidszorg (RIAGG's), maar tevens voor de overige werksoorten in de specifieke welzijnszorg (reclassering, jeugdbescherming en dergelijke).

Dit geldt ook voor de konsultatiebureaus voor Alcohol en Drugs die een rol spelen bij de preventie van problematisch alcohol- en druggebruik. Vanzelfsprekend dienen deze subsidie- of financieringsregelingen onderling op elkaar te zijn afgestemd en

dient de samenwerking op regionaal en lokaal niveau een onderdeel van de subsidie- of financieringsvoorwaarden te zijn.

De Ziekenfondsraad, de ministeries van Volksgezondheid en Milieuhygiëne en Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk en de betrokken maatschappelijke organisaties dienen nu reeds naar nieuwe concepties en criteria te zoeken waardoor — zonder onmiddellijke kostenverhoging, dus door verschuiving — de kosten van preventieve activiteiten kunnen worden gefinancierd.

In de toekomstige wetgeving op het gebied van de welzijnszorg waren de preventieve activiteiten nadrukkelijk te omschrijven en te regelen.

In dit verband moet genoemd worden de wettelijke regeling voor de gezondheidsvoorzieningen, waarvan de tekst in de fase waarin het wetsontwerp nog niet definitief was, ter inzage is gegeven aan de werkgroep. Deze toekomstige wet, die bedoeld is om de planning en ordening van de totale gezondheidszorg te regelen is echter, blijkens de begripsomschrijving, alleen gericht op instellingen, inrichtingen en personen die medische, paramedische, farmaceutische of verpleegkundige hulp verlenen. Daardoor wordt het gebied van de preventie — voorlichting, consultatie, (groeps)psychotherapie — buiten de gezondheidszorg geplaatst. Dit zou zo'n dramatische ontwikkeling zijn, dat de werkgroep moet aannemen dat hier een — overigens ernstige — vergissing is gemaakt. De werkgroep dringt ten stelligste aan op wijziging (uitbreiding) van die begripsomschrijving.

3.2 Op de middellange termijn

Uitgaande van de gedachten van de Knelpunten-nota¹ stichten de in het begin van deze paragraaf genoemde ministeries permanent overleg voor overheidsbeleid ten aanzien van preventie.

Hetzelfde zou moeten worden gedaan door de betrokken maatschappelijke organisaties.

Binnen het toekomstige provinciale kristallisatiepunt (zie hoofdstuk VIII, Bestuurlijke instrumenten) dient een commissie of ander aandachtspunt te komen voor preventie en welzijnsbevordering waarin alle betrokken werksoorten samenwerken.

Dit orgaan zal de volgende taken ten aanzien van preventie en welzijnsbevordering moeten vervullen:

- onderlinge afstemming en gezamenlijke programmering van de preventieve activiteiten binnen provincie en regio's;
- uitvoering van taken welke na overleg met het nationale niveau zijn overeengekomen;
- verzameling van gegevens over regionale of provinciale risikosituaties of -categorieën;

¹ Knelpunten-nota, rapport van de beraadsgroep knelpunten harmonisatie welzijnsbeleid en welzijnswetgeving. Staatsuitgeverij 's-Gravenhage, 1974.

Behandeld in een openbare commissievergadering van een bijzondere commissie van de Tweede Kamer der Staten-Generaal op 3 februari en 3 maart 1975 (Handelingen Tweede Kamer, zitting 1974-1975 OCV nrs. 11 en 15).

- het formuleren van onderzoeksvraagstellingen en deze met de vraagstellingen van anderen koördineren;
- stimulering en begeleiding van vrijwilligers-experimenten;
- het formuleren van regiogebonden of provinciale problemen welke vragen om beleidsbeïnvloeding en actie ter oplossing van deze problemen;
- het meewerken aan de formulering van nationale onderwerpen voor welzijnsbevordering en deze mede effectueren.

V Hulpverlening

1 Inleiding

Het ligt voor de hand dat de gevolgen van maatschappelijke tekortkomingen vooral neerkomen op de schouders van de zwaksten, hetzij personen, hetzij groepen. De hulpverlening heeft daarom dikwijls te maken met mensen die tot de minder bevoorrechten behoren en met probleemsituaties, die met hulpverlening alleen niet afdoende zijn te verhelpen. Wanneer oorzaken van problemen voortbestaan zullen de problemen zich (in andere vormen) herhalen.

Een maatschappij die ten aanzien van probleemsituaties de nadruk legt op het verlenen van hulp en daarbij weinig aandacht heeft voor het voorkómen van nood, of voor het veranderen van omstandigheden waardoor die nood veroorzaakt wordt, is slechts in de kantlijn van het welzijn bezig.

In het vorige hoofdstuk is betoogd, dat preventie in verschillende vormen een verbindingsschakel is tussen de hulpverlening enerzijds en de samenleving met haar instituties anderzijds. Preventieve activiteiten en het verbeteren van maatschappelijke condities zullen de noodzaak tot hulpverlening inperken en andersom kunnen juist vanuit de hulpverlening signalen worden gegeven hoe individuele nood ontstaat vanuit ongunstige maatschappelijke condities.

De werkgroep beveelt derhalve aan dat de onderkenning en signalering vanuit de hulpverlening van maatschappelijke oorzaken van problemen nadrukkelijker ter hand wordt genomen. Daartoe zal door de koepelorganisaties een signalerings-registratie van die oorzaken ontworpen moeten worden als aanvulling op reeds gehanteerde registratiegegevens. Voorzover de hulpverleningsinstelling niet zelf tot actie overgaat zullen de gegevens moeten worden doorgespeeld naar een centraal punt, vanwaaruit druk kan worden uitgeoefend op bestuurlijke en politieke instanties. Het initiatief tot realisering van een dergelijk punt moet uitgaan van de koepelorganisaties.

In de Startnota is uitvoerig aandacht gegeven aan tekortkomingen in de hulpverlening aan jeugdigen. Die uitvoerige beschrijving zal hier niet worden herhaald. Op deze plaats volgt wel ter illustratie van de koers die de werkgroep verder in dit hoofdstuk zal volgen een korte opsomming van de voornaamste probleemvelden.

De knelpunten in het hulpverleningsaanbod en in de samenhang tussen hulpverleningsinstellingen kwamen in de Startnota het uitgebreidst aan bod. Gesteld werd, dat hulp dikwijls niet vroeg genoeg wordt gegeven of niet door de meest aangewezen instelling. Gebrekkige samenwerking tussen hulpverleningsinstellingen, onzorgvuldige doorverwijzing en diskontinuiteit vormen grote problemen. De

spreiding van instellingen en de indeling van werkgebieden is nogal willekeurig. De mogelijkheden waarover de werkers beschikken om hulp te bieden zijn onvoldoende gevarieerd en de mogelijkheden tot konsultatie zijn te beperkt.

Tussen instellingen en onder hulpverleners kan sprake zijn van tegenstellingen, die hun grond vinden in de verschillende methoden die men aanhangt, waarbij men de beperktheid van elke methode op zich uit het oog verliest.

Gezamenlijke verantwoordelijkheid van de instellingen voor een bepaald geografisch gebied en degelijke samenwerking ontbreken.

De voorstellen, die de werkgroep in de laatste paragraaf van dit hoofdstuk doet zijn voor een groot deel op deze laatste aspecten gericht. Uiteraard krijgen ook andere punten aandacht. Allereerst zal apart worden ingegaan op de problematiek in ambulante en residentiële hulpverlening. Voor beide sectoren zal worden aangegeven welke soorten hulp naar het oordeel van de werkgroep minimaal nodig en bereikbaar moeten zijn.

Bijzondere aandacht krijgt in dit hoofdstuk de hulpverlening in het kader van civielrechtelijk of strafrechtelijk ingrijpen.

De bereidheid en bekwaamheid tot outreaching (= initiatiefnemend en volhardend) werken schieten bij veel hulpverleningsinstellingen tekort, waardoor hulp soms lang wordt uitgesteld. Niet-gemotiveerde cliënten horen echter niet zonder meer bij kindbeschermingsinstellingen.

Wanneer een maatregel in een bepaalde situatie wel de beste oplossing is, verdient continuïteit in de hulp en dus handhaving van bestaande hulpverleningskontakten dikwijls de voorkeur. Verder zal de wenselijkheid worden aangegeven, dat justitiële instellingen in een aantal gevallen hulpverlening overdragen aan andere instellingen.

2 Ambulante hulpverlening

2.1 Veelheid en verscheidenheid

Onder ambulante hulpverlening verstaat de werkgroep al die vormen van hulpverlening, die niet mede omvatten het bieden van een helpende of plaatsvervangende woon- en leefsituatie. De ook wel semi-residentieel genoemde dagverblijven van verschillende aard rekenen wij tot de ambulante hulp, omdat de jeugdige zijn primaire verblijfplaats thuis houdt.

Het terrein van de ambulante hulpverlening is erg groot, gevarieerd en onoverzichtelijk. Deze hulp wordt deels gegeven vanuit algemene, mede op volwassenen gerichte, instellingen en disciplines (huisarts, maatschappelijk werk) en deels vanuit gespecialiseerde voorzieningen (medisch-opvoedkundig bureau; externe kindbescherming; schoolbegeleidingsdienst). Bovendien behoort deze hulp tot minstens vier apart georganiseerde sectoren en ressorteert zij onder vier departementen te weten: Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk, Volksgezondheid en Milieuhygiëne, Justitie en Onderwijs en Wetenschappen. Reeds op zichzelf is deze verdeeldheid over sectoren een knellend probleem. Enerzijds vormt zij een structurele hinderpaal voor de overheid (overheden) om voor het gehele gebied tot een samenhangend beleid te komen, anderzijds is het moeilijk voor de jeugdige en opvoeder om voor hun probleem de juiste helpende instantie te vinden.

Daarnaast noemt de werkgroep een aantal problemen die betrekking hebben op de samenwerking tussen instellingen.

De presentatie van het hulpverleningsaanbod kan moeilijk op een verantwoorde manier door elke hulpverleningsinstelling afzonderlijk worden verzorgd.

Een cliënt zal ook bij een goede presentatie niet altijd direct bij het goede adres aankloppen. Goede verwijzing (en bekendheid met de mogelijkheden) is dan noodzakelijk. Hetzelfde geldt wanneer een derde een hulpverleningsinstelling op een probleemsituatie wil wijzen met de vraag daar iets aan te willen doen. Het is daarom belangrijk, dat hulpverleningsinstellingen gezamenlijk een goede presentatie aan publiek en verwijzers verzorgen, zodat deze de weg beter leren kennen.

Een andere zaak die niet of nauwelijks door één instelling kan worden verzorgd is een doorlopende bereikbaarheid. Het ligt voor de hand dat samenwerking en goede afspraken van de instellingen onderling hierbij veel betere garanties kunnen bieden.

Als derde voorbeeld ter illustratie van de noodzaak tot samenwerking noemt de werkgroep het totaalpakket van diensten, dat de hulpverlening te bieden heeft. Regelmatig zal hierin afstemming moeten plaatsvinden en zullen nieuwe taken ter hand moeten worden genomen en oude afgestoten. Voor de instellingen afzonderlijk is dat niet goed te overzien. Zonder onderlinge afstemming ontstaan lacunes of worden deze groter. De instellingen moeten elkaar niet alleen duidelijk maken wat zij te bieden hebben, maar ook wat zij de ander graag zien doen.

Hoe de hulpverleningsinstellingen gezamenlijk naar verbeteringen moeten streven bij dergelijke kwesties komt uitgebreid aan de orde in de laatste paragraaf van dit hoofdstuk. Daarbij staan twee begrippen centraal:

- regionalisering, het vormen door de instellingen van een samenvallend werk- of verzorgingsgebied en het tot stand brengen van een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het hulpverleningsaanbod;
- netwerken, die beogen het realiseren van een zo goed mogelijke samenhang en samenwerking in het hulpverleningswerk.

Verder zal later in dit rapport in de hoofdstukken VI en VII worden ingegaan op de werkverhoudingen binnen instellingen, de (versterking van de) positie van de cliënt en op de positie van beroepskrachten en vrijwilligers.

In deze paragraaf beperkt de werkgroep zich tot een aantal problemen die meer specifiek zijn voor het beleid van de ambulante hulpverlening. De volgende kwesties krijgen aandacht:

- de werkwijze van instellingen en de houding van de werkers;
- tekortkomingen op het gebied van preventie en vroegtijdige onderkenning van hulpvragen en de specifieke samenwerkingsproblemen daarbij;
- leemten in het aanbod van ambulante voorzieningen en een opsomming van functies die minimaal beschikbaar dienen te zijn;
- beperkingen in de hulpverleningsmethoden.

2.2 *Knelpunten en aanbevelingen*

Het behoeft nauwelijks te worden herhaald, dat hulpverleningsinstellingen veelal een hoge drempel hebben, beperkte openingstijden (een klacht van veel politieinstanties) en in de beleving van (mogelijke) cliënten te ver afstaan van hun leefwereld. Mensen uit lagere sociale klassen komen moeilijk uit zichzelf naar de

(gespecialiseerde) hulpverlening toe. Kortom het schort aan bereikbaarheid. Dit is niet alleen een kwestie van tijd en organisatie. Voorzover het dit wel is mag van de instellingen verlangd worden dat hierin verbetering komt (dit punt komt in de laatste paragraaf van dit hoofdstuk terug). Voor de cliënt moet een samenhangende via eerstelijnsvoorzieningen en langs andere wegen bereikbare organisatie worden opgezet.

Het is eveneens een kwestie van opstelling en houding van instellingen en werkers. Dit betekent dat soms een mentaliteitswijziging nodig is bij de hulpverleners om hun werkwijze zo te veranderen dat zij zo dicht mogelijk gaan staan bij de leefwereld van de cliënt en niet hun deskundigheid mogen laten overheersen. Intake en verdere hulpverlening mogen niet de indruk wekken dat de hulpverleningsorganisatie een bureaucratische is, maar moeten daarentegen blijf geven van een menselijke stijl. Wat dit betreft heeft de alternatieve hulpverlening het goede voorbeeld gegeven.

Een belangrijke tekortkoming ziet de werkgroep in de geringe bereidheid bij veel instellingen om outreaching te werken ten aanzien van niet of weinig gemotiveerde cliënten of gezinnen. Op dit punt zal een belangrijke wijziging van de houding van hulpverleners moeten plaats vinden, wil men de problematiek rondom justitiële hulpverlening een stuk verlichten.

De werkgroep beveelt aan dat de bereidheid en bekwaamheid van instellingen en werkers om outreaching te werken met niet of weinig gemotiveerde cliënten wordt verbeterd door opleiding en bijscholing van hulpverleners. In de subsidiëring van dit soort hulpverleningscontacten moet rekening gehouden worden met een eventueel zwaardere werkbelasting.

De werkgroep betreurt dat veel tekortkomingen in preventie en vroegtijdige onderkenning van hulpvragen ten nadele komen van juist (zeer) jonge kinderen. Voorbereiding op huwelijk, gezinsvorming en ouderschap kregen vroeger aandacht op verschillende manieren. Thans is hier nog nauwelijks sprake van.

In plaats van de oude vormen waarin de voorbereiding op huwelijk, gezinsvorming en ouderschap plaats vonden moeten nieuwe vormen en methoden worden ontwikkeld.

Konsultatiebureaus voor zuigelingen (en iets minder voor kleuters) hebben een zeer lage drempel. Zij zijn daarmee als preventief instituut bijzonder nuttig, maar hun betekenis is helaas te sterk beperkt tot het gebied van de lichamelijke gezondheidszorg. Slechts incidenteel bestaat aandacht voor psycho-sociale facetten.

Ook op de (lagere) school is de invalshoek bij het signaleren van problemen doorgaans nogal beperkt, namelijk tot de gevallen waarin leermoeilijkheden voorkomen.

De leiding van peuterspeelzalen en dergelijke is bij problemen, die aanleiding kunnen vormen om dieper in te gaan op gezins- en opvoedingssituatie meestal geheel op zichzelf aangewezen.

De werkgroep betreurt, dat de basis waarop bij psycho-sociale problemen vroegtijdig hulp kan worden geboden zo smal is. Zij wijt dit aan tekortkomingen in de

subsidiering, in opleidingen en in samenwerking tussen instanties/werkers. Ook door specialisatie bestaat dikwijls te weinig aandacht voor meer facetten van een probleem. Deze tekortkomingen hangen sterk met elkaar samen.

Subsidiering geschiedt bij konsultatiebureaus voor zuigelingen en kleuters ten dele per verrichting. Voor interne werkbesprekingen en besprekingen met specialisten van andere disciplines bestaat geen betalingsregeling. Ook is geen tijd beschikbaar voor besprekingen met de ouders.

Diensten voor ambulante geestelijke volksgezondheid hebben over het algemeen geen tijd beschikbaar en worden onvoldoende gefinancierd voor het geven van advies en konsultatie aan die werksoorten, waarin men in een goede positie verkeert om problemen vroegtijdig te onderkennen, waaronder de minder gespecialiseerde voorzieningen. Hierdoor wordt een houding van gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het hulpverleningswerk tegengegaan.

De werkgroep bepleit harmonisatie en zo nodig herziening van de financieringsregelingen voor de jeugdgezondheidszorg waardoor samenwerking met verwante werksoorten niet meer wordt belemmerd en meer aandacht gegeven kan worden aan psycho-sociale facetten.

De werkgroep beveelt verder de aanwijzing van proefregio's aan, waarin de ervaringen opgedaan in konkrete samenwerkingsituaties waarbij de jeugdgezondheidszorg en de ambulante geestelijke gezondheidszorg zijn betrokken (zoals Veendam, Flevopolder, Limburg en Amsterdam), nader kunnen worden getoetst en naar beleidsmaatregelen vertaald.

Samenhangend hiermee waren eveneens proeven te nemen met regionale en lokale adviesteams voor probleemkinderen. De distriktsarts voor de jeugdgezondheidszorg of een andere jeugdarts zou hierbij de koördinerende taak kunnen vervullen. De ervaringen opgedaan in Den Haag met een dergelijk adviesteam zijn gunstig. Voorts bepleit de werkgroep verbeteringen in de financiering van de diensten voor ambulante geestelijke volksgezondheid met het doel de ervaring, die met samenwerking en konsultatie reeds is opgedaan, bredere toepassing te geven.

Wat betreft de opleidingen is sprake van tekortkomingen in verschillende opzichten. Artsen, kleuterleidsters, leerkrachten, kreceleidsters en dergelijke zijn door hun werk ruimschoots in de gelegenheid om gedrags- en ontwikkelingsstoornissen te signaleren, maar het is zeer de vraag of zij in hun opleiding voldoende op deze taak zijn voorbereid. Toegespitst op de opleiding van artsen en daaraan verwante beroepen, kan men stellen dat deze te veel worden opgeleid om alleen verantwoordelijk te zijn voor een patiënt. Deze omstandigheid werkt reeds in de kuratieve sektor belemmerend, maar doet zich als bezwaar nog meer gelden in de preventieve sektor.

De opleidingen van artsen, kleuterleidsters, leerkrachten, kreceleidsters en dergelijke zouden moeten worden verbreed en mede gericht op vroegtijdige onderkenning van gedrags- en ontwikkelingsstoornissen en andere problemen en op kontakt met of doorverwijzing naar hulpverleningsinstanties. Daarnaast zouden al deze funktionarissen in hun werksituatie kennis dienen te hebben van de feitelijk aanwezige mogelijkheden tot hulpverlening.

Voorts is het van belang dat de stafleden van de organisaties voor geestelijke en jeugdgezondheidszorg en van andere werkvormen op het gebied van de hulpverlening regelmatig kontakt hebben met docenten van de op die werkvormen gerichte opleidingen.

Hetzelfde als hiervoor is gesteld met betrekking tot de verbetering van financieringsregelingen ten behoeve van samenwerking en met betrekking tot de opleidingen geldt ook voor de financiering en opleiding van (medewerkers van) schooladviesdiensten, schoolartsen, jeugd- en jongerenwerk en andere vormen van vrije-tijdswerk.

De werkgroep vindt het noodzakelijk dat het recht van de burger op hulpverlening wordt gegarandeerd. Daartoe dient overal in het land een basispakket van hulpverlening voor iedere burger beschikbaar te zijn. Dit pakket is bedoeld als minimum pakket. Plaatselijk en provinciaal/regionaal moet men de vrijheid hebben daaraan uitbreiding te geven.

Om de totstandkoming van een basispakket van hulpverleningsdiensten te verzekeren dient de landelijke overheid functies aan te wijzen, die in elk geval plaatselijk of provinciaal/regionaal moeten worden uitgevoerd. Voorts zullen minimale hoeveelheid (bijvoorbeeld uitgedrukt in aantal functionarissen) en spreiding per 'regio' nader moeten worden vastgesteld. De noodzaak om hoeveelheid en spreiding te veranderen zal eerder ontstaan dan de noodzaak om verandering te brengen in de aangewezen functies zelf.

De werkgroep ziet uit een oogpunt van zekerheid voor de burger de bevoegdheid tot aanwijzing liever gelegd bij de landelijke overheid, dan op het provinciale of nog lagere niveau. Op de lagere niveaus zal wel de vrijheid moeten bestaan om te regelen door wie die 'verplichte' activiteiten worden uitgevoerd en in wat voor organisatievorm dat geschiedt.

De werkgroep heeft niet de pretentie afgeronde voorstellen te kunnen doen voor minimaal noodzakelijke functies.

Haar invalshoek is beperkt tot de hulpverlening aan jeugdigen, zodat verbindingen met algemene en bepaalde kategoriale voorzieningen niet genoeg tot hun recht komen. Bovendien was de werkgroep niet in staat dit punt in de haar toegemeten tijd gedetailleerd te bestuderen.

Spoedige advisering en besluitvorming hierover zijn noodzakelijk om uitvoering van een aantal functies te garanderen, temeer nu de rijksoverheid door rijksbijdrageregelingen een begin wil maken met het geven van meer ruimte aan de gemeenten bij het verdelen van financiën op het gebied van de welzijnszorg.

De werkgroep stelt voor dat de landelijke overheid de volgende functies op het gebied van de ambulante hulpverlening aan jeugdigen aanwijst als minimaal noodzakelijk:

- advies, steun en begeleiding bij eenvoudige opvoedings- en relatieproblemen. Deze hulp zou gegeven moeten worden op lokaal (of wijk-)niveau en wel door huisarts, gezinsverzorgster, maatschappelijk werker, wijkverpleegster en zo nodig met assistentie van of door meer gespecialiseerde voorzieningen;
 - advies, steun, begeleiding en behandeling bij niet gekompliceerde lichamelijke en psychosomatische problemen.
- Deze hulp (eveneens op lokaal of wijkniveau) kan worden gegeven door huisarts, kraamverzorgster, wijkverpleegster, maatschappelijk werker en zo nodig met

assistentie van of door meer gespecialiseerde voorzieningen;

- onderzoek en behandeling van ernstige problemen in opvoeding en ontwikkeling.

Deze functie zal moeten worden uitgeoefend op regionale schaal door instanties als het huidige medisch-opvoedkundig bureau, jongerenadviescentrum, jeugdpsychiatrische dienst. Aandacht is vereist voor toegankelijkheid voor een verscheidenheid van groepen, waaronder jongeren die zelfstandig om hulp aankloppen;

- crisisinterventie bij pedagogische, relationele en andere akute problemen.

Deze hulp kan georganiseerd worden op regionale schaal, waarbij te denken is aan samenwerking van instellingen. Zij kan gekoppeld zijn aan een mogelijkheid tot onderdakverschaffing van korte duur;

- hulpverlening in het kader van een maatregel van kindbescherming bij ernstige pedagogische noodsituaties;

- onderzoek en behandeling van ernstige lichamelijke en psychische problemen.

Deze functie zal moeten worden uitgeoefend op regionale schaal door diverse specialisten;

- dagverblijven of activiteitencentra voor jeugdigen die tengevolge van een geestelijk of lichamelijk defekt of tengevolge van een ongunstige thuissituatie, voor een deel van de dag opvang en begeleiding behoeven, en waar eventueel in gedragsobservatie kan worden voorzien.

Deze functie zal moeten worden gerealiseerd op regionale schaal.

In bovenstaande opsomming is bij wijze van toelichting bij enkele de voorziening of de professioneel deskundige genoemd die de uitvoering ervan zou kunnen behartigen. Hierbij is met opzet niet naar volledigheid gestreefd, omdat zoals betoogd, aan de uitvoering plaatselijk vorm moet worden gegeven. Zoals aangegeven kan de uitvoering van een aantal functies (mede) geschieden door algemene voorzieningen, die zich op de bevolking als geheel of op een groot deel daarvan richten, zoals huisarts en algemeen maatschappelijk werker.

De werkgroep wil dit hoofdstuk besluiten met enkele opmerkingen over werkmethoden in de ambulante zorg.

In de praktijk vallen werkvorm en methode soms nagenoeg samen. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij crisisinterventie. Op het tekort aan crisisinterventie is de werkgroep van diverse kanten geweest. Het ligt voor de hand dat voor deze werkvorm permanente bereikbaarheid een vereiste is. Krisissituaties in het gezin doen zich bij voorkeur voor buiten de normale werkuren.

Voor langdurige behandeling van ernstige pedagogische problemen bestaat naar het oordeel van de werkgroep behoefte aan de ontwikkeling van een werkwijze gericht op intensieve begeleiding van het gezin, zo nodig met grote tijdsinvestering en aanwezigheid van de hulpverlener in de thuissituatie van het gezin.

Reeds kwam ter sprake de noodzaak dat instellingen voor 'vrijwillige' hulpverlening veel meer bereid moeten zijn hulp te verlenen aan weinig of niet gemotiveerde cliënten. De vele kritiek op de hulpverlening in het kader van een maatregel maakt het noodzakelijk, dat de bereidheid tot outreaching hulpverlening gaat groeien.

Bij pubers en adolescenten falen dikwijls geijkte hulpverleningsmethoden. Ook is het bij hen moeilijk symptomen en problemen op hun juiste waarde te schatten. Daarom is bijstelling nodig van de gangbare diagnostiek en behandelingsmethoden. Deze bijzondere problemen worden meer dan eens door hulpverleningsinstellingen miskend. Ook gebeurt het dat instellingen weinig open staan voor de behandeling van pubers en adolescenten.

De werkgroep vindt dit ernstige problemen en is van mening dat bij samenwerkingsafspraken in de toekomst moet worden geregeld welke instellingen hiervoor de verantwoordelijkheid dragen en dus tijd uittrekken.

Pubers en adolescenten die psychotherapie behoeven kunnen in onvoldoende mate worden geholpen. Dit geldt in nog sterkere mate voor verbaal minder begaafde jongeren. Er is daarom behoefte aan vormen van psychotherapie en begeleiding passend bij verschillende leeftijdsgroepen en leefpatronen.

Als laatste wil de werkgroep een opmerking maken over wetenschappelijk onderzoek ten behoeve van de ontwikkeling en verbreiding van behandelingsmethoden. De stand van het wetenschappelijk onderzoek op dit gebied is mager. Ook zijn er na afloop van onderzoeken gebreken in het verbreiden van en vertrouwd maken met onderzoeksresultaten.

Dit probleem komt ook wel tot uiting in het eenzijdige enthousiasme van sommige hulpverleners (of instanties) voor een bepaald denkmodel of een bepaalde therapie.

De werkgroep beveelt aan een systematische ontwikkeling van (nieuwe) behandelingsmethoden en aandacht voor de verbreiding van hun toepassing.

De in paragraaf 3.1 van hoofdstuk IV gemaakte opmerking over de zogenaamde sektorraden geldt ook voor het onderzoek ten aanzien van de ambulante en residentiële hulpverlening.

3 Residentiële hulpverlening aan jeugdigen

3.1 Inleiding

Bij residentiële hulpverlening aan jeugdigen denkt de werkgroep in de eerste plaats aan die plaatsingen in een inrichting of internaat die hun oorzaak vinden in een ernstige stagnatie in het opgroeiproces, vervolgens aan plaatsingen die voortvloeien uit toepassing van het strafrecht en in de derde plaats aan plaatsingen in verband met het (doorgaans kortstondig) bieden van onderdak. †

De werkgroep realiseert zich dat jeugdigen soms ook om andere redenen in een internaat geplaatst worden, bijvoorbeeld voor het volgen van onderwijs (schipperskinderen, schoolinternaten) of voor een langer durende medische behandeling (revalidatiecentrum). Dergelijke internaten beschouwen wij voor onze werkgroep als marginaal terrein. Wel willen wij ten aanzien van deze internaten stellen dat zij niet uitsluitend vanuit didactische, respectievelijk medische gezichtspunten mogen worden opgezet of geïnspecteerd. Daarvoor immers zijn jeugdigen voor een te omvangrijk deel van hun opvoeding, vaak geruime tijd, op deze bijzondere opvoedingssituatie aangewezen.

Een ander type internaten, dat buiten de aandacht van de werkgroep blijft, zijn de internaten, waar diep geestelijk gestoorden langdurig of zelfs levenslang verzorgd of verpleegd worden.

Waarschijnlijk is geen sektor van de hulpverlening aan jeugdigen de laatste jaren zo sterk in beweging en in opspraak gekomen als het zogenaamde inrichtingswezen. Terwijl het de laatste jaren tot de goede toon behoort om te spreken over integratie van voorzieningen, is het des te meer opvallend dat het residentiële werk doorgaans nog gezien wordt als op zichzelf staand en weinig als één van de mogelijkheden in het geheel van de hulpverlening. Daarbij komt dat de internaten de onmacht, die in de ambulante sektor bestaat om in bepaalde gevallen aan cliënten goede hulp te geven, letterlijk naar zich toegeschoven krijgen. Tekortkomingen in het ambulante werk worden hiermee toegedekt, overgedragen en aan de internaten verweten. Zo is vandaag de dag het internaatswerk een beetje de zondebok. Naar onze mening heeft het internaatswerk zijn functies, zij het dat dit een grondige en kritische beoordeling van de huidige situatie niet in de weg mag staan.

3.2 *Knelpunten*

Allereerst gaat de werkgroep in op wat zij ziet als de belangrijkste knelpunten in en rond deze sektor.

Het geheel van residentiële voorzieningen is op een historisch begrijpelijke maar voor thans willekeurige manier verspreid over verschillende departementen, partikuliere zuilen en over de landkaart van Nederland. Dit heeft voor het werk in het bijzonder twee nadelen.

In veel regio's is men gedwongen tot ver van huis plaatsen waardoor de hulpverlening aan het kind en die aan het gezin moeilijk op elkaar zijn af te stemmen en waardoor bovendien de sociale ontworteling van de betreffende jeugdige verergerd wordt.

Als tweede nadeel noemt de werkgroep dat het creëren van nieuwe voorzieningen onvoldoende planmatig gebeurt en zonder rekening te houden met voorzieningen in andere sectoren.

Door plaatsing in een inrichting worden jeugdigen in een uitzonderingspositie geplaatst. Dat brengt isolering en stigmatisering met zich mee, een effect dat versterkt wordt door de vaak afgelegen ligging van de inrichting, door de beslotenheid ervan en door de negatieve houding van de gemeenschap tegenover bepaalde groepen (jeugdige) mensen, die uit de normale samenleving zijn gehaald. Plaatsing in een inrichting, zeker wanneer die op afstand van het eigen milieu is gelegen, betekent voor de jeugdige een drastische ingreep in de vertrouwde leefwereld, waarin hij meestal ondanks alle moeilijkheden toch nog een zekere veiligheid vond.

De totale (opvoedings-)situatie van de betreffende jeugdigen wordt uit elkaar gehaald. Voor de oplossing van problemen gelegen in de opvoedingsrelatie tussen ouders en kind is uithuisplaatsing alleen ontoereikend. Wel kan gedeelde verantwoordelijkheid de draaglast van de ouders verminderen, de spanningen in het gezin doen afnemen en verhelderend werken op de problemen die er spelen.

Afdoende hulpverlening kan het niet zijn. Immers, tussen de zorg voor de jeugdige en de — eventuele — bemoeienis met de rest van het gezin zit letterlijk en figuurlijk een grote afstand.

De laatste tijd wordt steeds meer beklemtoond dat bij opvoedings- en opgroeimoeilijkheden het gezin als totaal cliënt-systeem gezien en geholpen moet worden.

Residentiële hulpverlening heeft (in het bijzonder als zij in grote inrichtingen geboden wordt) een aantal schaduwkanten, die slechts tot op zekere hoogte te vermijden zijn.

De jeugdige heeft te maken met een onoverzichtelijke hoeveelheid personen. Er is te veel diskontinuiteit in de relaties met volwassenen, zowel per etmaal als op de langere duur, door aflossing in diensten, veranderingen in groepsleiding en overplaatsing van de jeugdige zelf. Dit brengt met zich mee een tekort aan persoonlijke aandacht en warmte, vooral neerkomend op de schouders van de 'onopvallenden' en de 'zwarte schapen'.

De jeugdige heeft te maken met veel onbekende en vaak snel elkaar afwisselende leeftijdsgenoten. De inrichting biedt slechts beperkte gelegenheid en stimulans tot sociale verkenning mede door haar situering in een voor de jeugdige vreemde omgeving, die doorgaans sterk verschilt van zijn plaats van herkomst.

Om misverstanden te voorkomen zij nog opgemerkt, dat deze bezwaren niet per definitie voor elke inrichting gelden. Bij grote inrichtingen met een centralistische organisatie is het gevaar ervoor het grootst.

De uithuisplaatsing is vaak een noodmaatregel, genomen omdat in gang zijnde hulp vastliep en andere vormen van hulp niet (meer) beschikbaar waren. In het algemeen is er sprake van een (ernstige) crisis. Dat leidt er toe, dat de uithuisplaatsing veelal niet een onderdeel is van een goed doordacht hulpverleningsplan en dat de nieuwe situatie soms meer weg heeft van het plaatsen van het probleem in de ijskast.

Bij de betreffende ouders kan een gevoel van opluchting overheersen, maar ook een gevoel van uitgerangeerd zijn.

Het internaatwerk wordt op deze wijze belast met de oneigenlijke taak de gevolgen op te vangen van slecht gecoördineerde en ontoegankelijke ambulante hulpverlening en deze weer op gang te brengen.[†]

Nieuwe en veelbelovende mogelijkheden van ambulante en (semi-) residentiële hulpverlening staan in de kinderschoenen. Door het ontbreken of de slechte spreiding ervan is plaatsing in een inrichting soms de enig resterende mogelijkheid.

Naar de mening van de werkgroep bestaat (op veel plaatsen) gebrek aan:

- bij diverse leeftijden passende vormen van psychotherapie (spel-, gespreks-, gedragstherapie);
- deskundige begeleiding in gezinnen met opvoedingsproblemen, waar nodig met grote tijdsinvestering en aanwezigheid ter plekke;
- gezinsbehandelingsmogelijkheden;
- pedagogische crisisinterventie (eerste opvang met zorgvuldige afwikkeling);
- opvanggezinnen en therapeutische pleeggezinnen;
- verschillende vormen van begeleide kamerbewoning, bij voorkeur binnen het algemene woonaanbod voor jongeren.

De residentiële hulpverlening plaatst de werkers (groepsopvoeders of anders geheten) in een aantal opzichten in een ongunstige situatie, die ook schadelijk is voor dit werk.

Het residentiële werk is door de moeilijkheidsgraad der betrokken jeugdigen erg zwaar. Dit is de laatste jaren versterkt door het toenemend selektief gebruik van de inrichtingsplaatsing. Door onregelmatige werktijden en voortdurende konfrontatie met spanning en probleemgedrag is dit werk psychisch sterk belastend, terwijl de voorafgaande beroepsopleidingen doorgaans onvoldoende blijken. In hoofdstuk VI komt de werkgroep hierop nog terug.

Het spreekt voor zich dat het grote personeelsverloop, waartoe de ongunstige werkvoorwaarden leiden, de kwaliteit van het werk nadelig beïnvloedt.

Zeer in het bijzonder op het gebied van de residentiële hulpverlening aan jeugdigen zijn verfijning van behandelingsmethoden en wetenschappelijk onderzoek en evaluatie nog weinig ontwikkeld. Dat leidt soms tot spraakverwarring tussen of binnen inrichtingen. Het maakt ook dat de hulp, die de jeugdige krijgt, soms sterk bepaald wordt door de ideeën en werkstijl van de inrichting of afdeling waar hij toevalligerwijze terecht komt.

3.3 Aanbevelingen

De beleidsaanbevelingen, die de werkgroep ten aanzien van residentiële voorzieningen in aansluiting op het voorgaande doet, betreffen:

- samenwerking van de voorzieningen onderling en met de ambulante voorzieningen;
- planning en de aanwijzing van minimaal noodzakelijke voorzieningen;
- kwaliteit en toezicht.

De samenwerkingsaspecten, die hierna worden aangestipt, zullen in het laatste deel van dit hoofdstuk worden uitgewerkt. Planning komt nog uitgebreid aan bod in hoofdstuk VIII Bestuurlijke instrumenten.

De werkgroep constateert dat met regionalisering en samenwerking op het gebied van de residentiële hulpverlening een (zij het bescheiden) begin is gemaakt door de start van de beraadsgroepen van het W.I.J.N. (Werkverband Integratie Jeugdwelzijnswerk Nederland) in vijf gebieden, die tezamen het gehele land bestrijken.

Op wat langere termijn zouden naar de mening van de werkgroep beraadsgroepen voor het gebied van een provincie moeten gaan functioneren. Deze beraadsgroepen moeten belangrijke taken krijgen bij de planning en de uitvoering. Wanneer te zijner tijd (provinciaal) de zogenaamde kristallisatiepunten zijn ingesteld (zie hoofdstuk VIII, Bestuurlijke instrumenten), kunnen deze beraadsgroepen daarvan deel gaan uitmaken.

Voor de taak van de beraadsgroepen is van bijzonder belang, dat zij streven naar afstemming van ambulante en residentiële voorzieningen en naar completering van het pakket van voorzieningen ook met semi-residentiële. Aldus moet ernaar gestreefd worden dat in het gebied van elke provincie een behoorlijk gevarieerd voorzieningenpakket tot stand komt en dat uithuisplaatsing in die 'eigen regio' nagenoeg altijd mogelijk wordt.

De werkgroep stelt voor de toekomstige (provinciale) beraadsgroepen de volgende taken te geven:

- inventarisatie en registratie van (semi-)residentiële voorzieningen en van het gebruik dat hiervan wordt gemaakt; tevens het peilen van de behoeften aan de verschillende soorten residentiële voorzieningen;
- de verzameling van materiaal voor het opstellen van jaarplannen en meerjarenplannen voor de ontwikkeling van het residentiële werk in het betreffende gebied;
- bemiddelen en adviseren bij die plaatsingsproblemen die niet zelfstandig door plaatsende instanties samen met de internaten kunnen worden opgelost; het ontwikkelen van criteria voor plaatsing in bepaalde nader te differentiëren internaten;
- bevorderen van de kennis van de sociale kaart van de inrichtingen bij plaatsende instanties, zodat de rol van het toeval bij plaatsingen wordt teruggedrongen; het bevorderen van samenwerkingsafspraken, die de verantwoordelijkheid laten liggen bij de instanties zelf;
- het stimuleren van de ontwikkeling van nieuwe vormen van hulpverlening en (semi-) residentiële opvangmogelijkheden voor kinderen en jongeren;
- het bevorderen van samenwerkingsafspraken tussen residentiële en ambulante voorzieningen, gericht op optimale begeleiding van ouders en jeugdigen.⁴

De ontwikkeling (door vervanging, vernieuwing, stichting, inkrimping, opheffing) van voorzieningen voor residentiële hulpverlening aan jeugdigen dient — overigens in nauwe samenwerking met de ontwikkeling van ambulante hulp — zo spoedig mogelijk interdepartementaal en intersektoraal behartigd te worden. De scheiding tussen internaten, die voortvloeit uit het feit dat zij ressorteren onder de departementen van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk, Justitie en Volksgezondheid en Milieuhygiëne, is achterhaald. Goedkeuring van internaten zou in principe een interdepartementale aangelegenheid moeten zijn.

Noodzakelijk is, dat planning van de internaten die ressorteren onder de drie hiervoor genoemde departementen wordt voorbereid door één beraadsgroep per regio, zoals hiervoor aangegeven.

Op korte termijn is nodig een konkreter vaststelling van knelpunten in de beleidscoördinatie van die drie departementen met betrekking tot residentiële voorzieningen.

De werkgroep beveelt de instelling aan van een interdepartementale commissie met als taak mogelijkheden uit te werken om dit beleid te coördineren, voortbouwend op de in 1972 aan de drie betrokken bewindslieden uitgebrachte ambtelijke 'Nota betreffende inventarisering van intramurale zorg voor jeugdigen'.

Reeds nu dient begonnen te worden met interdepartementale coördinatie bij het stichten van nieuwe en het opheffen van bestaande residentiële voorzieningen.

Bij de financiering van internaten mag de aanwezigheid van lege bedden niet financieel worden 'bestraft'. Indien dit wel gebeurt, dan wordt de beslissing over opname en uithuisplaatsing vertroebeld en het internaat verleid tot het zoveel mogelijk verkleinen van de marge van lege plaatsen voor spoedopname.

De werkgroep beveelt aan om in plaats van een vergoeding te geven per feitelijke verpleegdag te subsidiëren op basis van een goedgekeurde begroting binnen landelijk vastgestelde en regionaal te variëren limieten, die bovendien de instellingen ruimte laten voor eigen prioriteitenstelling.

Evenals bij de ambulante hulpverlening moet op den duur bij de residentiële een basispakket van hulpverlening voor een bepaald gebied tot stand komen. Ook hier zou dit moeten geschieden doordat de landelijke overheid functies aanwijst die minimaal moeten worden gerealiseerd. Die aanwijzing geeft aan de lagere overheid de plicht de aangegeven functies te (doen) realiseren en impliceert financiële vergoeding aan (of via) de lagere overheid.

Om dezelfde redenen als genoemd bij het overeenkomstige onderwerp in de paragraaf ambulante hulpverlening, geldt ook hier dat de werkgroep niet in staat is afgeronde voorstellen te formuleren voor die minimale functies. Voorts zullen hoeveelheid (bijvoorbeeld uitgedrukt in capaciteit) en geografische spreiding per 'regio' nader moeten worden vastgesteld. In het algemeen zullen residentiële voorzieningen een regionaal werkgebied hebben, soms zelfs een nog groter. Vanwege de verwevenheid van plaatsingsindicaties zijn bij de hierna te noemen functies ook een aantal voorzieningen voor gehandicapten opgenomen. Waar sprake is van voorzieningen voor lichamelijk of geestelijk gehandicapten worden afzonderlijke voorzieningen voor lichamelijk en voor geestelijk gehandicapten bedoeld.

De werkgroep stelt voor dat de landelijke overheid de volgende functies op het gebied van de residentiële hulpverlening aanwijst als minimaal noodzakelijk:

- de mogelijkheid van residentiële verzorging en opvoeding van jeugdigen van wie een geestelijke of lichamelijke handicap voor het betreffende gezin een te zware opgave is, of die vanwege de handicap speciaal onderwijs of een speciale behandeling nodig hebben;
- de mogelijkheid voor geestelijk gehandicapte kinderen de zelfredzaamheid te ontwikkelen in begeleide wooneenheden, die geïntegreerd zijn in de samenleving;
- de mogelijkheid van een relatief korte verzorging en opvoeding van kinderen (ook van lichamelijk of geestelijk gehandicapte kinderen) aan wie de thuissituatie deze tijdelijk niet kan bieden;
- de mogelijkheid van residentiële crisisopvang, dat wil zeggen de mogelijkheid om jeugdigen op zeer korte termijn korte tijd onder te brengen als hun (thuis)situatie door conflicten of anderszins akueel onleefbaar is geworden;
- de mogelijkheid van residentiële verzorging, opvoeding en behandeling van jeugdigen uit ernstig ontwrichte of onharmonische of pedagogisch tekort schietende gezinnen en van jeugdigen met een diepgaande persoonlijkheidsstoornis of ernstige gedragsmoeilijkheden;
- vormen van begeleide kamerbewoning voor jongeren die enerzijds niet meer thuis kunnen of willen wonen en die anderzijds nog niet toe zijn aan geheel zelfstandig wonen.

Een residentiële voorziening met uitsluitend als doel persoonlijkheids- en gedragsonderzoek, zoals de zogenaamde observatiehuizen hebben, acht de werkgroep problematisch. Het is moeilijk in de min of meer kunstmatige situatie van

het observatiehuis een diagnose te stellen, omdat in veel gevallen problemen waarom het gaat juist in de (opvoedings)situatie thuis spelen. Om die reden kunnen observatierapporten die niet zijn gebaseerd op het dagelijks gebeuren bij de jeugdige thuis bij verdere hulpverlening slechts een beperkt uitgangspunt vormen. Een ander nadeel van interne observatie is, dat plaatsing in een observatiehuis voor de jeugdige een extra inrichtingsplaatsing betekent met alle nadelen vandien. Daarom kiest de werkgroep voor uitbreiding van ambulante observatie, waarvan observatie van het dagelijks gebeuren in het gezin een onderdeel vormt. Voor die gevallen, waarin uithuisplaatsing om andere redenen noodzakelijk is dan voor observatie alleen, zouden mogelijkheden voor gedragsobservatie in diverse soorten inrichtingen (waaronder die voor opvang) moeten worden uitgebreid.

Planning en samenwerking raken de inhoud van het werk slechts voor een gedeelte. De werkgroep vindt kwaliteitsverbetering van het residentiële werk dringend nodig en doet daarom tot slot een aantal aanbevelingen gericht op de kwaliteit van dit werk. De positie en opleidingssituatie van groepsopvoeders (die ook nauw met de kwaliteit van het werk in verband staan) komen apart ter sprake in hoofdstuk VII.

De werkgroep geeft ten aanzien van de kwaliteit van het residentiële werk de aanbeveling, dat binnen een beperkt aantal jaren (bijvoorbeeld binnen vijf jaar) de overheid op grond van nauw overleg met organisaties van cliënten, werkers en instellingen, voor de diverse vormen van residentiële hulpverlening kwaliteitseisen vaststelt, die dienen als:

- leidraad bij de subsidiëring/financiering en planning;
- aandachtspunten bij de verslaglegging van de instelling (zie ook hoofdstuk VI van deze nota);
- toetsingscriteria voor de inspectie.

Vooruitlopend op de resultaten van dit overleg zou de werkgroep reeds nu de volgende punten als minimum kwaliteitseisen willen formuleren, die zij graag op korte termijn door de overheid vastgesteld ziet:

- a bij uithuisplaatsing dient indien enigszins mogelijk vooraf en in geval van overmacht spoedig erna een duidelijke probleemstelling te worden gemaakt, alsmede een daarop gebaseerd werkplan, dat met betrokkenen wordt besproken en dat ter inzage is voor de inspectie;
- b bij residentiële hulp aan jeugdigen dienen vanaf het begin goede afspraken gemaakt te worden tussen de inrichtingen en de instantie die aanvankelijk de thuissituatie begeleidde over een zorgvuldige begeleiding van en hulpverlening aan het gezin, die goed afgestemd is op wat met de jeugdige gebeurt. Subsidie-technisch moet er ruimte zijn voor een in elk concreet geval optimale taakverdeling;
- c jeugdigen en hun ouders dienen ruim en openhartig betrokken te worden in beoordeling, rapportage en de vaststelling van het behandelingsplan van en over henzelf;
- d de mondigheid en zelfstandigheid van jeugdigen in inrichtingen dient op een bij de leeftijd passende wijze gerespecteerd te worden, tenzij bijzondere gedragsproblematiek dat absoluut onmogelijk maakt;
- e de groepsgrootte zal in inrichtingen die de behandeling van ernstige opvoedings- en persoonlijkheidsproblemen beogen niet boven de acht mogen liggen.

Volledige kwaliteitseisen, waarvan hiervoor is gezegd dat ze op wat langere termijn moeten worden ontwikkeld, zullen bovendien betrekking moeten hebben op:

- de omvang van de inrichting en van de leefgroepen, gedifferentieerd naar de aard van de inrichting en van de behandeling;
- het aantal groepsopvoeders per groep;
- de vestigingsplaats van de inrichting, in verband met de integratie in de (sociale) omgeving.

De werkgroep stelt voor dat een effectief toezicht wordt ingesteld op langer dan één jaar durende uithuisplaatsingen, voor zover een dergelijk toezicht nog niet bestaat. Hiervoor zijn nodig een meldings- en rapportageplicht en een regeling van het toezicht op de plaatsing en eventuele behandeling.

4 Hulp en recht

4.1 Inleiding

De hulpverlening is in een aantal gevallen gekoppeld aan een civielrechtelijke of strafrechtelijke ingreep. Al vele jaren is deze combinatie van opvoedingshulp en rechterlijk ingrijpen onderwerp van principiële discussies en soms bron van onbehagen.

In het algemeen kan men zeggen dat de ontmoeting hulp en recht zich afspeelt in situaties van ernstige bedreiging, conflict of crisis. In die situaties zullen de hulpverlening en het recht de belangen van jeugdigen, hun ouders en hulpverleners zo goed mogelijk moeten dienen. De onderlinge (spannings)verhouding van hulp en recht speelt daarbij een grote rol en krijgt daarom in deze paragraaf aandacht.

4.2 Hulpverlening gekoppeld aan een maatregel van kindbescherming

4.2.1 Knelpunten. In het gehele gebied van de hulpverlening bij opvoeden en opgroeien (de psycho-sociale hulpverlening) neemt de kinder- (of jeugd-) bescherming (de justitiële hulpverlening) vanouds een aparte en thans zelfs geïsoleerde plaats in.

De werkgroep meent, dat integratie van deze vorm van pedagogisch helpen in het bredere gebied van de hulp bij opvoeden en opgroeien een belangrijk beleidsdoel dient te zijn. Zij meent ook, dat het aantal gevallen waarin naast hulp ook rechterlijk ingrijpen nodig is, door een kwalitatieve verbetering en door goede spreiding van de zogenaamde vrijwillige ('niet-justitiële') hulpverlening verder verminderd kan worden. Wel zullen zich vooralsnog situaties blijven voordoen, waarin de samenleving haar verantwoordelijkheid ten opzichte van een jeugdige alleen recht kan doen door naast het bieden van zo goed mogelijke hulp in te grijpen in de ouderlijke bevoegdheden. Zij denkt daarbij aan gevallen waarin het onverantwoord of het niet uitvoeren van deze bevoegdheden door de ouders voor een jeugdige een ernstige bedreiging vormt die niet langs de weg van vrijwillige hulpverlening kan worden opgeheven.

De werkgroep schenkt thans achtereenvolgens aandacht aan knelpunten in het huidige pakket van jeugdbeschermingsmaatregelen en ten aanzien van de organen

die met rechtspraak, onderzoek en hulpverlening zijn belast.

Het geheel van *kinderbeschermingsmaatregelen* dat de (kinder-)rechter ter beschikking staat moet alleen al op grond van zijn ontstaansdatum kritisch op zijn huidige doeltreffendheid worden gezien. Sinds de tijd dat de maatregelen, behoudens kleine latere wijzigingen, in de wet werden vastgelegd is er veel veranderd in de maatschappelijke omstandigheden en in de ideeën over opvoeding en hulpverlening. Bovendien worden deze maatregelen, zij het in afnemende mate, nog vaak oneigenlijk toegepast of voortgezet, omdat geen andere vorm van 'outreaching' hulp beschikbaar is of omdat de financiële basis voor een andere (dus 'vrijwillige') vorm van hulp ontbreekt.

Wat de maatregel van ondertoezichtstelling betreft, deze creëert altijd de dubbelrol van toezichtuitoefenaar en hulpverlener/vertrouwenspersoon. Het automatisch ontstaan van die dubbelrol is naar ons oordeel zo niet altijd, dan toch in een aantal gevallen ongewenst.

Verder dekt deze maatregel met een juridische vlag al te uiteenlopende ladingen, namelijk van het ondersteunende contact tot en met de gedwongen uithuisplaatsing. Tenslotte ziet de werkgroep het als een nadeel, vooral bij oudere jeugdigen, dat de rol van de gezinsvoogd ten opzichte van de ouders én zijn rol ten opzichte van de jongere niet duidelijk onderscheiden en omlijnd worden.

De onderscheiding tussen de maatregelen van ontheffing en ontzetting van de ouderlijke macht is door de moderne inzichten in schuld bij pedagogisch falen én in de betekenis van de ouder-kind relatie ook na pedagogisch falen, achterhaald.

De kiesrechtontneming van de gezagsdragers bij de ontzetting van de ouderlijke macht is wellicht historisch begrijpelijk, maar versterkt het stigmatiserende karakter van deze maatregel.

Tenslotte ontbreekt de mogelijkheid om in een konflikt tussen ouders (of voogd) en jeugdigen een oplossing te brengen door een eenmalige rechterlijke uitspraak zonder dat daaruit een toezicht- of voogdijsituatie resulteert. In paragraaf 3 van hoofdstuk III deed de werkgroep hierover een aanbeveling.

Van de organen die een rol spelen bij deze vorm van hulpverlening zijn er twee die een publiek karakter dragen: de kinderrechter en de raad voor de kindbescherming.

Wat de *kinderrechter* betreft acht de werkgroep een belangrijk knelpunt de dubbelrol van rechterlijke instantie die de ondertoezichtstelling uitspreekt én van toezichthouder op, ja soms bijna uitvoerder van de hulpverlening.

Rekrutering, selectie, opleiding en loopbaanplanning van kinderrechters zijn niet in overeenstemming met de eigensoortigheid en moeilijkheid van de materie en met de bijzondere rol die deze rechter heeft te spelen (vergelijk het rapport Kinderrechtspraak van de commissie-Enschedé, 's-Gravenhage - 1968).

Vooraf bij de meer ingrijpende beslissingen, zoals gedwongen uithuisplaatsing is het alleensprekend rechter zijn een zware belasting.

Omdat in veel kinderrechtzaken de juridische bijstand aan jeugdigen en/of hun ouders geen grote rol speelt en zaken in hoger beroep zeldzaam zijn, is de speelruimte voor sterk persoonlijk gekleurde beslissingen groot.

Bij de *raad voor de kindbescherming* is de verhouding tussen de raad als autonoom college van burgers met een eigen publieke functie en verantwoordelijkheid én het bureau van de raad als een onder verantwoordelijkheid van het departement van Justitie werkend orgaan onduidelijk. Bovendien is het vanwege de groei van de werkzaamheden en daarmee van het professionele apparaat, weinig realistisch om te veronderstellen dat de verantwoordelijkheid voor uitgaande adviezen en voorstellen bij het college van de raad ligt.

De geringe geneigdheid van niet-kinderbeschermingsinstellingen hulp te verlenen aan in eerste instantie niet of amper gemotiveerde cliënten heeft tot gevolg dat moeilijke zaken bij de raad terecht komen. Dit probleem doet zich des te sterker voor als de samenwerking tussen raad en 'vrijwillige' instellingen te wensen overlaat. Door onderzoek en rapportage wel, maar hulpverlening niet aan de raad op te dragen ontstaat een in de praktijk moeilijk vol te houden scheiding. Deze moeilijkheid wordt waarschijnlijk extra zwaar gevoeld ten gevolge van het feit, dat de medewerkers van de raad voor het overgrote deel als hulpverlener zijn opgeleid. Bij de toevertrouwing aan de raad voor de kindbescherming raakt de raad niet zelden verwickeld in een aanzet tot een hulpverleningscontact dat later afgebroken moet worden hetzij wegens verwijzing hetzij wegens omzetting in een andere maatregel.

Tenslotte worden naar onze indruk taken van de raden met betrekking tot preventie, toezicht en klachtenbehandeling overschaduwed door het omvangrijke geheel van andere taken.

De hulpverlening gekoppeld aan een justitiële maatregel staat sterk apart van andere opvoedingshulp doordat zij wordt geboden door speciaal hiervoor bestemde partikuliere *instellingen*. Hierdoor kan in een aantal gevallen onvoldoende aansluiting plaatsvinden met al bestaande hulpverleningscontacten waardoor diskontinuiteit in de hulpverlening optreedt. Dit leidt ook tot stigmatisering, doordat een kindbeschermingscliënt op andere instellingen aangewezen is dan bijvoorbeeld de ouder of leeftijdgenoot die hulp bij moeilijkheden zoekt. De werkgroep is van mening dat de diskontinuiteit onnodig en de stigmatisering vermijdbaar is.

De met de uitvoering van de kindbeschermingsmaatregelen belaste partikuliere voogdij- en gezinsvoogdij-instellingen, (al dan niet gekombineerd en soms uitgerust met een afdeling voor advies en hulp aan jongeren en ouders op vrijwillige basis), zijn voor dit moeilijke werk kwantitatief en kwalitatief onvoldoende bemand. Door het selectiever gebruik van maatregelen gaat het in hun werk om steeds moeilijker opvoedings- en gezinsproblemen. Vooral de vaak crisisachtige beginfase van dergelijke hulpverleningsprocessen vraagt een tijdsinvestering die de huidige werkbelasting niet toelaat. Bovendien is de problematiek als regel zo ingewikkeld, dat een vertrouwdheid van de hulpverlener met gezinsbehandelingsmethoden noodzakelijk is evenals assistentie van deskundigen zoals jeugdpsychiater, psycholoog en orthopedagoog.

4.2.2 Aanbevelingen. Tegen de achtergrond van de hierboven gesignaleerde knelpunten en gelet op publikaties en discussies komt de werkgroep voor dit moeilijke gebied van de hulpverlening tot de volgende aanbevelingen:

Wat de kindbeschermingsmaatregelen betreft stelt de werkgroep zich in het algemeen achter de voorstellen van de commissie-Wiarda (Jeugdbeschermingsrecht, rapport van de commissie voor de herziening van het Kinderbeschermingsrecht, 's-Gravenhage 1971, Staatsuitgeverij). De commissie-Wiarda onderscheidt de maatregelen van schorsing, beperking en ontheffing van het gezag.

De werkgroep zou een verfijning binnen de ontheffing van het gezag willen aanbrengen op grond van een verschil in te verwachten duur in het geval dat deze maatregel beide ouders betreft. Enerzijds zou er een 'voorlopige' ontheffing moeten komen waarbij de vraag van herstel vooralsnog open blijft en een (helpend) volgen van de ontwikkeling van de ontheven ouders in relatie tot het kind aangewezen is; hier moet overdracht van voogdij aan pleegouders uitgesloten zijn. Anderzijds zou er daar waar herstel uitgesloten geacht mag worden, aanstonds de mogelijkheid moeten bestaan tot 'definitieve' ontheffing en dus tot snelle voogdij-opdracht aan een natuurlijk persoon, gevolgd door adoptie. De werkgroep denkt dat hierdoor het nadeel van jarenlange onzekerheid over de definitieve regeling van het gezag over kinderen, wordt verkleind.

Voorts bepleit de werkgroep binnen de door de commissie-Wiarda voorgestelde maatregel van beperking van het gezag een onderscheid te maken tussen beperking van het gezag in de zin van een plicht voor ouders en jeugdige om in belangrijke zaken voeling en overleg te hebben met de gezinsvoogd en een beperking van het gezag die tevens ontneming van de verzorging (onvrijwillige uithuisplaatsing) beoogt.

Tenslotte bepleit de werkgroep nadrukkelijk dat de kiesrechtontneming, die uit de geldende maatregel van ontzetting voortvloeit, bij de eerstkomende grondwetswijziging geschrapt wordt.

De werkgroep bepleit aan de kinderrechter wettelijk de bevoegdheid te geven van een ad hoc beslissing bij conflicten, geschillen en noodsituaties in de sfeer van opgroeien en opvoeden.

Dergelijke ad hoc beslissingen zouden + zoals al in hoofdstuk III is gesteld — geen toezichtfunctie of verandering in het gezag van ouders of derden betekenen, doch slechts een eenmalige aanwijzing aan ouders en/of jeugdigen en/of hulpverleners om bepaalde dingen wel of niet of zo te doen. De aanleiding tot een dergelijke ad hoc beslissing kan liggen in een initiatief van de betreffende ouders of van de betreffende jeugdige of van de — al dan niet op aandrang van derden handelende — raad voor de kindbescherming.

De aanbevelingen van de commissie-Enschedé voor de rekrutering, selectie en opleiding van kinderrechters moeten zo spoedig mogelijk van kracht worden.

De werkhoeveelheid, de werkruimte en de werkwijze van de kinderrechter moeten aangepast zijn aan de eisen van een grote toegankelijkheid voor en een goed contact met ouders en jeugdigen.

De kinderrechter moet ontheven worden van de toezichthoudende en uitvoerende taak bij de beperking van het gezag.

Ingrijpende beslissingen als ontheffing en gedwongen uithuisplaatsing moeten opgedragen worden aan een gespecialiseerde meervoudige kamer (bijvoorbeeld een kamer voor jeugd- en gezinszaken), waarin naast juridische ook sociale en

pedagogische deskundigheid aanwezig is, zonodig door de opnemings in deze kamer van niet-juristen als rechters.

Ten aanzien van de raad voor de kindbescherming stelt de werkgroep voor in de verhouding tussen college en bureau een duidelijker onderscheid te maken.

Het bureau van de raad voor de kindbescherming zou zich moeten ontwikkelen tot een publiek orgaan van de rijks- (wellicht later provinciale) overheid ten dienste van de hulpverlening bij opvoeden en opgroeien.

Als kerntaken van dit orgaan ziet de werkgroep:

- uit eigen initiatief of op verzoek van burgers of instellingen optreden in gevallen waar jeugdigen en/of hun opvoeders in ernstige nood zijn, terwijl door wiens schuld dan ook, andere hulp uitblijft of niet voldoende blijkt. Dit optreden moet bestaan uit assistentie bij het zoeken of in gang zetten van vrijwillige hulp of uit het uitlokken van kindbeschermingsmaatregelen. Alleen in uiterste noodzaak mag (kortstondig) hulp worden geboden. Het bureau zou kansen moeten aangrijpen om bij vrijwillige hulpverleningsinstellingen bereidheid te vinden zich al dan niet in het kader van een maatregel met een bepaald gezin of jeugdige te gaan bemoeien;
- het voorlichten en adviseren van de (kinder)rechter;
- het onderhouden van intensieve en waar nodig stimulerende contacten met hulpverleningsinstellingen in het desbetreffende gebied. Dit betekent dat een eigen bijdrage wordt geleverd in het netwerk van instellingen (zie de volgende paragraaf).

Het college van de raad voor de kindbescherming zou zich kunnen ontwikkelen tot een Raad voor Jeugd- en Opvoedingszaken.

Als kerntaken ziet de werkgroep:

- het fungeren als commissie van advies en toezicht voor het bovengenoemde publiek orgaan voor opvoedingshulp;
- het opvangen en vertalen van signalen omtrent tekorten zowel in de maatschappelijke omstandigheden voor opgroeien en opvoeden als in de daarop gerichte welzijnsvoorzieningen; het aanhangig maken van deze tekorten bij overheid en andere betrokkenen.

Deze laatste taak zou er toe kunnen leiden dat de Raad voor Jeugd- en Opvoedingszaken te zijner tijd ook een inbreng levert bij het denken en adviseren over lokaal en provinciaal (jeugd)welzijnsbeleid, zoals dat gedacht is bij het in hoofdstuk VIII voorgestelde kristallisatiepunt.

Een dergelijke Raad zou niet primair of exclusief onder het departement van Justitie moeten vallen maar onder een combinatie van departementen die zich met (jeugd)welzijn bezighouden of onder een welzijnsdepartement. Denkbaar is dat, wanneer eenmaal provinciale grenzen en arrondissementsgrenzen samenvallen, de Raad zou ressorteren onder de provinciale overheid.

Uiteraard moet de Raad de maatschappelijke, wereldbeschouwelijke en politieke gevarieerdheid van de bevolking in het desbetreffende gebied weerspiegelen.

Voor wat de instellingen betreft die thans belast zijn met de uitvoering van kindbeschermingsmaatregelen, acht de werkgroep het noodzakelijk de ervaringen met de experimenten terzake van scheiding van hulp en recht af te wachten. Indien

de resultaten dat wettigen zal de toezichhoudende of plaatsvervangende ouderlijke bevoegdheid niet langer meer door dezelfde persoon of instelling moeten worden uitgeoefend die de hulpverlening verzorgt.

Zolang deze experimenten aan de gang zijn bepleit de werkgroep dat:

- de instellingen mee functioneren in het in de volgende paragraaf genoemde netwerk en mede op grond van afspraken tussen hulpverleningsinstellingen over de werkverdeling, meer hulp verlenen op vrijwillige basis;
- de overheid financiële mogelijkheden biedt voor deze activiteiten. De werkgroep is geen voorstander van een algemene, landelijke verhoging van de 15% limiet, die thans voor vrijwillige hulpverlening geldt. Een verhoging zal moeten worden gemotiveerd op grond van de situatie ter plaatse. In elk geval zal de financiële ruimte ook moeten dienen voor voortzetting van de hulpverlening nadat de maatregel van kinderbescherming is opgeheven;
- overheid en instellingen mogelijkheden scheppen voor een scheiding tussen gezags- of toezichtuitoefening en hulpverlening, daar waar dat in de praktijk mogelijk en voor het betreffende geval zinvol is. Hierbij is te denken aan voortzetting van een reeds vóór de maatregel bestaand hulpverleningscontact of aan overdracht van de hulpverlening aan een andere instelling of hulpverlener. Een dergelijke werkwijze veronderstelt dat ook niet-kinderbeschermingsinstellingen in het netwerk bereid zijn tot hulpverlening in het kader van een maatregel;
- binnen de instellingen zelf geprobeerd wordt de dubbelrol van gezags- of toezichtuitoefening en hulpverlening, daar waar dat zinvol is, zoveel mogelijk uit elkaar te houden. Dit zou bijvoorbeeld kunnen gebeuren door één persoon het contact met de cliënt te laten onderhouden en meer ingrijpende beslissingen te later nemen op een ander niveau binnen de instelling of door een team van medewerkers. Het gaat hier om een zekere werkverdeling binnen de instelling, niet om een principiële scheiding van hulp en recht;
- de instellingen meer dan thans worden toegerust met deskundigen op het terrein van opgroei- en opvoedingsproblemen: jeugdpsychiater, psycholoog, orthopedagoog en gezinsbehandelaar. Deze specialistische medewerkers moeten in eigen huis beschikbaar zijn voor consultatie, behandeling en deskundigheidsbevordering.

Wanneer op den duur goede werkafspraken tussen hulpverleningsinstellingen tot stand komen, zullen deze deskundigen, evenals die van andere instellingen voor hulpverlening, hun diensten moeten verlenen ten behoeve van de cliënten van een bepaald gebied.

Dit alles veronderstelt ook, dat op korte termijn door interdepartementale samenwerking en coördinatie en op langere termijn door een betere departementale indeling de scheidsmuren tussen de voorzieningen die nu onder Justitie, Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk en Volksgezondheid en Milieuhygiëne vallen, verminderen en verdwijnen. Hierop zal in hoofdstuk VIII nader worden ingegaan.

4.3 Hulpverlening aan jongeren¹ die met het strafrecht in aanraking komen

4.3.1 Knelpunten. De werkgroep wil in deze paragraaf een aantal problemen

¹ de leeftijdsgroep van plus minus 16 jaar tot 25 jaar

aangeven die in het spanningsveld tussen hulp en strafrecht voorkomen en waarvan zij meent dat er door een goed samenspel tussen instanties verbetering in is aan te brengen.

In vergelijking met volwassenen komen jongeren relatief veel met de justitie in aanraking. Ook geraken zij relatief veel in preventieve hechtenis en krijgen zij relatief vaak een straf opgelegd.

Men mag aannemen, dat de strafrechtelijke nasleep van een strafbaar feit een aanzienlijke kans geeft op moeilijke sociale aanpassing of zelfs op recidive.

De strafrechtelijke afdoening van door jongeren gepleegde strafbare feiten is naar onze indruk niet een gevolg van een sterke neiging van politie en justitie om de zaak in die sfeer te houden, maar van een gebrek aan samenspel tussen politie en justitie enerzijds en hulpverlening anderzijds. Ook bestaat er een zekere onmacht bij hulpverleningsinstellingen om op de problemen van jongeren die met het strafrecht in aanraking zijn gekomen in te gaan. Dat is des te meer te betreuren omdat het plegen van delikten veelal is op te vatten als symptoom van psycho-sociale problemen.

4.3.2 Aanbevelingen. De werkgroep bepleit ruimte voor initiatieven op dit terrein die het mogelijk maken dat:

- de politie in meer gevallen na het aanhouden van jongeren als daders van strafbare feiten contact zoekt met hulpverleningsinstellingen en probeert de afdoening van deze voorvallen buiten de strafrechtelijke sfeer te houden;*
- de hulpverleningsinstellingen zich op groter schaal toeleggen op het hulp bieden in deze situaties, zowel door het ontwikkelen van de daartoe geëigende methodiek en deskundigheid als door het gezamenlijk realiseren van een permanente bereikbaarheid voor jongeren én politie, vooral in de weekends; de instellingen zouden hiertoe speciale teams in het leven moeten roepen;*
- intensief naar wegen wordt gezocht om onverhoopt toch aan jongeren opgelegde straffen, maatregelen en voorwaarden een zodanig karakter te geven dat zij een minimale persoonlijke en maatschappelijke schade berokkenen én maximaal te combineren zijn met een werkelijk 'rehabiliterend' hulpverleningsproces.*

4.4 Hulpverlening bij echtscheiding

Gezien het toenemend aantal echtscheidingen waarbij jonge kinderen zijn betrokken, vraagt de werkgroep aandacht voor dit probleem. Zij biedt zelf geen concrete oplossingen maar geeft slechts aan welke ernstige knelpunten hier liggen.

In het algemeen is scheiding van de ouders voor kinderen een moeilijk te verwerken probleem. De zwaarte ervan kan verminderd worden door de bereidheid van de ouders om konstruktief te zoeken naar een voor het kind zo min mogelijk schadelijke oplossing. Derden kunnen hierbij helpen.

De opgave voor het kind om met beide ouders ook onder de gewijzigde omstandigheden een relatie te hebben wordt extra verzawaard door het wonen bij één van de ouders en het feit dat de voogdij uitsluitend bij die ouder berust.

Wanneer de voogdijtoewijzing niet op grond van overleg en eenstemmigheid tussen de ouders geregeld kan worden, ontstaat er groot gevaar voor een bitter, openlijk of verholen, gevecht waarin de ouders verleid worden tot 'kopen' of 'trekken' en het kind zich gedwongen voelt tot 'kiezen' en aan de andere kant 'verraden'. In zo'n situatie is de opdracht aan de raad voor de kindbescherming om de rechter te adviseren over de vraag aan wie van beide ouders de voogdij het best kan worden

gegeven, pedagogisch een onding. Deze belemmert het werken aan een veel wezenlijker taak, namelijk het mee bevorderen van een situatie waarin het kind in relatie met beide ouders verder kan leven. Psycho-diagnostisch onderzoek kan geen bijdrage geven aan het leefbaar maken van de wereld voor het kind. Het is een misverstand te denken, dat men op die wijze in de ziel van het kind betrouwbare aanwijzingen zou kunnen ontwaren over de loyaliteit ten opzichte van de ouders of over een verdere ontwikkeling van de relaties met hen.

Het gehele onderzoek is bijna uitsluitend gericht op het verkrijgen van een voor het kind verantwoorde toewijzing in plaats van mede op hulp aan ouders en kind bij probleem- en konfliktverwerking. Ook de rechtsbijstand komt als regel aan dit laatste aspect niet toe, gericht als zij is op het 'winnen' van het proces.

De werkgroep vindt deze problematiek zo ernstig voor het welzijn van het kind dat zij bepleit spoedig een studiegroep in te stellen met als taak na te gaan of het behartigen van deze problematiek voor kinderen en ouders op een meer helpende manier kan gebeuren, hetzij door verwijzing van de wettelijke bepalingen, hetzij door wijziging van taak en werkwijze van de raad voor de kindbescherming in deze materie, hetzij door het meer of anders inschakelen van hulpverleners in dergelijke situaties.

5 Regionalisering en netwerken

5.1 Inleiding

De werkgroep heeft niet de pretentie voor alle knelpunten op het terrein van jeugdwelzijnszorg pasklare oplossingen te bieden.

Waar het gaat om samenwerking tussen instellingen en hulpverleners om een betere bereikbaarheid en afstemming van werkgebieden en diensten tot stand te brengen, is het niet goed denkbaar een pasklaar model aan te geven voor van plaats tot plaats en van regio tot regio zeer verschillende situaties. Daar komt bij, dat de bereidheid en mogelijkheden tot samenwerking al doende moeten groeien.

De werkgroep ziet twee ontwikkelingen die richting dienen te geven aan het proces van samenwerking, namelijk *regionalisering en netwerkontwikkeling*.

Maatstaf bij deze ontwikkelingen moet zijn:

- een evenwichtige verhouding tussen centralisatie en decentralisatie in bestuurlijk opzicht;
- een evenwichtige verhouding tussen overheid en partikulier initiatief.

Centraal zal de overheid uit een oogpunt van rechtszekerheid dienen aan te geven welke functies op het gebied van hulp en dienstverlening in ieder geval overal voor de burger beschikbaar moeten zijn. In de voorafgaande paragrafen is dit voor de velden ambulante en residentiële uitgewerkt. Centraal ook dient de overheid uit een oogpunt van verantwoorde besteding van gelden eisen te stellen aangaande samenwerking, bereikbaarheid, afstemming en dergelijke. Gedecentraliseerd moet daaraan vorm worden gegeven evenals aan de afstemming van ambulante en residentiële voorzieningen op de behoeften. Speelruimte voor het vorm geven aan eigen prioriteiten en voor een eigen manier van uitvoering moet bestaan.

De invalshoek in deze paragraaf is het uitvoerend werk en in het bijzonder de samenhang ervan op verschillende territoriale niveaus. Uiteraard komt hierbij de

relatie met bestuurlijke aspecten meermalen aan de orde.

Overheid en partikulier initiatief hebben een eigen, doch ten dele elkaar overlappende verantwoordelijkheid ten aanzien van de realisering van de hulpverlening. Bij een evenwichtige verhouding zal de overheid de kans moeten bieden en het partikulier initiatief de kans moeten benutten om aan de jeugdwelzijnszorg vorm en inhoud te geven. In het navolgende zullen de rollen van overheid en partikulier initiatief bij regionalisering en netwerkvorming worden aangegeven.

5.2 Regionalisering

Iedere instelling voor hulpverlening heeft een verzorgingsgebied. Daaronder verstaan wij het gebied, waarbinnen de instelling geacht wordt te werken. Er zijn verzorgingsgebieden van zeer kleine geografische omvang (wijk, dorp), van iets grotere omvang (enkele dorpen, gedeelte van grote gemeenten), van een grote gemeente of een deel van een provincie (regio), van een hele provincie, van een landsdeel (enkele provincies), van het hele land.

Tussen deze verzorgingsgebieden bestaan talloze grensoverschrijdingen, overlappingsen en lacunes. Dit is een van de belangrijkste oorzaken van geringe samenhang in het hulpverleningsveld.

Veel sterker dan tot dusver geschiedde zullen verzorgingsgebieden op elkaar moeten worden afgestemd. Daarvoor is een proces van regionalisering nodig, waaraan de werkgroep de volgende inhoud geeft.

Regionalisering omvat het geheel van activiteiten dat beoogt de instanties op het terrein van de (jeugd)welzijnszorg te brengen tot het aanvaarden van gezamenlijke verantwoordelijkheid voor een samenhangend en voldoende hulpverleningsaanbod in een bepaald geografisch gebied. Dat gebied wordt regio genoemd.

Een belangrijk onderdeel hiervan is afstemming van het verzorgingsgebied van de instellingen op de grenzen van de regio.

De werkgroep ziet de verhouding tussen verzorgingsgebied en regio als volgt. Het verzorgingsgebied van een instelling mag kleiner zijn dan de regio (maar nergens de regiogrens overschrijden), het mag ermee samenvallen, het mag ook de regiogrens overschrijden maar alleen op zo'n manier, dat het verzorgingsgebied twee of meer complete regio's omvat.

Een belangrijk onderdeel van het hier gebruikte begrip regionalisering is het tot stand brengen van een samenhangend en voldoende hulpverleningsaanbod.

De werkgroep heeft geen uitvoerige studie kunnen maken van de criteria voor de omvang van een regio. Zij wijst wel op het volgende:

- in de regio kunnen instellingen en inrichtingen met zeer verschillende verzorgingsgebieden aanwezig zijn. Het gaat erom, dat deze tezamen dezelfde regiogrens aanvaarden als uiterste begrenzing van het werkgebied en in deze regio gezamenlijk verantwoordelijkheid aanvaarden voor het aanbod van hulpverleningsmogelijkheden;
- de regio moet zo groot zijn, dat de gespecialiseerde voorzieningen voldoende

kliënten/patiënten krijgen en ervaring in hun werk kunnen opdoen. Alleen dan zijn zij immers in staat consultatie te geven aan minder gespecialiseerde instellingen en komt voor de cliënt een gevarieerd hulpverleningsaanbod tot stand.

De werkgroep is van mening dat in de samenwerking in een regio alle instanties die (mede) werkzaam zijn in de hulpverlening aan jeugdigen en die actief zijn op lokaal of regionaal niveau, moeten worden betrokken.

Dit betekent dat de volgende instanties in de regionalisering moeten worden betrokken:

1 op het terrein van de *jeugdgezondheidszorg* en *geestelijke gezondheidszorg voor jeugdigen*:

- diensten jeugdgezondheidszorg van provinciale kruisorganisaties
- gemeentelijke geneeskundige diensten, sektor jeugdgezondheidszorg
- consultatiebureaus voor zuigelingen en kleuters
- medisch opvoedkundige bureaus
- jeugdpsychiatrische diensten
- jeugdpsychiatrische klinieken
- sociaal-pedagogische diensten
- internaten vallend onder het Ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne
- provinciale revalidatie stichtingen
- schoolartsendiensten
- schoolbegeleidingsdiensten
- huisarts, kinderarts, kinderpsychiater
- schooltandartsendiensten.

2 op het terrein van de *maatschappelijke dienstverlening*:

- algemeen maatschappelijk werk
- dagverblijven voor gehandicapten
- maatschappelijk advies- en inlichtingenwerk
- adviesbureaus voor ouders en jongeren
- jongerenadviescentra (j.a.c.'s).

3 op het terrein van de *kinderbescherming*:

- voogdij- en gezinsvoogdij-instellingen met de vaak daaraan verbonden adviesbureaus
- internaten vallend onder de Ministeries van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk en Justitie.

De raden voor de kindbescherming en de kinderrechters kunnen thans niet zonder meer aansluiten bij een regio-indeling als hier bedoeld, vanwege hun wettelijk opgedragen, aan arrondisementsgrenzen gebonden taken. De uitvoering van hun taken en hun werkwijze zullen zij echter wel nauw op de gevormde regio's en de daar aanwezige instellingen moeten afstemmen. In de regionalisering als geheel is daarom een inbreng van hen noodzakelijk.

Om de regio-indeling te kunnen bereiken denkt de werkgroep aan de volgende

procedure, die in de eerste plaats het initiatief en de ruimte laat aan de instellingen zelf, maar die eveneens bevoegdheden legt bij de overheid, voor het geval de instellingen zelf niet slagen of tekortschieten.

De regio-indeling zal in het gehele land tot stand moeten komen binnen een nader vast te stellen periode, die niet te kort mag zijn. De werkgroep stelt voor die periode minimaal vast te stellen op 5 jaar. Uiteraard kunnen regio's ook sneller tot stand worden gebracht. Regio's kunnen samenvallen met de bestaande of toekomstige provincies, maar mogen niet groter zijn dan een provincie.

De provinciale besturen krijgen wettelijk de taak om aan het eind van die periode (of zoveel eerder als mogelijk is) na overleg met de in de regio aanwezige gemeentebesturen de regio's vast te stellen voor de (jeugd)welzijnszorg. Het provinciaal bestuur schakelt hierbij de provinciale beleids-, service- en samenlevingsopbouworganen in. Deze organen brengen de noodzaak en wenselijkheid van het vormen van regio's in bespreking bij alle daarvoor in aanmerking komende instanties. Vervolgens kunnen voorstellen worden geformuleerd voor regio-afbakening en voor aaneensluitende verzorgingsgebieden binnen regio's. In enkele provincies is hiermee al een begin gemaakt. De bedoelde voorstellen worden aan de provinciale overheid voorgelegd, die deze toetst met name op de onderlinge aansluiting tussen de regio's, en op doelmatigheid wat betreft de omvang en de aard van de deelnemende voorzieningen.

In de periode van besprekingen zal nader inzicht worden verkregen in de voorwaarden waaraan nog voldaan moet worden om tot invoering van een regio-indeling over te gaan. Het is de taak van de provinciale beleids-, service- en samenlevingsopbouworganen een en ander uit te werken en voor te (doen) leggen aan instanties die voor vervulling van die voorwaarden zorg moeten dragen. Dat kunnen subsidiërende overheden zijn, maar ook koepelorganisaties die bepaalde service zouden moeten geven.

Indien niet (tijdig) aan noodzakelijke voorwaarden voldaan kan worden, dient de provinciale overheid verlenging van de vastgestelde aanlooptermijn te kunnen verlenen. Als regionalisatie door onmacht of onwil van de betrokken of juist moeilijk erbij te betrekken instanties niet tot stand komt, heeft de provinciale overheid de bevoegdheid en plicht zelfstandig regio's aan te wijzen. Tegen beslissingen van de provinciale overheid tot aanwijzing van regio's moet voor instellingen die zich benadeeld voelen de mogelijkheid bestaan om in beroep te gaan.

Regio's worden door de werkgroep primair gezien als een afgebakend gezamenlijk werkgebied van instellingen en inrichtingen. Een regio zal door de provinciale overheid kunnen worden benut als planningsgebied. Hierop komt hoofdstuk VIII, Bestuurlijke instrumenten, uitgebreid terug.

5.3 Netwerkontwikkeling

De werkgroep ziet netwerkontwikkeling en het tot stand brengen van een regio-indeling als processen, die in elkaars verlengde liggen.

Onder netwerkontwikkeling verstaat de werkgroep: het door middel van samenwerking realiseren van een sneller, een meer samenhangend en een

kwalitatief beter aanbod van hulpverlenings (en andere) voorzieningen. Samenwerking kan plaats vinden op het uitvoerend-, serviceverlenend- en beleidsniveau.

De regio vormt het begrenzend kader voor netwerkontwikkeling, ook voor netwerken op de kleine schaal van wijk, dorp of gemeente. Hiervoor gelden verschillende motieven, die elk verband houden met een betere onderlinge afstemming van voorzieningen. De volgende motieven zijn te noemen:

- beeldvorming naar en toegankelijkheid voor publiek en verwijzers verbeteren; ingaan op alle zich aandienende hulpvragen en problemen, ook wanneer sprake is van niet-gemotiveerdheid bij de cliënt;
- vlot samenspel en effectief verwijzen van de cliënt en het direkt betrekken van andere disciplines bij het probleem, wanneer dit meer kanten heeft;
- gezamenlijk verantwoordelijkheid dragen voor een zo volledig mogelijk aanbod van hulp- en dienstverlening voor jeugd en jongeren;
- gezamenlijk tekorten in het hulpverleningsaanbod inbrengen in beleidsvoorbereidende processen;
- gezamenlijk tekorten in leefcondities signaleren en bijdragen aan verbetering daarvan in het betreffende gebied.

Voor netwerkontwikkeling op regionaal niveau komen de volgende motieven nog hierbij:

- service, steun en konsultatieaanbod aan lokale werkers zo sterk en overzichtelijk mogelijk maken;
- onderlinge deskundigheidsuitwisseling en -aanvulling vergroten.

Voor de hulpverlener betekent het netwerk, dat hij zich zo nodig geruggesteund weet door andere hulpverleners en instellingen, ongeacht waar deze in de regio hun adres hebben. Samenwerkingsrelaties van verschillende gaardheid kunnen naast elkaar bestaan en ook wel door elkaar heen lopen. Zo kunnen kleinere netwerken op lokaal niveau bestaan (bijvoorbeeld door vaste afspraken van de daar werkende funktionarissen of door samenwerking in teamverband), naast vaste samenwerking tussen lokale en regionale funktionarissen en instellingen.

De werkgroep bepleit een netwerkontwikkeling, die ertoe leidt, dat in een regio een geheel tot stand komt van elkaar aanvullende werk- en beleidsafspraken en samenwerkingsvormen van instellingen en werkers. Uiteraard vereist een dergelijk geheel van afspraken en samenwerkingsvormen doorlopend aanpassing.

Hiervóór zijn een aantal instanties genoemd, die bij regionalisering moeten worden betrokken. Dezelfde instanties dienen in de netwerkontwikkeling te worden opgenomen.

De raad voor de kindbescherming en ook de kinderrechter zullen ten behoeve van de uitvoering van hun taken nauw moeten samenspelen met de instellingen in het netwerk. Uiteraard veronderstelt dit bereidheid van de partners in het netwerk om ook aan de uitvoering van die taken mee te werken. Waar het te pas komt zullen vanuit dit netwerk verbindingen moeten worden gelegd met edukatieve en rekreatieve voorzieningen, zoals plaatselijke edukatieve netwerken. Vanuit het regionale netwerk zijn verbindingen noodzakelijk met het boven-regionale niveau.

Voor alle duidelijkheid zij er nog op gewezen dat het, naar de mening van de

werkgroep, bij netwerkontwikkeling primair gaat om samenwerking door op zichzelf staande instanties. De werkgroep wil deze samenwerking niet plaatsen in het perspectief van eventuele fusies of van hulpverleningssupermarkten. Uiteraard blijft de mogelijkheid open dat afzonderlijke instellingen tot het oordeel komen dat ook een organisatorische verbinding of fusie gewenst is, of dat een aantal instellingen een herverdeling van werkzaamheden tot stand brengt.

De werkgroep stelt zich voor, dat de procedure voor het op gang brengen van de netwerkontwikkeling voor een gedeelte parallel loopt met de gang van zaken bij het maken van de regio-indeling. De procedure kan er als volgt uitzien. Voor elk bestuurlijk niveau (gemeente, provincie, rijk) wordt wettelijk, bijvoorbeeld in een toekomstige algemene kaderwet, de verantwoordelijkheid vastgelegd om op het betreffende niveau de netwerkontwikkeling te realiseren. Tevens wordt wettelijk vastgelegd omtrent welke aspecten van samenhang bindende afspraken tot stand dienen te worden gebracht. Aan het provinciale bestuur wordt bovendien de taak gegeven in de vast te stellen regio's de netwerkontwikkeling op gang te brengen.

De overheden scheppen een aantal goede condities voor de beoogde samenwerking. Het gaat om condities als financiering, portefeuilleverdeling in colleges van Burgemeester en Wethouders en van Gedeputeerden van de provincies en om sterkere interdepartementale samenwerking (zie ook het hoofdstuk Bestuurlijke instrumenten).

Uiteraard heeft vrijwilligheid bij het op gang brengen van netwerkontwikkelingen prioriteit. Provinciale beleids-, service- en/of samenlevingsopbouworganen moeten een stimulerende rol vervullen. De besprekingen die (op hun initiatief) plaats vinden tussen hulpverlenende instanties dienen uit te monden in bindende afspraken omtrent een aantal samenwerkingsaspecten.

Het gaat om de volgende samenwerkingsaspecten:

- gebruik maken van de deskundigheid van ieder door middel van consultatie en de bereidheid tot assistentie aan andere hulpverleners. De samenwerking moet zodanig zijn, dat de hulpvrager daarin inzicht heeft;
- zorgvuldig verwijzen met de bedoeling:
 - de ene hulpverlening zo goed mogelijk op de andere te doen aansluiten;
 - de hulpvrager inzicht te geven in redenen van verwijzing en in de werkwijze van de huidige en toekomstige hulpverlener;
- gezamenlijke presentatie van het hulpaanbod naar gebruikers (en verwijzers), waarbij het gehele beschikbare hulpaanbod wordt aangegeven. Accenten moeten hierbij liggen op de eerste, niet-gespecialiseerde ingangen in het netwerk, vanwaar zo nodig meer gespecialiseerde of andere vormen van hulp kunnen worden ingeschakeld;
- een permanent bereikbaar hulpverleningsadres binnen de regio;
- signaleren van en bijdragen aan het verbeteren van ongunstige maatschappelijke omstandigheden.

In de periode van besprekingen en eventuele experimenten (als bijvoorbeeld de door de werkgroep in gang gezette netwerkprojecten) zal nader inzicht worden verkregen

in de voorwaarden waaraan moet worden voldaan voor de realisering van afspraken in het kader van het netwerk. De genoemde provinciale organen zorgen voor een goede programmering van de te maken afspraken en signaleren tijdig de te vervullen kondities.

Samenwerkingsafspraken die tot stand zijn gebracht dienen te worden ingebracht in de planningsprocessen op de verschillende bestuurlijke niveaus, zoals nader uitgewerkt in het hoofdstuk Bestuurlijke instrumenten.

Indien binnen de nader vast te stellen periode, die ook hier tenminste vijf jaar moet duren, instanties niet tot vrijwillige netwerkafspraken kunnen komen, kunnen de overheden deze afspraken éézijdig vaststellen en de uitvoering ervan opleggen, een en ander in goed overleg met gemeentebesturen, voorzover dit hun terrein raakt. Wanneer een instelling daarna niet bereid is mee te werken aan de uitvoering van een en ander, hebben de overheden de bevoegdheid een dergelijke instelling financiële steun te onthouden. Zo nodig wijst de overheid een andere instantie aan, die de werkzaamheden overneemt of — indien dat niet mogelijk is — neemt zij de uitvoering (tijdelijk) zelf ter hand. Bepalingen omtrent financiering en intrekking van financiering moeten opgenomen zijn in deelwetten voor de verschillende sectoren van de welzijnszorg of in een algemene kaderwet. Het spreekt voor zich, dat voor de instelling, aan welke dergelijke maatregelen worden opgelegd, de mogelijkheid moet bestaan ontheffing te vragen van de betreffende opgelegde taken of daartegen in beroep te gaan.

De totstandkoming van netwerken is afhankelijk van de vervulling van een aantal voorwaarden. Ten dele is op dit moment nog niet duidelijk welke die voorwaarden zijn. Die zullen moeten blijken uit experimenten, zoals door de werkgroep gestart, en vervolgens bij het op gang brengen van netwerken op uitgebreide schaal, zoals hiervoor aangegeven. Ten dele kan al wel worden gezegd waar voorwaarden liggen, maar kunnen deze voorwaarden nog niet zo nauwkeurig worden aangegeven, dat duidelijk is hoe en door wie ze moeten worden vervuld. Ook dit zal uit experimenten en bij het verder op gang brengen van netwerken moeten blijken. De werkgroep noemt de volgende voorwaarden, waarvoor dit geldt:

- verandering van de mentaliteit van (veel) hulpverleners in de zin van erkenning van de eigen beperktheid en de bereidheid om samen met anderen tot betere hulpverlening te komen.

Dit is een taak voor de opleidingen en voor de instellingen zelf;

- het aankweken van samenwerkingsvaardigheid, een element dat in vrijwel geen der hulpverleningsopleidingen voldoende accent krijgt;
- vergroten van mogelijkheden voor trainingen in het geven van consultatie;
- de mogelijkheid om tijd te investeren in hulpvragen die bij andere hulpverleners/instellingen zijn binnengekomen;
- vergroten van inzicht bij potentiële verwijzers in onderkenning van signalen die duiden op hulpvragen;
- vergroten van inzicht bij de hulpverleners in de sociale kaart van het hulp- en dienstverleningsaanbod;
- bereiken van wederzijdse bekendheid tussen de samenwerkingspartners (onder andere naar functie-inhoud, naar functie-opvatting, naar werkwijze);

- doelmatig en voor hulpvragers acceptabel omgaan met registratie;
- doelmatig en voor hulpvragers acceptabel omgaan met beroepsgeheim;
- hulpverleningsinstellingen op vrijwillige basis dienen (meer) outreaching te gaan werken en aldus te helpen bij de vermindering van jeugdbeschermingsmaatregelen.

VI Democrativering, openheid en de positie van de cliënt

1 Inleiding

Het is van groot belang dat partikuliere en overheidsinstellingen voor hulpverlening aan jeugdigen en hun opvoeders, evenals andere instellingen op het gebied van de (jeugd)welzijnszorg, democratisch functioneren. Niet alleen omdat democratie in het algemeen een belangrijk goed is, maar meer in het bijzonder omdat welzijnsbehartiging nauw samenhangt met democratie. Hoe men ook welzijn definieert, voorop staat dat het te maken heeft met ontplooiing en het tot zijn recht komen van ieder mens.

Het behartigen van welzijn met ondemocratische instituties en methoden lijkt een tegenstrijdigheid.

Het hulpverleningswerk kent echter een aantal gegevenheden die democratie tot een moeilijke en soms verwaarloosde zaak maken.

Degene die hulp nodig heeft verkeert door zijn problematiek en positie als cliënt doorgaans in een afhankelijke situatie. De hulpverlener heeft daarmee onbedoeld een stuk macht. Geldt dit in het algemeen, ten opzichte van kinderen en jongeren neemt men des te gemakkelijker een bevoogdende houding aan.

Een tweede faktor die het democratisch functioneren bemoeilijkt is de toeneming van het aantal deskundigen, die de kans op bevoogding van de cliënt en op hiërarchische verhoudingen binnen de instelling vergroot.

Tenslotte kan in de gevallen waarin hulpverlening gekoppeld is aan een civielrechtelijke of strafrechtelijke ingreep, zoals in kindbescherming en reclassering, het democratisch te werk gaan extra worden bemoeilijkt, omdat een bijzondere machts- (gezags-) bron in het spel is.

De werkgroep wil vermijden een theorie of definitie van het begrip democratisering te geven, maar noemt in trefwoorden de elementen die zij belangrijk vindt.

Democrativering betekent:

- spreiding van macht;
- openheid van besluitvorming;
- betrokkenheid van mensen in de besluitvorming, die hen raakt;
- openheid en verantwoording van instellingen naar cliënten en samenleving;
- geen diskriminatie in het hulp- en dienstenaanbod naar verschillende maatschappelijke groepen;
- bevordering van de mondigheid van werkers, cliënten en burgers als individu en als groep.

Het democratisch functioneren van (jeugd)welzijns(-)instellingen dient tot uiting te komen in de volgende aspecten waarop nader zal worden ingegaan:

- de wijze van besturen van de instelling;

- de zeggenschapsverhouding tussen werkgever en werknemer en de samenwerkingsverhouding tussen werker en cliënt en tussen werkers onderling;
- de verhouding van de instelling tot de gemeenschap;
- de positie en rechten van de cliënt.

Naast deze punten geeft dit hoofdstuk aandacht aan mogelijkheden voor de oplossing van conflicten in en tussen welzijnsinstellingen, waarvan met name de eerste inherent kunnen zijn aan een democratische ontwikkeling.

De instelling en de eerste discussienota van de commissie-Van den Burg vinden wij ook voor het jeugdwelzijnswerk een verheugende zaak.

Wat hieronder volgt is een (bescheiden) bijdrage aan haar werk, gezien vanuit ons specifieke gebied.

Overigens zij hier opgemerkt, dat wij meer dan de commissie-Van den Burg het begrip democratisch functioneren ook op andere aspecten dan het bestuurlijke betrekken.

Democratie kan niet worden opgelegd, ook niet door een overheid die zou beschikken over wettelijke voorschriften of subsidievoorwaarden als instrumenten. Opleggen is met haar karakter in strijd en zou bovendien eenvormigheid doen vrezzen, die geen recht doet aan de grote verscheidenheid van welzijnsinstellingen. Toch menen wij dat de overheid op dit punt meer kan doen dan afwachten.

In de eerste plaats zou de overheid op kernpunten zoals bestuursvorm, openheid en verantwoording, niet-diskriminerend dienstaanbod, eisen aan gesubsidieerde instellingen kunnen stellen.

In de tweede plaats zou de overheid democratische ontwikkelingen kunnen stimuleren door in haar toezichthoudende en beleidsvoorbereidende contacten met het veld niet alleen de bestuurlijke en professionele toplaag te betrekken.

Kan de overheid op het punt van democratisering dus aanzienlijk meer dan afwachten, toch zijn de hierna volgende aanbevelingen niet alleen aan de overheid gericht. Zij zijn ook bestemd voor de instellingen zelf, voor medewerkers en cliënten (eventueel gesteund door hun belangenorganisaties) en niet in de laatste plaats voor de koepelorganisaties. Van hen allen moeten initiatieven tot democratisering uitgaan.

2 Aanbevelingen voor democratisering en openheid

De werkgroep stelt voor, dat de overheid aan gesubsidieerde instellingen als eis stelt, dat het bestuur (of het daarmee gelijk te stellen beleidsbepalende college):

- *in haar samenstelling de belangen en ideeën uit de kringen van cliënten, medewerkers en de betreffende lokale gemeenschap of groep waarop de instelling zich richt in behoorlijke mate representeert;*
- *jaarlijks in een openbaar verslag verantwoording aflegt.*

Verder is wenselijk, doch waarschijnlijk niet in formele zin voor te schrijven, dat besturen van instellingen:

- bij hun besluitvorming en verdere activiteiten een zo groot mogelijke openheid naar medewerkers en cliënten betrachten;

- in het algemeen openbaar vergaderen;
- een redelijke doorstroming vertonen.

Met betrekking tot de verhouding van de instelling tot de gemeenschap zijn twee punten van belang:

- *openbare verantwoording door de instelling van haar beleid en van de besteding van gemeenschapsgelden;*
 - *gelegenheid tot invloed en inspraak door de gemeenschap.*
- Hiervoor is onmisbaar de (reeds genoemde) plicht tot jaarlijkse verslaglegging, gevolgd door een gelegenheid tot discussie over het verslag.*

Een jaarverslag zal betekenis kunnen hebben voor de betrokken overheid, voor burgerij, geïnteresseerden en andere instellingen. In een jaarverslag ware in het bijzonder aandacht te schenken aan:

- werkwijze en beleidsdoeleinden;
- opname- of intake-beleid en overige werkzaamheden;
- wijze waarop beleidsvorming zich bestuurlijk en in het uitvoerend werk voltrekt;
- besteding van gelden.

In de vormgeving van zeggenschaps- en samenwerkingsverhoudingen in de instelling is veel variatie denkbaar en gewenst.

De overheid zou als minimumeis kunnen stellen, dat medewerkers van gesubsidieerde instellingen op een bij hun functie en deskundigheid passende wijze worden betrokken in de vaststelling en beoordeling van het beleid.

Verder dient — primair door de betrokkenen zelf — gewaakt te worden tegen een machtsoverwicht van één professionele discipline ten opzichte van andere of van een overwicht van beroepskrachten ten opzichte van vrijwilligers, voorzover niet door kennis of ervaring gerechtvaardigd.

Een voorbeeld van een tekortkoming van deze aard is te zien in de residentiële zorg. Daar komt dikwijls voor, dat de inbreng van de groepsleiding (die het dagelijks pedagogisch werk verricht), onvoldoende kans krijgt bij deskundigen.

Er kan een spanning bestaan tussen de eisen die een goede hulpverlening stelt en de zorg voor goede arbeidsvoorwaarden, waarin de belangen van de hulpverlener als werknemer tot gelding komen. Bovendien kan er een spanning bestaan tussen het beleid van de instelling en het waardenbesef en de beroepsopvatting van medewerkers. Daarom is in het welzijnswerk een zorgvuldig personeelsbeleid met als onderdeel het maken van goede arbeidsovereenkomsten van groot belang.

Terwille van de mogelijkheden van democratisch functioneren zou de overheid kunnen vergen, dat in de arbeidsovereenkomsten naast de regeling van arbeidsvoorwaarden aan de werknemer een aantal garanties wordt gegeven om zijn betrokkenheid in beleid en uitvoering te waarborgen.

Het gaat daarbij om de volgende garanties:

- een redelijke mate van betrokkenheid en inspraak in het instellingsbeleid;
- hetzelfde ten aanzien van de omschrijving en de eventuele latere wijziging van de eigen taak;

- ruimte voor persoonlijke en professionele verantwoordelijkheid, inclusief het recht van (kritische) meningsuiting;
- mogelijkheid en recht van bemiddeling/arbitrage bij arbeidsgeschillen, die primair met werkopvattingen te maken hebben, bijvoorbeeld door de commissie van goede diensten die in paragraaf 4 van dit hoofdstuk wordt voorgesteld;
- een vorm van beoordeling, waarbij de betrokkene kennis kan nemen van de inhoud en recht op weerwoord heeft.

Het vinden van de beste vorm van democratisch functioneren kan een moeilijk proces zijn, dat soms ook nog met conflicten gepaard gaat. Koepelorganisaties zouden hierbij de helpende hand moeten bieden.

Het lijkt verder van belang, dat de overheid mogelijkheden biedt voor het verkrijgen van aparte financiële middelen voor het aantrekken van deskundige begeleiding bij het proces van democratisering.

De werkgroep meent, dat democratisch functioneren van de instellingen ook verplichtingen schept voor de overheid ten aanzien van haar bemoeienis met de instellingen. De overheid heeft naar het oordeel van de werkgroep de plicht haar richtlijnen en subsidievoorwaarden publiekelijk vast te stellen en haar toezichthoudende (inspektie-) taak open uit te oefenen, dat wil zeggen met bekendgemaakte criteria en met voor betrokkenen toegankelijke rapporten.

3 De positie en rechten van de hulpvrager/cliënt

Dat hulp krijgen geen gunst is maar een recht, vindt in onze samenleving steeds meer erkenning, zoals bijvoorbeeld blijkt uit de 'Verklaring van de rechten van het kind', aangenomen door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties in 1959.

De behoefte aan hulp is geen moreel tekort of schande, maar een zaak die iedereen kan overkomen en die iemands recht op mondigheid en zelfbeschikking onverlet moet laten.

Tegen deze achtergrond dreigen voor cliënten/hulpvragers een aantal problemen, die echter door goede hulpverlening overwonnen kunnen worden.

Wij noemen (en herhalen deels) de volgende punten:

- de moeilijkheid om in noodsituaties tijdige en goede hulp te vinden, tengevolge van onoverzichtelijkheid, schaarste en een kieskeurig intake-beleid van instellingen;
- de afhankelijkheid van de hulpvrager van de specialistische hulpverlener en diens voor hem ingewikkelde organisatie;
- onmacht in geval van meningsverschil met de hulpverlener of de instelling, onder meer door het ontbreken van een alternatief;
- weinig inzicht in aard en kwaliteit van de verleende hulp;
- weinig garanties dat informatie, verkregen in het kader van de hulpverlening, slechts met instemming van de cliënt wordt doorgegeven aan derden;
- geringe betrokkenheid van de cliënt bij beslissingen over zichzelf en beperkte informatie daarover.

Het is primair de taak van hulpverleners en instellingen om rekening te houden met de potentieel zwakke positie van de cliënt en om diens mondigheid en

zelfstandigheid tot zijn recht te doen komen. Dit is echter niet genoeg. De werkgroep doet daarom de volgende aanbevelingen, waarbij zij zich er van bewust is dat een democratische bejegening van cliënten niet door het geven van voorschriften tot stand wordt gebracht.

Op een aantal plaatsen in het land dient door koepels, overheid en organisaties van cliënten en van werkers een vertrouwensman of vertrouwenskommissie te worden ingesteld tot wie cliënten in een knel- of konfliktsituatie zich kunnen wenden. De werkgebieden van deze instantie moeten samen het gehele land bestrijken.

De vertrouwensman zal eerder met moreel gezag moeten werken dan met formele sankties. De werkgroep ziet de vertrouwensman aanvankelijk opereren als een zelfstandig instituut. Zij laat echter open of niet te zijner tijd een samenwerkingsverhouding of een sterkere organisatorische verbinding gelegd moet worden met de door ons bepleite Raad voor Jeugd- en Opvoedingszaken (genoemd in paragraaf 4.2.2 van hoofdstuk V).

De vertrouwensman zal cliënten moeten helpen door:

- assisteren bij het zoeken naar betere hulp;
- bemiddelen tussen cliënt en de organisatie waarmee deze in botsing is geraakt;
- zo nodig een beroep doen op een bepaalde hulpverleningsinstelling haar handelwijze te veranderen;
- in het openbaar op enigerlei wijze stelling nemen over het gerezen probleem, voorzover dit niet schadelijk is voor de cliënt.

Instellingen, als het Adviesbureau Kinderbeschermingskonflikten (A.K.K.) en wetswinkels, die het mede als hun taak zien om cliënten in knel- en konfliktsituaties juridisch of in andere zin bij te staan, dienen daartoe financieel behoorlijk in staat te worden gesteld.

De werkgroep acht het een goede zaak, dat de laatste jaren cliëntenorganisaties op het gebied van de hulpverlening aan jeugdigen en hun opvoeders zijn ontstaan. De werkgroep bepleit ten aanzien van deze organisaties:

- dat de overheid hun desgewenst financiële steun geeft ter bestrijding van organisatiekosten;
- dat de overheid hun desgewenst financiële steun geeft ter bestrijding van het opbouwen van een eigen organisatie en hen royaal betrekken bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid en werk.

4 Konflikten binnen en tussen welzijnsinstellingen

Hiervoor kwam reeds ter sprake, dat het democratiseringsproces in een instelling gepaard kan gaan met conflicten. In hetzelfde vlak liggen conflicten binnen de instelling over de werkwijze van één of meer van de hulpverleners. Voorts kunnen conflicten over de werkwijze voorkomen tussen verschillende instellingen, alsmede over de werkverdeling in een bepaald gebied.

Een groot probleem is, dat dergelijke conflicten, die zowel voor werkers als voor cliënten veel narigheid veroorzaken, bijzonder complex kunnen zijn en verweven met ethische en methodische vragen.

Vanwege soms verschillende en ook aan verandering onderhevige inzichten in de hulpverlening is het niet goed denkbaar die conflicten met behulp van formele regels te beslechten of te voorkomen. Dat geldt voor arbeidsrechtelijke en statutaire regels, dat geldt ook voor andere regels. Gespecialiseerde rechtspraak komt daarom evenmin in aanmerking.

De werkgroep zou een oplossing willen aanbevelen in de sfeer van een commissie van goede diensten.

Landelijke overheid en koepelorganisaties zouden in onderling overleg in elke provincie, of om te beginnen in grotere gebieden kleine vaste commissies van goede diensten voor de welzijnssector moeten instellen, die ad hoc met deskundigen kunnen worden uitgebreid.

Als taken van deze commissies ziet de werkgroep:

- het instellen van een onderzoek bij dreigend of uitgebroken conflict in of tussen welzijnsinstellingen, hetzij op verzoek van één of meer betrokkenen ('partijen') hetzij op verzoek van anderen;
- het helpen zoeken van een oplossing in vertrouwelijk overleg met betrokkenen;
- zo nodig verwijzen naar deskundige hulp (bijvoorbeeld op agogisch of financieel-ekonomisch of methodisch gebied);
- waar dienstig, het uitbrengen van een openbaar advies in hoofdlijnen over de wijze waarop het (dreigende) conflict ware op te lossen;
- zo nodig het uitlokken van een rechterlijke uitspraak.

In verband met het laatste verdient het naar de mening van de werkgroep ernstige overweging in de wet de mogelijkheid op te nemen welzijnsinstellingen die door interne conflicten het belang van feitelijke of potentiële cliënten langdurig, ernstig en zonder uitzicht op verbetering schaden, onder bewind te stellen.

VII Beroepskrachten en vrijwilligers in het welzijnswerk

1 Inleiding

Het al of niet bevredigend zijn van de positie van beroepskrachten en vrijwilligers heeft voor een belangrijk deel te maken met de (demokratische) werksituatie in de instelling. Het gaat daarbij echter, zoals hierna zal blijken, ook om een aantal andere aspecten.

Vragen rond beroepskrachten en vrijwilligers zijn op het ogenblik bijzonder aktueel. Welzijnswerk zonder beroepskrachten is nauwelijks nog denkbaar. Deskundigheid, die van beroepskrachten verwacht mag worden, is van grote betekenis voor de kwaliteit van het werk.

Door hun dienstverband kunnen beroepskrachten zich meestal full-time inzetten. Ook zijn zij vaak diegenen, die de continuïteit in een organisatie waarborgen. Dit laatste gaat overigens niet altijd op!

Echter, er is ook een keerzijde. Als negatieve kanten van de professionalisering gelden de afstand die de beroepskracht heeft tot de cliënten door verschillen in milieu en opleiding, de neiging van de beroepskracht om zijn emotionele betrokkenheid terug te dringen en de noodzaak zich van bureaucratische handelwijzen te bedienen. Ook al onderkent de beroepskracht daarvan de bezwaren en doet hij zijn best deze op te vangen, toch bestaat het risico dat hij de cliënt van zich vervreemdt.

Van vrijwilligers wordt vooral positief gewaardeerd dat zij zich inzetten voor anderen of voor een organisatie uit solidariteit voor de medemens of vanuit de overtuiging dat zij door werkzaamheden als vrijwilliger de samenleving kunnen verbeteren. Solidariteit, spontaniteit en verbondenheid met cliënten of groepsleden zijn sleutelbegrippen om aan te duiden wat vrijwilligers kunnen bijdragen in het welzijnswerk. Bovendien heeft het inschakelen van vrijwilligers in een organisatie in veel gevallen een democratiserende werking.

Bezwaarlijk kan zijn, dat vrijwilligers zich soms onvoldoende bewust zijn, dat zij zich ook als vrijwilliger verplichten tegenover derden en niet slechts vrijblijvend bezig zijn. Beroepskrachten en vrijwilligers zijn naar ons inzien beiden onmisbaar in nagenoeg alle vormen van welzijnswerk.

Het is belangrijk dat er wordt gewerkt aan een goede relatie tussen beroepskrachten en vrijwilligers, waarin enerzijds de beroepskracht de vrijwilliger begeleidt, stimuleert en ondersteunt maar anderzijds de vrijwilliger de beroepskracht inspireert en kritisch volgt.

Het begrip vrijwilligerswerk wordt in deze paragraaf beperkt tot die activiteiten die in enig organisatorisch verband worden verricht en waarbij op systematische wijze wordt gewerkt, zonder dat daar een financiële vergoeding tegenover staat. Een

onderscheid kan gemaakt worden tussen vrijwilligers die uitvoerend werk doen en vrijwilligers die een bestuurlijke functie hebben. Ook maakt het verschil of de vrijwilliger in een zogenaamde vrijwilligersorganisatie werkzaam is, waar weinig of geen beroepskrachten aan verbonden zijn, dan wel of hij in een geprofessionaliseerde instelling werkt met directe begeleiding van beroepskrachten.

2 De werkkondities van de vrijwilliger

De werkgroep acht het van zeer groot belang dat de positie van de vrijwilligers wordt verbeterd. Hier denkt zij in de eerste plaats aan vrijwilligers die zich meer dan incidenteel inzetten en ook daadwerkelijke verantwoordelijkheid op zich nemen voor uitvoerend werk.

Dit vrijwilligerswerk heeft in een aantal gevallen een niet al te beste naam. Ook wordt het vaak minder serieus genomen dan werk, waarbij de verantwoordelijkheid voor de uitvoering bij beroepskrachten berust.

De verschillen in motivatie, verantwoordelijkheid en deskundigheid tussen beroepskrachten en vrijwilligers en de uiteenlopende maatschappelijke waardering die zij ondervinden kunnen er toe leiden dat er een zekere spanningsverhouding bestaat tussen beide groepen.

Beroepskrachten zijn over het algemeen mentaal niet voorbereid op en praktisch niet getraind in het werken met vrijwilligers. Zij zien vrijwilligers soms als oneerlijke concurrenten omdat zij werk van beroepskrachten overnemen zonder er voor te worden betaald.

Vrijwilligers staan van hun kant soms huiverig tegenover de invloed en professionele houding van beroepskrachten. De opleidingen dienen er hun studenten (aankomende beroepskrachten) op voor te bereiden dat in hun toekomstige functie samenwerking met vrijwilligers een belangrijk aspect zal zijn.

De werkgroep vindt het onderscheid tussen beroepskrachten en vrijwilligers zoals dat nu bestaat te star. Het onderscheid wordt in de hand gewerkt doordat bij het aanstellen van beroepskrachten over het algemeen stringente diploma-eisen worden gesteld en gebleken geschiktheid te weinig meetelt.

Tussenvormen, die het mogelijk maken voor vrijwilligers geleidelijk aan over te stappen naar een beroepsrol in het welzijnswerk, zonder de stringente diploma-eisen, zijn slechts beperkt aanwezig.

Komt het voor, dat vrijwilligers uitermate deskundig zijn, uiteraard zijn zij niet altijd (blijvend) voldoende toegerust voor hun taak. Training, introductie en begeleiding van vrijwilligers — zo die al gegeven worden — vangen thans dit tekort onvoldoende op. Door alle organisaties waarbinnen vrijwilligers actief zijn zal daarom meer aandacht geschonken moeten worden aan opvang en begeleiding van vrijwilligers. Voor zover er binnen deze organisaties geen beroepskrachten zijn die deze taak kunnen vervullen moeten deze taken waargenomen worden door plaatselijke of regionale ondersteunende organen.

De werkgroep doet ten aanzien van de positie van de vrijwilliger de volgende aanbevelingen:

Het subsidiebeleid dient naar de mening van de werkgroep zodanig te worden gewijzigd dat vrijwilligersorganisaties voor vergelijkbare onkosten op gelijke voet gesubsidieerd kunnen worden als geprofessionaliseerd werk.

Voor het jeugd- en jongerenwerk zou dit bijvoorbeeld betekenen een zodanige wijziging van de subsidiëring dat ook het vrijwilligerswerk binnen het jeugd- en jongerenwerk voor directe financiering in aanmerking komt. Dit zou dan betrekking moeten hebben op met name de kostensoorten huisvesting, organisatie en activiteiten en op vergoeding van reis-, verblijfs- en kursuskosten.

Het moet in principe mogelijk worden gemaakt dat vrijwilligers onbetaald verlof opnemen voor het gedeelte van de vrijwilligersactiviteiten, dat zich door de omvang of door het tijdstip waarop het uitgeoefend moet worden moeilijk verdraagt met de normale werkkring/werktijd.

Collectieve arbeidsovereenkomsten en rechtspositieregelingen dienen met een bepaling hieromtrent uitgebreid te worden. Voorzover het vrijwilligersactiviteiten betreft van beperkte duur dienen in de subsidiëring mogelijkheden te worden geboden om vrijwilligers die onbetaald verlof hebben opgenomen een tegemoetkoming te geven voor de daaruit voortvloeiende loonderving. De nota Werkende Jongeren Organisaties van het Ministerie van C.R.M. (1974) opent de mogelijkheid om voor bepaalde activiteiten verletkosten te betalen aan vrijwillig kader van Werkende Jongeren Organisaties.

Voor vrijwilligers dienen voorts meer cursussen te worden georganiseerd, afgestemd op het werk dat zij doen.

Kursussen van algemene aard kunnen het best plaatselijk gegeven worden. Voor de Kommissie Open School en de Kommissie Bevordering Plaatselijke Edukatieve Netwerken ligt hier een taak die aandacht verdient. Kursussen van specifieke aard, die in overleg met of door de desbetreffende organisaties worden opgezet, zullen doorgaans beter op regionaal of landelijk niveau gegeven kunnen worden.

Mede om die vrijwilligers die daar prijs op stellen betere kansen te bieden op de overstap naar de positie van beroepskracht onderstreept de werkgroep het belang van een tweede rekruteringsweg voor beroepskrachten.

De bestaande part-time en urgentie-opleidingen voorzien tot op zekere hoogte in deze behoefte, maar steeds meer vormt voor de betrokken studenten een probleem, dat zij niet kunnen voldoen aan de eis een (part-time) werkkring als beroepskracht te vinden. De werkgroep beveelt aan hiervoor faciliteiten te scheppen.

3 Toerusting van de beroepskracht

De beroepskracht kan een belangrijke rol vervullen in het proces naar een samenhangend (jeugd)welzijnsbeleid.

Vanuit zijn directe contacten met cliënten wordt hij gekonfronteerd met hun nood. Door zijn collegiale contacten met andere instellingen en werkers kan hij de cliënt

helpen de weg te vinden in de hulpverlening. Soms kan hij een belangrijke bijdrage leveren door het vroegtijdig onderkennen van mogelijke bedreigingen in het welzijn van jeugdigen (en hun milieu).

Om deze functie goed te kunnen vervullen zal de welzijnswerker moeten kunnen rekenen op een opleiding en verdere vorming en training die hem daartoe in staat stelt.

In de praktijk is het echter in het algemeen zo, dat beroepskrachten onvoldoende op de hoogte zijn van de hulpverleningsmogelijkheden, werkwijze en dergelijke van andere instanties. Daarbij komt dat kennis van de sociale kaart van het werkgebied alleen niet voldoende is. Werkers in de verschillende sectoren moeten vertrouwen hebben of krijgen in elkaars werkwijze, opvattingen en dergelijke.

Beroepskrachten hebben over het algemeen onvoldoende opleiding ontvangen gericht op problemen van het zeer jonge kind en diens gezin, op het omgaan met jeugdigen en op preventief werk. Niet alleen hier, maar ook op andere punten bestaan ernstige leemten in de aansluiting tussen opleiding en praktijk.

Bijzonder grote problemen bestaan voor groepsopvoeders in de residentiële hulpverlening, zoals reeds aangestipt in hoofdstuk V paragraaf 3. Hun werkomstandigheden worden extra verzwaard door het feit dat veel medewerkers part-time opleidingen volgen (waardoor de netto-werktijd afneemt) en door een groot personeelsverloop.

Diverse werksoorten kennen van elkaar afwijkende regelingen voor opleiding en bijscholing. Die regelingen kunnen mede de aantrekkelijkheid van een werkring bepalen.

In de specialistische ondersteuning van het werk en in supervisie en andere begeleiding bestaat versnippering die de kwaliteit van het werk nadelig kan beïnvloeden.

Over de opleiding en verdere toerusting van beroepskrachten doet de werkgroep de volgende aanbevelingen.

Om te bevorderen dat beroepskrachten hun kennis van de sociale kaart van het werkgebied op peil brengen en houden en op de hoogte komen van elkaars werkwijze, moeten hulpverleningsinstanties regelmatig onderlinge kennismaking en uitwisseling van ervaringen tussen beroepskrachten van verschillende werksoorten organiseren.

Ook zouden koepelorganisaties kunnen bevorderen, dat per regio regelmatig studiedagen worden georganiseerd met een soortgelijk doel.

Grote nadruk zou de werkgroep gelegd willen zien op verbetering van de aansluiting opleiding-praktijk.

Voor de residentiële hulpverlening staat dit centraal in de aandacht van de in 1976 ingestelde begeleidingscommissie voor opleidingen voor het inrichtingswerk (kommissie de Ruyter). Voorts zou kracht moeten worden gezet achter het onlangs gevormde, gemengd samengestelde, platform/overleg omtrent de aansluiting sociale academie-beroepspraktijk.

Voor de residentiële hulpverlening is bijzonder noodzakelijk de uitbouw van de beroepsopleidingen en vergroting van de mogelijkheden voor goede werkbegeleiding.

Voor alle werksoorten is nodig een vergroting van mogelijkheden voor her-, bij- of omscholing, waarbij dan tegelijk maatregelen nodig zijn om te verhinderen dat de werkbelasting van andere werkers binnen de instelling te sterk worden vergroot.

De werkgroep is er verder voorstander van, dat voor het volgen van meer langdurige her-, bij- en omscholingskursussen voor alle sectoren gelijke (subsidie)regelingen tot stand komen, waarbij met name ook weer van belang is de compensatie voor de aan het werk onttrokken man-uren.

Daarbij dient ook gedacht te worden aan de mogelijkheid van langer durend edukatief verlof in bijzondere gevallen.

In de door de werkgroep voorgestane netwerkontwikkeling dient mede bevorderd te worden dat deskundigen die nu vaak versnipperd werkzaam zijn ten behoeve van instellingen van allerlei aard, beschikbaar komen voor gelijksoortige instellingen in één gebied, waardoor deskundigen en instellingen meer inzicht verwerven in de (jeugd-)problematiek ter plaatse. Ook moet het door onderlinge afstemming van subsidieregelingen mogelijk worden gemaakt, dat de instellingen in één regio gezamenlijk supervisie en begeleiding van werkers organiseren.

4 De rechtspositie van de beroepskracht

De rechtspositie- en arbeidsvoorwaardenregeling is voor de beroepskrachten, werkzaam in de partikuliere sektor, zeer verschillend. Tussen de instellingen lopen de arbeidsvoorwaarden zeer uiteen, ofschoon de werkzaamheden als zodanig nagenoeg gelijk zijn. Ten opzichte van de overheidsinstellingen verkeren de welzijnswerkers in de partikuliere sektor in het nadeel, zowel wat betreft salariëring, inclusief de pensioenregeling, als wat betreft de mogelijkheden van carrière-planning.

Binnen de partikuliere sektor van het welzijnswerk zijn de meeste werkers 'arbeidskontraktanten'. Verbindende collectieve arbeidsovereenkomsten komen niet voor. Alhoewel in verscheidene sectoren 'richtlijnen' bestaan voor de arbeidsvoorwaarden, zijn instellingen als werkgeefster geheel autonoom. Vaak zijn zij niet in de gelegenheid die 'richtlijnen' uit te voeren omdat aangepaste subsidieregelingen ontbreken.

Bij inkrimping, opheffing of fusie van instellingen in de partikuliere sektor bestaat voor de meeste werksoorten geen behoorlijke wachtgeldregeling.

De continuïteit van de hulpverlening in de persoon van de uitvoerend werker wordt niet alleen bedreigd door de genoemde ongunstige arbeidskondities, maar ook door een relatief lage honorering van uitvoerend werkers in vergelijking met werkers op leidinggevend- en beleidsniveau en funktionarissen in overheidsdienst. Eén en ander leidt er toe dat uitvoerend werkers sneller dan zij zelf vaak wenselijk achten het uitvoerend werk verlaten.

Als keerzijde hiervan bestaat een gevaar voor verstarring in de beleids sfeer doordat topfunktionarissen langdurig dezelfde functie bekleden bij gebrek aan aanvaardbare alternatieven.

Op grond van het bovenstaande doet de werkgroep de volgende aanbevelingen:

Het is van groot belang dat een harmonisatie van arbeidsvoorwaarden en salariëring tot stand komt tussen de verschillende werksoorten in de welzijnssector, uitmondend in collectieve arbeidsovereenkomsten.

Om hiertoe te geraken zal haast gemaakt moeten worden met het tripartite overleg (bestaande uit werkgevers, werknemers en overheid) dat de gehele welzijnssector omvat.

Zolang er nog geen collectieve arbeidsovereenkomsten zijn zou als subsidievoorwaarde moeten gelden dat de particuliere instellingen hun personeelsbeleid in overeenstemming brengen met algemene richtlijnen en adviezen uit het tripartite overleg.

Voor de particuliere sektor is een wachtgeldregeling noodzakelijk.

Verschillen in arbeidsvoorwaarden en salariëring tussen uitvoerend werkers enerzijds en beleidsfunktionarissen anderzijds dienen te worden verminderd, bijvoorbeeld door relatief kleinere stijgingen van het salaris van de laatsten.

VIII Bestuurlijke instrumenten voor een samenhangend jeugdwelzijnsbeleid

1 Inleiding

1.1 *Twee accenten: de spontane, vrijwillige medemenselijkheid en de noodzaak tot regulering*

De werkgroep is van mening, dat in bestuurlijk opzicht het jeugdwelzijnsbeleid slechts geleidelijk en in fasen kan worden gewijzigd. Hiervoor is de medewerking van alle betrokkenen nodig: bevolking, informele groepen, instellingen, werkers, overheid.

In principe is de mens zelf verantwoordelijk voor de bevordering van zijn welzijn. Als hij niet in staat blijkt op eigen kracht daaraan gestalte te geven zal hij hulp nodig hebben en dikwijls ook vragen.

De mens leeft in allerlei relaties en groepen. In die relaties en groepen helpt men elkaar. Dat kan variëren van simpel aandacht voor elkaar tot concrete vormen van dienstverlening. De werkgroep is van mening, dat hierin de kern van het welzijnswerk, inclusief het jeugdwelzijnswerk is te vinden.

Daarnaast is er de verantwoordelijkheid van de bevolking als geheel, tot uiting komend in de activiteiten van de democratisch gekozen overheid, die zijn gericht op het scheppen van gunstige voorwaarden voor het onderlinge dienstbetoon van mensen.

Deze verantwoordelijkheid van mensen en groepen in de samenleving zelf en de verantwoordelijkheid van de overheid uiten zich in een reeks van activiteiten en voorzieningen, die beogen een bijdrage te leveren aan het welzijn van de burgers. Deze activiteiten en voorzieningen lopen uiteen van het informele dienstbetoon tussen mensen onderling tot de dienstverlening van partikuliere instellingen en organisaties en tot de dienstverleningsactiviteiten van de overheid zelf.

Tussen deze twee accenten in het welzijnswerk bestaat een duidelijke spanningsverhouding. Enerzijds is er de noodzaak van spontane, vrije en niet-geplande activiteit in de samenleving. Anderzijds is er de behoefte aan regulering en kanalisering om activiteiten en voorzieningen zo goed mogelijk te doen functioneren. Deze spanning openbaart zich het scherpst, als een initiatief, voortgekomen uit de onderlinge solidariteit van mensen, om zich verder te kunnen ontwikkelen, moet wenden tot de gevestigde instellingen om hulp – bijvoorbeeld in de vorm van advies en consultatie – en tot de overheid om financiële steun. Zodra dit laatste het geval is worden eisen gesteld inzake het functioneren en inzake het beheer van de verleende financiële steun uit de algemene middelen. Met name door het subsidie van de zijde van de overheid worden deze initiatieven erkend als zijnde van algemeen belang en gaan zij behoren tot de gevestigde instellingen. Zij krijgen dan in bestuurlijk opzicht

te maken met planning (beleidsvoorbereiding), ordening, financiering en wetgeving. De werkgroep is van mening dat deze spanning een goede zaak is en als zodanig moet blijven bestaan. Zij acht het onjuist dat een strak en glad, beroepsmatig geleid systeem van hulpverlening ontstaat dat de ontplooiing van medemenselijkheid, nieuwe initiatieven en experimenten zou onderdrukken of bemoeilijken. Beide aspecten moeten tot hun recht komen: de verantwoordelijkheid van burgers om in informele en formele verbanden en instellingen zich in te zetten voor elkaar (partikulier initiatief); de verantwoordelijkheid van de overheid om de ruimte en de voorwaarden te scheppen voor het hulpverleningsgebeuren in de samenleving. Die spanning doet zich voor over de volle breedte van de ontwikkeling van het werk: bij de beleidsvoorbereiding in het kader van het planningsproces, bij de beleidsvaststelling en bij de uitvoering van het beleid.

Bij de beleidsvoorbereiding gaat het om de inbreng en verantwoordelijkheid van zoveel mogelijk burgers en instellingen bij het inventariseren van de behoeften, het aanwijzen van de doeleinden en het afwegen van de verschillende mogelijkheden en prioriteiten.

Bij de beleidsvaststelling gaat het met name om de ruimte die aanwezig moet blijven voor de ontplooiing van nieuwe initiatieven uit de bevolking.

Bij de uitvoering van het beleid in de vorm van dienstverlening aan jeugdigen en hun gezinnen gaat het er om zoveel mogelijk personen en groepen in de bevolking te stimuleren tot het meedragen van verantwoordelijkheid voor hulpverleningsactiviteiten.

De in dit hoofdstuk te bespreken instrumenten van bestuur hebben daarom een tweeledig doel:

- zij dienen er voor te waken, dat deze activiteiten van burgers mogelijk blijven en worden gestimuleerd;
- zij moeten er, mede wegens de beperkte financiële middelen, voor zorgen dat het stelsel van voorzieningen zo doelmatig mogelijk aan de burgers ten dienste staat.

De betekenis van het partikulier initiatief wordt door de werkgroep hoog geschat. Wel is het daarbij nodig te letten op de nuanceringen. Het dienstbetoon en de hulpverlening tussen mensen onderling is de meest oorspronkelijke vorm van partikulier initiatief. Daarnaast zijn er vele andere varianten van partikulier initiatief ontstaan: de instelling voor jeugdwelzijnswerk, gedragen door een groep uit de bevolking; de professionele organisatie voor kinderopvang of psychotherapie met een bestuur van slechts enkele professionele werkers zonder enige binding met een achterland; de zogenaamde alternatieve hulpverlening. Ook de vrij gevestigde arts, psycholoog en dergelijke zouden als partikulier initiatief kunnen worden aangemerkt. Het partikulier initiatief in de zin van het intermenselijk dienstbetoon in de vorm van informele groepen zal zoveel mogelijk moeten worden gestimuleerd. Zodra het de vorm aanneemt van een uit overheidsmiddelen gefinancierde instelling zal het onderworpen moeten zijn aan planning en ordening en zal het zo inzichtelijk mogelijk moeten functioneren. Dat wil zeggen, dat inzicht moet kunnen worden verkregen in hoeverre de instelling tegemoet komt aan gebleken behoeften bij cliënten.

1.2 Aansluiting bij nota's over nieuw welzijnsbeleid en bestuurlijke reorganisatie

De werkgroep kan zich in grote lijnen verenigen met een aantal van de in de Knelpunten-nota ontwikkelde ideeën ten aanzien van het tot stand brengen van een vernieuwd welzijnsbeleid.

De werkgroep wil daaruit in het bijzonder de volgende punten noemen, die zij ook van belang acht voor jeugdwelzijnsbeleid:

- de indeling van het gebied van het specifieke welzijn rondom de drie kernfuncties zorg, edukatie en recreatie. Deze indeling is gebaseerd op de samenhang en verwantschap die in het werk zèlf aanwezig zijn (funktionele samenhang). Wel wil de werkgroep opmerken dat deze indeling slechts globaal kan zijn: er zijn talloze overgangen en onderlinge verbindingen; er zijn activiteiten die dwars door deze kernfuncties heen snijden, terwijl ook de terreinen rondom de drie kernfuncties elkaar onderling beïnvloeden;
- de vijf criteria voor welzijnsbeleid, te weten samenhang, bereikbaarheid, flexibiliteit, democratisch functioneren en rechtszekerheid. Voorstellen over het jeugdwelzijnsbeleid zullen aan deze criteria moeten worden getoetst;
- decentralisatie, dat wil zeggen het verplaatsen van bestuurlijke bevoegdheden naar lagere niveaus. In bestuurlijk opzicht volgt de werkgroep hierbij de opvatting van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten¹ omtrent de komplementariteit van de drie belangrijkste bestuurlijke niveaus. Op elk der bestuurlijke niveaus dient een eigen verantwoordelijkheid te bestaan voor ontwikkeling van het welzijnsbeleid, en dus ook van het jeugdwelzijnsbeleid. De verschillende bestuurlijke niveaus dienen wederzijds aanvullend te handelen.

Het lijkt de werkgroep juist te zijner tijd aan te sluiten bij de bestuurlijke reorganisatie op basis van het 'Concept-ontwerp van wet reorganisatie binnenlands bestuur' en bij een eventuele nieuwe provinciale indeling.

Het jeugdwelzijnsbeleid zal in bestuurlijk opzicht zoveel mogelijk tot ontwikkeling gebracht dienen te worden daar waar het werk zelf gedaan wordt: op het niveau van het verzorgingsgebied. Alle activiteiten en voorzieningen die de kleine geografische schaal (wijk, buurt, dorp) als verzorgingsgebied hebben zouden in bestuurlijk opzicht dienen te vallen onder de verantwoordelijkheid van het gemeentebestuur. Dit geldt voor planning, ordening en — waar mogelijk — ook voor financiering.

De provincie (nieuwe stijl) zal voor het jeugdwelzijnsbeleid van grote betekenis zijn omdat een belangrijk deel van de activiteiten en voorzieningen de plaatselijke schaal te boven gaat, bijvoorbeeld gespecialiseerde ambulante en residentiële voorzieningen. Ook ten aanzien van de hulpverlening in justitieel kader zullen de provincies in de toekomst van betekenis kunnen worden. Vanwege de samenhang op een aantal terreinen tussen justitieel optreden en hulpverlening aan jongeren en hun gezinnen lijkt het gewenst, dat de arrondissementen zullen samenvallen met de grenzen van een provincie en dat in elke provincie een raad voor de kindbescherming komt.

¹ Zie: Lokaal bestuur en welzijn. Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Blauwe reeks nr. 57, 's-Gravenhage 1975.

Evenals voor het specifieke welzijnsbeleid zijn ook voor het jeugdwelzijnsbeleid de twee belangrijkste beleidsinstrumenten: planning en ordening. Daarnaast is financiering nodig om het vastgestelde beleid te kunnen uitvoeren. Planning, ordening en financiering dienen een wettelijke basis te hebben. Daartoe is ook voor het jeugdwelzijnsbeleid wetgeving nodig.

2 Planning

2.1 Algemeen

De werkgroep ziet planning (beleidsvoorbereiding) als een proces, dat uitmondt in een ontwikkelingsplan. Het proces gaat daarna voort, zodat het plan telkens opnieuw, meestal jaarlijks, kan worden bijgesteld.

In het ontwikkelingsplan worden de te bereiken doelstellingen voor de korte en langere termijn aangegeven en de middelen die nodig zijn. In het plan zal altijd ruimte aanwezig moeten zijn voor nieuwe initiatieven en experimenten. Zij moeten niet onmiddellijk in de financiële regelingen vallen, die voor de gevestigde instellingen gelden.

De vaststelling van plan en begroting is een daad van besturing en moet behoren tot de bevoegdheid van de overheid op het betreffende bestuurlijke niveau.

In de beleidsvoorbereiding zijn alle belanghebbenden zoveel mogelijk betrokken: instellingen, werkers, bevolking, (potentiële) cliënten.

Planning kan slechts het globale raam scheppen voor de ontwikkeling van de werkzaamheden. Het werk zélf echter, zowel het spontane dienstbetoon als de beroepsmatige dienstverlening, kan niet 'gepland' worden. Dit zal altijd worden gekleurd door de actuele situatie en door de daarbij betrokkenen, de instellingen, de werkers en de cliënten.

In het proces van afweging en kiezen zullen levensbeschouwelijke, maatschappelijke en politieke opvattingen van de bevolking in haar diverse schakeringen moeten meespelen. Uiteraard zal de afweging zoveel mogelijk onderbouwd moeten worden met feitelijke informatie, doch planning mag niet louter het domein worden van statistici, econometristen en dergelijke.

De planning dient zich primair af te spelen op de niveaus van de verzorgingsgebieden (wijk, lokaal, regionaal, provinciaal). De daar aanwezige instellingen en andere groeperingen, die zich gezamenlijk verantwoordelijk hebben gesteld voor het hulpverleningsaanbod in hun verzorgingsgebied (zie hoofdstuk V, paragraaf 5), geven de behoeften aan voorzieningen aan en doen voorstellen over prioriteiten. Het bestuurlijke niveau (gemeente, provincie, rijk) waaronder het betreffende verzorgingsgebied valt heeft te maken met verschillende plannen. Zo kan de gemeente zowel deelplannen krijgen voor de voorzieningen in wijken als een plan voor de voorzieningen die nodig zijn voor de gehele stad of het dorp. Dit laatste plan heeft betrekking op meer gespecialiseerde en kategoriale voorzieningen. De gemeente zal al deze voorstellen moeten gebruiken voor de vaststelling van het gemeentelijk plan en daarover overleg moeten plegen met betrokkenen. De provinciale overheid zal de regionale plannen, opgesteld door in een regio samenwerkende instellingen en inrichtingen moeten goedkeuren. Daarnaast zal ook een provinciaal plan nodig zijn. Dit wordt opgesteld uit: de gezamenlijke

gemeentelijke plannen; de regionale plannen; de gespecialiseerde en kategoriale plannen voor de hele provincie. De provincie moet uiteraard overleg plegen met de in de regio aanwezige gemeentebesturen, die — in het bijzonder waar het gaat om grote gemeenten — een eigen verantwoordelijkheid hebben. Beschikbaarstelling van middelen voor de uitvoering (financiën, akkomodatie en andere voorwaardenscheppende voorzieningen) is met name een zaak van de overheid (gemeente, provincie). De uitvoering van het werk zelf, zal zoveel mogelijk een zaak dienen te zijn van personen en groepen in de samenleving. In bepaalde gevallen kan de overheid zich ook zelf met uitvoerend werk bezighouden.

2.2 Knelpunten

Een belangrijk knelpunt voor het tot ontwikkeling komen van een samenhangende planning op de verschillende bestuurlijke niveaus is, dat de hulpverleningsvoorzieningen op het terrein van het jeugdwelzijn ressorteren onder drie ministeries, namelijk Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk, Justitie en Volksgezondheid en Milieuhygiëne. Nog een andere vorm van hulp, namelijk het schoolbegeleidingswerk valt onder Onderwijs en Wetenschappen. Deze ministeries hebben elk een eigen beleidsoptiek en eigen financieringsregelingen. Van samenhangende planning is tot dusverre nauwelijks sprake geweest noch op landelijk vlak, noch op provinciaal of lokaal vlak.

Ook komt het voor, dat binnen het beleidsgebied van één ministerie de nodige samenhang in planning van verwante werksoorten ontbreekt, bijvoorbeeld in de sfeer van de jeugdgezondheidszorg tussen de werkerreinen van de konsultatiebureaus voor zuigelingen en kleuters, de schoolgezondheidszorg en de huisartsen.

Bovendien ontbreken bruikbare kwantitatieve en kwalitatieve normen voor de planning op het gebied van het specifieke welzijn in het algemeen en op dat van het jeugdwelzijn in het bijzonder.

Bij overheid en partikulier initiatief komt nog weinig terecht van systematische, samenhangende planning. Bovendien ontbreken op alle planningsniveaus organisatorische kaders voor planningsprocedures.

Een apart knelpunt voor de planning van hulpverleningsvoorzieningen voor jongeren is de samenhang tussen juridisch ingrijpen en hulpverlening. De onafhankelijke rechter die een beslissing neemt over de hulpverlening aan jongeren in het kader van een maatregel, moet de zekerheid hebben dat er voldoende voorzieningen voor de uitvoering van zijn beslissing beschikbaar zijn. De vraag naar deze voorzieningen is veelal niet precies aan te geven omdat het aantal rechterlijke beslissingen over maatregelen van kindbescherming aan schommeling onderhevig is.

2.3 Aanbevelingen

De planning van jeugdwelzijnsvoorzieningen dient een onderdeel te zijn van de planning van de kernfuncties zorg, edukatie en rekreatie zoals de Knelpunten-nota die omschrijft. Op elk bestuurlijk niveau (gemeente, provincie, rijk) moet planning plaatsvinden. De overheid moet hiervoor de kaders en instrumenten scheppen en bevorderen dat in het planningsproces de funktionele samenhang van de op hetzelfde bestuurlijke niveau aanwezige voorzieningen zoveel mogelijk in het oog wordt gehouden (horizontale samenhang).

Voorts is het nodig dat het hogere bestuurlijke niveau (bijvoorbeeld de provincie ten opzichte van de gemeente) bewaakt dat de plannen op het eigen niveau én op het lagere niveau voldoende op elkaar zijn afgestemd (vertikale samenhang).

Dit kan geschieden door bij wet (bijvoorbeeld algemene kaderwet of deelwet) bepaalde regelingen mogelijk te maken:

- zo zou een naast-hogere overheid de bevoegdheid gegeven kunnen worden aan een lagere overheid, in dit geval de rijksoverheid aan de provincie of de provinciale overheid aan de gemeente, bindende aanwijzingen te geven met betrekking tot bepaalde in een plan op te nemen functies, dan wel aan de goedkeuring van zo'n plan voorwaarden te verbinden omtrent daarin op te nemen functies;
- ook zou de rijksoverheid in het algemeen de bevoegdheid kunnen krijgen aan provinciale- en gemeentebesturen voorschriften te geven omtrent een op te stellen plan. Deze voorschriften zouden naast de aanwijzing van basisfuncties, zoals aangegeven in de paragrafen 2 en 3 van hoofdstuk V, betrekking kunnen hebben op de spreiding van bepaalde functies of op de horizontale of verticale samenhang met andere daarmee nauw verwante functies¹;
- een derde mogelijkheid is, dat in de plannen van een hoger bestuurlijk niveau functies worden opgenomen, die onder verantwoordelijkheid van het hogere orgaan uitgevoerd worden op het gebied van een lager bestuurlijk niveau. Zo kunnen in een landelijk plan functies worden opgenomen, die op lokaal, regionaal of provinciaal niveau worden uitgevoerd.

De werkgroep is van mening, dat door de rijksoverheid landelijk kwalitatieve en kwantitatieve normen voor de planning van (jeugd)welzijnsvoorzieningen moeten worden ontwikkeld, voorzover het betreft aantal, omvang en spreiding van functies.

Het planningsproces zal vanuit een centrale plaats moeten worden gestimuleerd en georganiseerd. De werkgroep meent dat het vanwege de samenhang tussen functies en sectoren wenselijk is dat één orgaan zich hiermee bezighoudt. Elk der bestuurlijke niveaus zou over zo'n orgaan moeten beschikken. De werkgroep ziet als mogelijk model daarvoor het in de Knelpunten-nota genoemde kristallisatiepunt².

De werkgroep denkt aan de volgende uitwerking, die vooral betreft de kernfunctie zorg.

Het kristallisatiepunt zou onderverdeeld kunnen zijn in drie kamers, namelijk één voor elk van de kernfuncties zorg, educatie en recreatie. Uiteraard kan men binnen één kamer nog weer afzonderlijke aandachtspunten hebben voor de tot het gebied van een kernfunctie behorende voorzieningen. Men zou daarvoor de term commissie kunnen gebruiken: voor de kernfunctie zorg bijvoorbeeld een commissie voor de

¹ Hoewel de werkgroep in dit rapport niet de term basisvoorzieningen hanteert, wil zij in dit verband wijzen op de naar aanleiding van de behandeling van de Knelpunten-nota in de Tweede Kamer aangenomen motie-Hermes volgens welke aanwijzing en regeling van basisvoorzieningen bij wet dienen te geschieden.

² Onder kristallisatiepunt wordt in de Knelpunten-nota (bladzijde 44 en 45a) het volgende begrepen. Een orgaan, dat door de verantwoordelijke politieke instanties (gemeenteraad, gewestraad, provinciale staten) in het leven wordt geroepen met als opdracht het structureren van het proces van beleidsvoorbereiding. Juridische vormgeving: voorkeur voor commissie ex artikel 61 van de gemeentewet. Samenstelling: geen hantering representativiteitsbeginsel. Vormgeving in principe ter beoordeling van lokaal of provinciaal bestuur.

gezondheidszorg en een commissie voor de hulpverlening aan kinderen en jeugdigen. Per commissie kunnen verbindingen gelegd worden naar (kommissies van) andere kamers. Ook zijn subkommissies denkbaar. De beraadsgroep voor de residentiële voorzieningen waarover in paragraaf 3 van hoofdstuk V sprake is, zou op het provinciaal niveau, die status kunnen hebben. Alleen in een dergelijke constructie kan een samenhangende intersektorale planning verzekerd worden. In deze opvatting past niet de gedachtengang, gehuldigd in de Structuurnota Gezondheidszorg, dat er op lokaal en provinciaal niveau een afzonderlijk orgaan (commissie) moet komen ter voorbereiding van de planning terzake van de gezondheidszorg alleen.

Ook in het Ontwerp van Wet Gezondheidszorgvoorzieningen is naar de mening van de werkgroep die samenhang nog te weinig verzekerd.

Uit de Memorie van Toelichting op dit ontwerp blijkt, dat bij de samenstelling van de krachtens artikel 3 van de Wet in te stellen commissies voor de gezondheidszorg rekening kan worden gehouden met de samenhang met andere sectoren waaronder met name de maatschappelijke dienstverlening. Tevens zegt de Memorie van Toelichting, dat te zijner tijd zal moeten worden bezien op welke wijze deze functionele commissies voor de gezondheidszorg in samenhang kunnen worden gebracht met andere organen, die op aanverwante terreinen tot stand worden gebracht.

De werkgroep heeft er begrip voor, dat de wetgeving op het terrein van de gezondheidszorg niet in alle opzichten kan wachten op de wetgeving, voortvloeiend uit de Knelpunten-nota en gericht op de totstandkoming van een algemene kaderwet voor het specifieke welzijn.

Dit brengt echter wel, conform de strekking van de zogenaamde motie-Andriessen inzake de harmonisatie van welzijnsbeleid en welzijnswetgeving, de consequentie met zich mee, dat in het Ontwerp van Wet Gezondheidszorgvoorzieningen reeds nu zo duidelijk mogelijk wordt aangegeven, waar en hoe de harmonisatie van deze deelwetgeving met de toekomstige algemene kaderwet zou kunnen plaatsvinden. De werkgroep meent, dat het voor de hand zou hebben gelegen, dat in de wet en in de Memorie van Toelichting zou zijn aangegeven dat de commissie voor de gezondheidszorg krachtens artikel 3 functioneert in een breder kader, waarin de planning voor de verschillende sectoren van het specifieke welzijn plaatsvindt, zoals bijvoorbeeld in het kristallisatiepunt. De huidige formulering sluit deze mogelijkheid weliswaar niet uit, maar wijst, naar de mening van de werkgroep, te weinig op deze relatie.

Daarom wil de werkgroep er op aandringen, dat de Tweede Kamer, teneinde te bevorderen dat de planning zoveel mogelijk wordt geharmoniseerd, bij de behandeling van het Ontwerp van Wet Gezondheidszorgvoorzieningen uitspreekt:

— dat het in de Knelpunten-nota genoemde en in de algemene kaderwet op het specifieke welzijn te regelen kristallisatiepunt zich ook uitstrekt tot het terrein van de gezondheidszorg;

— dat de commissie gezondheidszorg krachtens artikel 3 van de Ontwerpwet Gezondheidszorgvoorzieningen, op lokaal en provinciaal vlak te zijner tijd deel gaat uitmaken van het kristallisatiepunt.

De commissie voor de gezondheidszorg zou dan deel kunnen uitmaken van de kamer voor het gebied van de kernfunctie zorg, zoals hiervoor is aangegeven.

Als één van de onderdelen van het planningsproces zouden de commissies in de toekomst minstens eenmaal per jaar een openbare bijeenkomst dienen te beleggen, die tot doel heeft een optimale inbreng te bevorderen van alle belanghebbenden in de betreffende sektor.

Zolang de bestuurlijke decentralisatie nog niet tot stand is gekomen, zou de centrale overheid in samenwerking met de betrokken koepels van het particulier initiatief en de betreffende provinciale of gemeentelijke organen al een begin kunnen maken met het opzetten van deze jaarlijkse bijeenkomsten.

De werkgroep meent dat deze bijeenkomsten een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan de democratisering van het welzijnswerk en aan het verzamelen van ideeën en wensen om tot een samenhangend welzijnsbeleid in het betreffende gebied te komen. Tevens zou dit overleg van belang kunnen zijn voor het tot ontwikkeling brengen van nieuwe initiatieven in de praktijk van het welzijnswerk.

De werkgroep beveelt aan dat de rechtsvorm en samenstelling van het kristallisatiepunt niet dwingend worden voorgeschreven. Een belangrijke voorwaarde is dat het kristallisatiepunt zo open en democratisch mogelijk functioneert. De werkgroep kan zich vinden in de algemene visie van de Knelpunten-nota, dat het 'democratisch planningsproces', waarop hier gedoeld wordt, niet wordt gegarandeerd door aan het kristallisatiepunt het karakter te geven van een representatief orgaan, waarin alle belanghebbende voorzieningen en organen vertegenwoordigd zijn. Zo'n vertegenwoordiging zou leiden tot een omvangrijk en onwerkbaar lichaam.

Het kristallisatiepunt mag echter ook niet los staan van het veld. Daarom zal in de samenstelling gezocht moeten worden naar een redelijke tussenvorm tussen een samenstelling volgens representatie en een samenstelling met deskundigen op persoonlijke titel.

De werkgroep beveelt aan, dat de rijksoverheid een studie laat maken van de mogelijkheden van een rechtsvorm voor een kristallisatiepunt bijvoorbeeld door verbetering van de structuur van een commissie ex artikel 61 en volgende uit de gemeentewet ten behoeve van meer democratisch functioneren. Deze studie zou kunnen worden gekoncretiseerd door het op gang brengen van een aantal experimenten, zoals ook in de Knelpunten-nota is gesuggereerd.

3 Ordening

3.1 Algemeen

Bij ordening gaat het om het aanbrengen of verbeteren van de structuur in het voorzieningenpakket teneinde binnen de beschikbare middelen (financiën, mensen, akkommodaties) het hulpaanbod op de juiste plaats terecht te laten komen. Hierbij spelen een rol: bereikbaarheid, spreiding, samenwerking tussen instellingen, consultatie, verwijzing, uitwisseling van informatie, registratie evenals het ruimte laten voor nieuwe initiatieven. De in hoofdstuk V paragraaf 5 beschreven regionalisering en afstemming van verzorgingsgebieden is een belangrijk onderdeel van die ordening.

De kwantiteit en de kwaliteit van de voorzieningen dienen bewaakt te worden, evenals de rechtmatigheid en de doelmatigheid van de besteding der beschikbare

financiën. Met andere woorden: het toezicht op de kwantiteit en de kwaliteit van de hulpverlening, alsmede de controle op de doelmatigheid en rechtmatigheid van de besteding der ter beschikking gestelde financiën zijn elementen van de ordening.

3.2 *Knelpunten*

Van systematische ordening in de zin van een doelbewust gehanteerd beleidsinstrument is geen sprake. De bereikbaarheid en de doelmatigheid van de dienstverlening worden door het huidige gebrek aan ordening niet in geringe mate geschaad.

Als voorbeeld is te wijzen op de reeds eerder genoemde uithuisplaatsing van jongeren ver van het eigen milieu, die de samenwerking tussen instanties en de hulpverlening gericht op het gezin als geheel belemmert.

Zoals in hoofdstuk V uitgebreid aan de orde was, komt van een structurele samenwerking tussen hulpverlenende personen en instellingen nog weinig terecht. Dit betreft zowel de samenwerking van het spontane, onderlinge dienstbetoon met de gevestigde instellingen en personen als de samenwerking tussen de laatstgenoemden onderling. Daardoor ontbreekt dikwijls de continuïteit in de hulpverlening. Onderlinge verwijzing en consultatie verlopen stroef.

Er zijn onvoldoende mogelijkheden om verzamelde gegevens over het kind en zijn gezin uit te wisselen tussen hulpverleners die met hetzelfde kind en zijn gezin te maken krijgen, voorzover de bescherming van de privacy van de cliënt dat toelaat en met inachtneming van de beroepskode van de hulpverlener.

Door onder meer de verschillen in verzorgingsgebieden ontbreken mogelijkheden voor instellingen en personen om gemeenschappelijk verantwoordelijkheid te dragen voor het totale veld van hulpverlening. Ieder werkt nog vrijwel uitsluitend vanuit zijn eigen optiek en verantwoordelijkheid. Dit heeft onder andere tot gevolg, dat geen gemeenschappelijke acties kunnen worden ondernomen om structurele tekorten in de samenleving aan te wijzen.

3.3 *Aanbevelingen*

De werkgroep heeft duidelijk behoefte aan het doorbreken van de vrijblijvendheid in het samenwerken van de verschillende hulpverleningsinstellingen.

In de paragraaf over netwerken en regionalisering van hoofdstuk V is een procedure aangegeven om vanuit de instellingen zelf tot samenwerking te geraken. Ook zijn de aspecten genoemd waarop de samenwerking gericht moet zijn; aangegeven is dat wettelijk vastgelegd moet worden over welke aspecten bindende afspraken moeten komen.

Vrijwilligheid staat voorop: de overheden mogen pas ingrijpen door het geven van bindende aanwijzingen en voorschriften wanneer doorbreking van de vrijblijvendheid in de samenwerking op vrijwillige basis zou blijken te falen. Voor de instelling(en) bestaat de mogelijkheid in beroep te gaan tegen ervaren onrechtmatigheid van de beslissingen van de overheden, ingevolge de 'Wet administratieve rechtspraak overheidsbeslissingen'.

■ *Daarnaast beveelt de werkgroep aan:*

- *het creëren van contactmogelijkheden tussen werkers, incidenteel rondom een bepaald geval of regelmatig in de vorm van een hulpverleningscafé of een platform. Op deze plaatsen zou men onderling samenwerkingsafspraken kunnen maken en onderlinge conflicten en misverstanden bespreken;*
- *het premiëren van samenwerkings- en overlegvormen, bijvoorbeeld door subsidie voor extra mankracht en extra akkommodatie;*
- *het geven van bindende aanwijzingen en voorschriften, wanneer doorbreking van de vrijblijvendheid in de samenwerking op vrijwillige basis zou blijken te falen. In de paragraaf over netwerken en regionalisering in hoofdstuk V is een procedure aangegeven om vanuit de instellingen zelf tot samenwerking te geraken.*

De samenhang in het uitvoerende werk vraagt om samenhang op de bestuurlijke niveaus. Op lokaal en provinciaal niveau zal er bij de portefeuillevindeling in de Colleges van Burgemeester en Wethouders en van Gedeputeerde Staten naar moeten worden gestreefd de welzijnsvoorzieningen zoveel mogelijk in samenhangende pakketten rondom de kernfuncties zorg, edukatie en rekreatie aan één of meer portefeuilles toe te delen.

De werkgroep heeft ook aandacht gegeven aan het landelijke bestuurlijke niveau. Op verscheidene plaatsen in het voorgaande is gewezen op de knelpunten, die het gevolg zijn van de verdeling van hulpverleningsvoorzieningen over verschillende departementen.

De werkgroep is van mening dat dringend behoefte bestaat aan meer logische ordening van taken van departementen. Een herordening hier mag niet het gevolg zijn van politieke overwegingen bij een kabinetsformatie, maar moet op inhoudelijke, aan het werk ontleende gronden tot stand komen.

In de werkgroep bestaan twee stromingen met betrekking tot de wijze waarop en de snelheid waarmee een meer logische toedeling van taken aan departementen tot stand moet komen.

De eerste stroming wil ten aanzien van de ontwikkelingen op korte termijn volstaan met aan te dringen op effectievere coördinatie tussen departementen en departementsafdelingen.

Dit vraagt om doelmatiger (inter)departementaal overleg en samenwerking voor alle onderwerpen, die dit wenselijk maken. Dit vraagt bovendien om grotere bevoegdheden voor koördinerende colleges, zoals de Welzijnsraad uit het Kabinet. Tenslotte vraagt dit de bevoegdheid en middelen van welzijnsministers om in overleg daar waar dat voor samenwerking op provinciaal of lokaal niveau nodig is, de toepassing van financieringsregelingen voor bepaalde sectoren te versoepelen. Op deze wijze is op langere termijn toe te werken naar een meer logische departementale indeling, waarbij zowel gedacht wordt aan de mogelijkheid van een departement, waarin de sectoren rondom de kernfunctie zorg zijn samengebracht, als ook aan een nog breder welzijnsdepartement.

De leden die deze opvatting dragen betwijfelen of een departementale indeling op grond van het onderscheid tussen de kernfuncties zorg, edukatie en rekreatie een oplossing biedt voor de geschetste problemen.

De tweede stroming is van mening, dat de noodzaak van ingrijpende maatregelen ten aanzien van de departementale taakverdeling zo duidelijk is, dat een herverdeling op korte termijn moet plaats vinden.

Bij de eerstvolgende kabinetsformatie zal een departement gevormd dienen te worden waarin het gehele gebied rondom de kernfunctie zorg onder één beleidsregie en één politieke verantwoordelijkheid wordt gebracht. Tot dit departement zouden in ieder geval dienen te behoren: het gehele gebied van de gezondheidszorg ressorterende onder het Ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne, het directoraat-generaal van de maatschappelijke ontwikkeling van het Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk, alsmede de zorgsectoren binnen het Ministerie van Justitie (kinderbescherming, reclassering en psychopatenzorg).

Uiteraard zal door deze hergroepering geen einde gemaakt worden aan alle departementale competentie- en grensproblemen op het gebied van de welzijnszorg. Ook zullen overgangssituaties blijven bestaan, zoals bijvoorbeeld tussen hulpverlening aan jeugdigen en edukatie, die nauwe verbindingen hebben. Voorts zullen ook wel nieuwe problemen worden opgeroepen. Verwacht mag echter worden, dat met de instelling van bedoeld departement in ieder geval de grens- en competentieproblemen tussen departementen, als het om hulpverleningsactiviteiten gaat, zullen zijn verdwenen.

De totstandkoming van zo'n departement maakt de noodzaak van coördinatie tussen de sectoren zorg, edukatie en rekreatie niet overbodig. Integendeel: het is niet onwaarschijnlijk dat de bundeling van hulpverleningsactiviteiten onder één bestuurlijk dak die coördinatie juist gemakkelijker en effectiever kan maken.

De werkgroep meent, dat de functionele samenhang op lokaal, provinciaal en landelijk bestuursniveau gevolgen heeft voor de partikuliere organen op landelijk niveau.

De landelijke koepels dienen na te gaan in hoeverre hun structuur aanpassing behoeft.

De koepelorganisaties zullen om te beginnen landelijk vergaand moeten samenwerken. Voorts zullen zij ter ondersteuning van regionale en provinciale samenwerking van uitvoerende instellingen moeten komen tot een gezamenlijk en gedecentraliseerd aanbod van diensten.

De werkgroep onderkent, dat de landelijke koepels thans een aantal belangrijke functies vervullen zoals belangenbehartiging, dienstverlening aan lokale of provinciale instellingen, studie- en methodiekontwikkeling en gesprekspartner van de landelijke overheid.

Bij een toekomstige decentralisering van (jeugd) welzijnsbeleid, zal ook de behoefte aan decentralisering van dit werk groeien. Daarom is eveneens bezinning nodig op de vraag welke taken landelijk te verrichten blijven. De vraag naar het bestaansrecht van de koepelorganisaties moet daarbij zeker worden gesteld. Bij een eventuele gewijzigde opzet voor de behartiging van resterende landelijke taken moeten mogelijkheden voor de opbouw vanuit de basis (van lokale naar provinciale en verder naar landelijke koepels) worden nagegaan.

De werkgroep ondersteunt het — inmiddels door de koepels aanvaarde — voorstel van de Minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk dat positie en functie van de landelijke koepels onderwerp worden van diepgaand beraad.

Wanneer de bestuurlijke decentralisatie ook op het terrein van het welzijnsbeleid is

gerealiseerd zal de aanwezigheid van departementale bureaus (beleidsambtenaren, inspecties) in de provincies opnieuw moeten worden bezien. Zolang deze decentralisatie er nog niet is, is het toch gewenst dat meer samenhang gebracht wordt tussen de departementale vertakkingen in de provincies. De vormgeving daarvan vraagt nader beraad.

Uiteraard zullen landelijke normen inzake kwaliteitsbewaking van de dienstverlening nodig blijven. De toepassing van deze normen kan echter beter provinciegewijs geschieden.

De werkgroep bepleit het tot stand brengen van een zodanige onderlinge afstemming van registratie- en informatiesystemen voor de onderscheiden werksoorten op lokaal, regionaal en provinciaal niveau, dat uitwisselbaarheid van gegevens in het kader van de netwerken mogelijk wordt, uiteraard met inachtneming van de bescherming van de privacy van de cliënt en de beroepskode van de hulpverlener.

De koepels op het terrein van de (jeugd) gezondheidszorg, de maatschappelijke dienstverlening en het jeugdwelzijnswerk zouden het initiatief hiertoe moeten nemen. Zij zouden daarbij kunnen aansluiten bij registratiesystemen die in ontwikkeling zijn op enkele deelterreinen.

4 Financiering

4.1 Algemeen

De financiering van jeugdwelzijnsvoorzieningen is een zeer onoverzichtelijke en verbrokkelde aangelegenheid. De historische ontwikkeling binnen de beleidssfeer en beleidsdoeleinden van vier departementen (Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk, Justitie, Onderwijs en Wetenschappen, Volksgezondheid en Milieuhygiëne) zijn daar niet vreemd aan.

Voor de ambulante voorzieningen zijn er een groot aantal financieringsregelingen op basis van drie verschillende systemen, namelijk financiering op basis van gehele of gedeeltelijke betaling van de kosten door ziekenfonds, partikuliere ziektekostenverzekering en/of door eigen betaling van de cliënt/patiënt; volledige financiering op basis van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (A.W.B.Z.); gehele of gedeeltelijke financiering op basis van subsidieregelingen.

Deze financieringsregelingen lopen in opzet, mate van financiering (percentage van de vergoede kosten), wijze van financiering (retributies en kontributies van cliënten en leden) en verdeling over rijk, provincie, gemeente, ziekenfonds en Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten sterk uiteen.

Voor de intramurale voorzieningen is de situatie niet veel beter. Ook daar bestaan een aantal verschillende financieringsregelingen en is er onoverzichtelijkheid en verbrokkeling.

In bijlage 7 is een overzicht gegeven van financieringsregelingen voor ambulante en residentiële voorzieningen in de jeugdwelzijnzorg.

4.2 Knelpunten

Het belangrijkste knelpunt dat uit het bovenstaande naar voren springt is het

ontbreken van enige harmonisatie in de financiering.

Binnen één instelling kunnen meer dan één systeem van financiering en daarbinnen meerdere regelingen voorkomen.

Per financieringsregeling worden afzonderlijke voorwaarden voor de omvang van de instelling gesteld, met het gevolg dat de verzorgingsgebieden van verwante instellingen alleen al hierom sterk uiteen kunnen lopen.

Het gebrek aan harmonisatie heeft nadelige consequenties voor het werken aan een meer samenhangend (jeugd)welzijnsbeleid. De werkgroep geeft hiervan een aantal voorbeelden.

Initiatieven, die niet duidelijk binnen één van de financieringsregelingen passen, zoals initiatieven voor nieuwe werkvormen en meer samenhangende of multidisciplinaire probleembenadering, worden van het kastje naar de muur gestuurd en soms uiteindelijk verleid tot subsidieakrobatiek. Wij denken daarbij aan de financieringsmoeilijkheden van crisisopvangcentra, projecten van begeleide kamerbewoning, Browndale-huizen of vergelijkbare kleinere leefgroephuizen, gezinsbehandeling.

Het systeem van vergoeding per eenheid van verrichting (subsidie per zitting, zoals bij konsultatiebureaus voor zuigelingen en kleuters) of per dagverzorgings- of dagverpleegprijs roept sterk het euvel op van een opgeschroefde kwantiteit van verrichtingen.

Naast soms onduidelijke taakafbakening tussen rijk en gemeentelijke overheid, stuiten wij ook op de moeilijkheid dat gemeentebesturen vaak zeer verschillend de mogelijkheden van de Algemene Bijstandswet interpreterden. Dit laatste bezwaar is verminderd sinds de invoering van het Besluit Landelijke Normering. Een verdere verbetering is in dit opzicht te verwachten van de voorgenomen wijziging van de Algemene Bijstandswet.

De financieringssystemen zijn voor een deel gebaseerd op jaarlijks vast te stellen begrotingswetten en daarop aansluitende subsidiebeschikkingen van bewindslieden, voor een ander deel op permanente wetten (Ziekenfondswet, Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten, Beginzelenwet Kinderbescherming). Gezien het verschil tussen financiering op grond van een wet en een subsidiebeschikking op grond van een begrotingswet hebben de voorzieningen, die gefinancierd worden krachtens wetgeving een veel meer solide werkbasis en betere ontwikkelingsmogelijkheden dan de overige.

De rechtspositie van het personeel van gesubsidieerde instellingen is niet sterk. Veranderingen in visie op beleid en prioriteiten of veranderingen in budgettaire ruimte of soms zelfs politieke of ambtelijke persoonswisselingen bij rijk of lagere overheid kunnen gesubsidieerde instellingen in korte tijd op de tocht zetten.

4.3 Aanbevelingen

In vervolg op hetgeen hiervoor is gezegd over bestuurlijke decentralisatie wil de werkgroep aanbevelen, dat de gedecentraliseerde financiering van de jeugdwelzijnsvoorzieningen nader in studie wordt genomen.

Het gaat de deskundigheid van de werkgroep te buiten om op dit specialistische gebied concrete suggesties te doen. In het algemeen zou de werkgroep de volgende wenselijkheden willen formuleren.

Indien overeenkomstig de voorstellen van de werkgroep de centrale overheid een aantal functies aanwijst waarin door de lagere overheden moet worden voorzien, moet de rijksoverheid daarvoor gelden beschikbaar stellen aan de bestuurlijke niveaus. Dit kan geschieden door rijksbijdrageregelingen en doeluitkeringen. Het aanwijzen van deze functies dient gepaard te gaan met controle op de bestemming van de daartoe beschikbaar gestelde middelen.

Nagegaan moet worden hoe de financiering van voorzieningen uit de sociale verzekeringen (Ziekenfondswet, Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten) gedecentraliseerd zou kunnen geschieden.

De financiering van een instelling is in de voorstellen van de werkgroep gekoppeld aan het opgenomen zijn in een lokaal, regionaal of provinciaal plan. Opgenomen zijn in een plan is de basis van financiering. Zoals onder de paragraaf planning is voorgesteld moet het voor experimenten en nieuwe initiatieven mogelijk zijn onder bepaalde voorwaarden tijdelijk voor financiering in aanmerking te komen zonder in het plan te zijn opgenomen of erkend te zijn.

De lokale of provinciale overheden hebben de bevoegdheid naar eigen inzicht functies te financieren, die niet tot de door de rijksoverheid aangewezen functies behoren, of om een hogere financiële bijdrage te geven voor bepaalde functies dan is voorgeschreven. In deze gevallen moet de financiering worden verzorgd uit de eigen middelen van de lokale of provinciale overheid of uit de algemene uitkeringen van de rijksoverheid die nog geen vaste bestemming hebben.

Ten behoeve van netwerkontwikkelingen dienen enige financiële middelen ter beschikking te komen. Dit kan geschieden door gemeentelijke of provinciale toewijzingen alsook uit een landelijk ontwikkelingsfonds.

Extra kosten ten gevolge van netwerken dienen onderscheiden te worden in ontwikkelingskosten (bijvoorbeeld procesbegeleiding) en in doorlopende kosten (bijvoorbeeld ten behoeve van consultatie), welke laatste onderdeel van het plan moeten gaan uitmaken.

De werkgroep pleit voor het zoveel mogelijk los maken van de financiering van (jeugd)welzijnsvoorzieningen van de vergoeding per eenheid van verrichting (subsidie per consult, per dagverpleegprijs). Te verkiezen is een financiering op basis van een goedgekeurde begroting binnen landelijk vastgestelde globale en lokaal en provinciaal verder te detailleren normen.

Bij de financiering van inrichtingsverpleging kan — zolang nog niet het planningsmodel en de harmonisatie die elders in deze nota worden bepleit, zijn gerealiseerd — voor de verrekening eventueel nog het systeem van dagverpleegprijsvergoedingen worden gebruikt. Het is daarbij noodzakelijk dat de mogelijkheid aanwezig is van periodieke aanpassing van deze dagverpleegprijs, op basis van bijstelling en bewaking van de begroting overeenkomstig de actuele bezettingsgraad.

De werkgroep acht het noodzakelijk, dat de vraagstukken van financiering worden betrokken bij de problematiek van de departementale taakverdeling.

Ook ten aanzien van de wijze, waarop aan de gesignaleerde knelpunten inzake de

verbrokkelde en onoverzichtelijke financiering een einde kan worden gemaakt, bestaan in de werkgroep twee stromingen.

De eerste meent, dat op korte termijn moet worden volstaan met grotere aandacht voor harmonisatie en onderlinge afstemming van departementale taken en daarmede van de bestaande financieringsregelingen, terwijl op langere termijn naar eenheid in financieringssystemen moet worden toegewerkt.

De tweede stroming meent, dat de bij de financiering gesignaleerde knelpunten dermate urgent zijn, dat reeds op korte termijn ingrijpende maatregelen nodig zijn. Eén van de belangrijkste daarvan is de vorming van één departement rondom de kernfunctie zorg. Aldus worden de belangrijkste financieringssystemen binnen één beleidsregie en één politieke verantwoordelijkheid voor het gehele gebied van de (jeugd)welzijnszorg gebracht en kan snel gestreefd worden naar een weloverwogen geharmoniseerde financieringssystematiek.

5 Wetgeving

De werkgroep beperkt zich in deze paragraaf tot de wetgeving met betrekking tot planning, ordening en financiering en de wetgeving met betrekking tot hetgeen in deze nota staat over regionalisering en netwerkontwikkeling.

Bij de bestaande wetgeving op de terreinen van de welzijnszorg zijn planning en ordening nog onvoldoende geregeld. Zo is op dit moment voor de kindbescherming van kracht de 'Kinderbeginselenwet' van 1961. Hoewel deze wet kan worden gezien als een soort kaderwet voor dat terrein, ontbreken bepalingen met betrekking tot de beleidsinstrumenten planning en ordening. De financiering van de onderscheiden vormen van hulpverlening aan kinderen en hun gezinnen, voorzover die onder het Ministerie van Justitie ressorteren, vindt zijn grondslag in diverse bepalingen van de Kinderbeginselenwet.

Over beleids- of structurele wetgeving is in de laatste jaren veelvuldig gesproken, met name over de verhouding tussen algemene of kaderwetgeving en deelwetgeving. In de Knelpunten-nota en in de Structuurnota Gezondheidszorg alsmede in de discussies daarover, is dit onderwerp aan de orde gesteld. Ook ten aanzien van het jeugdwelzijnsbeleid speelt deze vraag. De werkgroep ziet drie mogelijkheden voor structurele wetgeving.

De eerste mogelijkheid is een structurele kaderwet tot stand te doen komen voor het gehele gebied van het specifieke welzijn op een zodanige wijze, dat deelwetgeving op de afzonderlijke terreinen overbodig wordt. In dat geval zou aan deelwetgeving ten aanzien van jeugdwelzijnsbeleid geen behoefte meer bestaan, evenmin als aan bijvoorbeeld een Wet Gezondheidszorgvoorzieningen. De werkgroep ziet dit niet als een reële mogelijkheid. Het gaat voorbij aan de realiteit van de bestaande situatie, waarin enkele belangrijke sectoren al op andere wijze wettelijk zijn geregeld zoals het onderwijs, een deel van de gezondheidszorg en de kindbescherming.

Een tweede mogelijkheid is, dat naar behoefte voor elk der afzonderlijke terreinen aparte deelwetgeving tot stand komt zonder nadrukkelijke onderlinge harmonisatie van de beleidsinstrumenten. Ook deze mogelijkheid wijst de werkgroep van de hand.

Dit druist in tegen de vrijwel algemeen aanvaarde behoefte aan harmonisatie van wetgeving en beleid op basis van een algemene kaderwet, zoals in de Knelpuntennota is aanbevolen en door de Tweede Kamer en het veld vrij algemeen is onderschreven.

De werkgroep heeft de indruk dat deze behoefte aan harmonisatie op de betrokken departementen nog niet altijd even sterk wordt ervaren. Er zijn aanwijzingen dat bij sommige departementen nog dikwijls te veel wordt gedacht vanuit de eigen optiek en te weinig vanuit een gemeenschappelijke grensdoorbrekende optiek. De werkgroep wil aanbevelen, dat het parlement komende wetgeving en beleidsmaatregelen van de departementen met name ook op de harmonisatie zal toetsen.

Overigens zal hierbij ook het bij Koninklijk besluit van 6 januari 1976 (Staatsblad jaargang 1976 nummer 12) ingestelde 'Voorlopig college van advies en bijstand voor de harmonisatie van beleid en wetgeving op het terrein van het specifieke welzijn' een belangrijke taak dienen te vervullen.

De derde mogelijkheid is, dat er een algemene kaderwet voor het specifieke welzijn komt.

De werkgroep is een voorstander van een algemene kaderwet voor het specifieke welzijn, die met name aan de volgende eisen voldoet:

- de algemene kaderwet moet zich niet alleen in principe, maar ook feitelijk, uitstrekken tot het gehele gebied van het specifieke welzijn, zoals bedoeld in de Knelpunten-nota (de kernfuncties zorg, edukatie en rekreatie);*
- de algemene kaderwet regelt op basis van enkele centrale uitgangspunten het gebruik van de belangrijkste beleidsinstrumenten voor de sectoren die daar rechtstreeks onder vallen en waarvoor derhalve geen afzonderlijke deelwetgeving bestaat. Zij bepaalt bovendien dat deze uitgangspunten ook gelden voor het gebruik van de beleidsinstrumenten in de sectoren, waarvoor wel afzonderlijke deelwetgeving bestaat (bijvoorbeeld in de sektor van het onderwijs) of komt (bijvoorbeeld in de sektor van de gezondheidszorg); deze uitgangspunten dienen in het bijzonder betrekking te hebben op de vijf criteria, die in de Knelpunten-nota zijn genoemd namelijk samenhang, bereikbaarheid, democratisch functioneren, rechtszekerheid en flexibiliteit;*
- ten aanzien van de bedoelde uitgangspunten voor het gebruik van de beleidsinstrumenten dient de algemene kaderwet derhalve bovengeschild te zijn aan structuurwetgeving op afzonderlijke terreinen van het specifieke welzijn. Op deze wijze is gegarandeerd, dat het gebruik van die beleidsinstrumenten, zowel in de algemene kaderwet als in de afzonderlijke deelwetten, onderling is geharmoniseerd;*
- nieuwe structuurwetgeving op afzonderlijke terreinen dient van meet af aan afgestemd te zijn op de genoemde criteria. Bestaande wetgeving dient achteraf zoveel mogelijk daaraan te worden aangepast.*

Zoals hiervoor al is opgemerkt is de werkgroep een uitgesproken voorstander van deze oplossing. Volledigheidshalve moet worden opgemerkt, dat enkele ambtelijke leden van de werkgroep om formele redenen zich niet hebben kunnen uitspreken omtrent dit punt.

Zonder iets af te doen aan de hiervoor beschreven nadrukkelijke voorkeur voor een algemene kaderwet voor het specifieke welzijn, is de werkgroep van mening dat rekening gehouden moet worden met de mogelijkheid dat invoering van een

algemene kaderwet voor het gehele gebied van het specifieke welzijn zal blijken niet een zaak van de korte termijn te zijn. De meerderheid van de werkgroep dringt in dat geval bij regering en parlement aan op het zoeken naar tussentijdse wettelijke oplossingen voor harmonisatie van minimaal de planningsprocedures, bijvoorbeeld door tijdelijke wetgeving. Enige leden zijn het niet eens met dit voorstel omdat naar hun mening tussentijdse wettelijke oplossingen opnieuw geruime tijd van voorbereiding vragen. Bovendien achten zij de politieke problemen die overwonnen moeten worden even groot als bij de voorbereiding van een algemene kaderwet. De werkgroep signaleert dat het Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk thans bezig is op niet-wettelijke basis door rijksbijdrageregelingen planningsprocedures te realiseren.

De werkgroep heeft sterke twijfel, of deelwetgeving voor het gebied van het jeugdwelzijnsbeleid gewenst is. Naar haar mening moeten planning en ordening van jeugdwelzijnsvoorzieningen zoveel mogelijk een onderdeel zijn van planning en ordening van algemene welzijnsvoorzieningen. Wel zal de samenhang tussen voorzieningen voor één categorie (zoals jeugd), ook als die in verschillende wetten worden geregeld, bijzondere aandacht behoeven.

De in de algemene kaderwet te geven uitgangspunten dienen het hele gebied van het specifieke welzijn te betreffen en derhalve ook het gebied van het jeugdwelzijn. Zo zullen de bestuurlijke aspecten van de in deze nota bepleite regionalisering en netwerkontwikkeling niet uitsluitend kunnen en mogen gelden voor de hulpverlening aan jeugdigen en hun gezinnen. Regionalisering en netwerkontwikkeling zijn plannings- en ordeningsprincipes, die voor het gehele gebied van de hulpverlening dienen te gelden.

IX Samenvatting van belangrijkste aanbevelingen

Van hoofdstuk II Uitgangspunten tot aan dit hoofdstuk is de kern van dit rapport te vinden. De werkgroep is met de uitgangspunten begonnen om haar voorstellen richting en samenhang te geven. In het hoofdstuk Uitgangspunten is bewindslieden en koepelorganisaties gevraagd een uitspraak te doen over de geboden achtergrondfilosofie. Die vraag geldt uiteraard ook voor de verdere inhoud van het rapport, in het bijzonder voor de aanbevelingen.

In het voorgaande zijn veel onderwerpen uitvoerig aan de orde gesteld. Ook de gegeven aanbevelingen zijn soms uitvoerig en staan verspreid over hoofdstukken en paragrafen.

In dit hoofdstuk zijn uit de aanbevelingen die zaken die de werkgroep van het meeste belang acht voor het tot stand brengen van veranderingen in de hulpverlening en van een samenhangend jeugdwelzijnsbeleid samengevat en bij elkaar gezet. Op deze manier geven uitgangspunten en de hier volgende 'kern' aanbevelingen de hoofdzaken uit dit rapport aan.

De werkgroep vraagt de opdrachtgevers een standpunt te geven over deze hoofdzaken.

Voor de voortgang van het proces van integratie van jeugdwelzijnsbeleid is in de eerste plaats de (politieke) wil noodzakelijk. Een uitspraak hierover is des te meer van belang omdat de werkgroep tijdens haar bestaan te maken had met een wisselende mate van interesse en medewerking van de zijde van de departementen. Doelstellingen en prioriteiten zullen op grond van dit rapport moeten worden vastgesteld. Daarnaast is een structuur nodig voor voortzetting van beleidsadvisering en begeleiding van het veranderingsproces.

In het laatste hoofdstuk van dit rapport geeft de werkgroep de uitwerking van een aantal voorwaarden waaraan die structuur naar haar mening moet voldoen.

Uiteraard brengt een samenvatting van aanbevelingen door haar beknoptheid met zich mee dat uitspraken globaler zijn en verbandingen met andere onderwerpen in het rapport uit het gezichtsveld raken. Bij de beoordeling van de volgende punten, die een samenvatting van de aanbevelingen bevatten, dient hiermee rekening te worden gehouden.

Rechten van minderjarigen

De geleidelijke groei van jeugdigen naar zelfstandigheid moet worden ondersteund met het geleidelijk (aan leeftijd gebonden) toekennen van verschillende rechten aan minderjarigen. Spoedige verlaging van de meerderjarigheidsgrens is noodzakelijk.

De mogelijkheid dient te worden geboden aan ouders en jeugdigen om bij een onderling konflikt een ad hoc-beslissing te vragen aan de jeugdrechter.

Preventie

In de financierings- en subsidieregelingen voor de ambulante geestelijke gezondheidszorg, de maatschappelijke dienstverlening en de kindbescherming dient een vergoeding te worden opgenomen voor preventief werk.

De gelden voor preventief werk moeten gevonden worden door verschuiving van uitgaven.

De instellingen in eenzelfde regio moeten hun preventieve activiteiten op elkaar afstemmen door afspraken over doelstellingen, programma's en prioriteiten en door gezamenlijke uitvoering.

De betrokken departementen dienen een permanent overleg te stichten voor overheidsbeleid ten aanzien van preventie.

Ambulante en residentiële hulpverlening

Voor elke burger dient ongeacht zijn woonplaats de beschikbaarheid van een basispakket van hulpverlening wettelijk te zijn gegarandeerd. Daartoe dient de landelijke overheid een aantal functies op het gebied van ambulante en residentiële hulpverlening aan te wijzen die plaatselijk of provinciaal moeten worden uitgevoerd en waarvoor zij het benodigde geld beschikbaar stelt. Plaatselijk of provinciaal bestaat hierbij de vrijheid de (werk)vorm voor uitvoering zelf te bepalen.

De bereidheid en bekwaamheid van instellingen en werkers om outreaching te werken met niet of weinig gemotiveerde cliënten dient te worden vergroot in de opleiding en bijscholing van hulpverleners.

In de financiering van ambulante instellingen voor geestelijke gezondheidszorg dienen verbeteringen te worden aangebracht ten behoeve van consultatie aan andere werksoorten.

De opleiding van artsen, kleuterleidsters, leerkrachten, kreceleidsters en dergelijke dient mede te worden gericht op vroegtijdige onderkenning van gedrags- en ontwikkelingsstoornissen en op contact met of doorverwijzing naar hulpverleningsinstanties.

Beraadsgroepen op het gebied van de residentiële hulpverlening als geheel dienen (in de toekomst als onderdeel van het zogenaamde kristallisatiepunt) taken te verrichten met betrekking tot planning en ontwikkeling van voorzieningen en ten behoeve van het plaatsingsbeleid.

Beleidscoördinatie ten aanzien van residentiële voorzieningen gedooft geen uitstel.

Voor de verbetering van de kwaliteit van het residentiële werk zijn kwaliteitscriteria dringend nodig.

Toezicht moet worden ingesteld op alle langer dan één jaar durende uithuisplaatsingen.

Hulp en recht

Experimenten zullen antwoord moeten geven op de vraag of scheiding van hulp en recht methodisch en organisatorisch mogelijk en zinvol is.

Zolang de experimenten aan de gang zijn zullen de instellingen voor voogdij en gezinsvoogdij moeten proberen, in gevallen die zich daarvoor lenen, een scheiding aan te brengen tussen gezags- of toezichtuitoefening en hulpverlening. Dit vereist medewerking van de overheid en van instellingen die thans alleen op vrijwillige basis aan cliënten hulp verlenen.

De kinderrechter moet ontheven worden van de toezichthoudende en uitvoerende taak bij de beperking van het gezag.

In de taken en werkwijze van de raden voor de kindbescherming zal een duidelijker onderscheid moeten komen tussen het college en het bureau van de raad. Het college kan zich ontwikkelen tot een orgaan dat tekorten bij opgroeien en opvoeden signaleert, en aan de orde stelt bij overheid en andere betrokkenen. Het bureau kan zich ontwikkelen tot een publiek orgaan voor opvoedingshulp in ernstige noodsituaties. Het verleent daartoe assistentie bij het zoeken of in gang zetten van vrijwillige hulp of lokt kindbeschermingsmaatregelen uit.

De politie zal bij het opsporen van strafbare feiten, gepleegd door jongeren, meer contact moeten zoeken met hulpverleningsinstellingen en moeten proberen de afdoening buiten de strafrechtelijke sfeer te houden. Hulpverleningsinstellingen zullen meer gericht op en bereikbaar voor deze groep jongeren moeten zijn.

Regionalisering en netwerkvorming

Verzorgingsgebieden van instellingen moeten op elkaar worden afgestemd. Daarvoor is een proces van regionalisering nodig, dat naast het tot stand brengen van een regio-indeling beoogt de instanties op het gebied van de (jeugd)welzijnszorg gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het hulpverleningsaanbod in de gezamenlijke regio te doen aanvaarden.

De gezamenlijke regio-indeling moet in ieder geval gelden voor instanties op de gebieden van jeugdgezondheidszorg, geestelijke gezondheidszorg, maatschappelijke dienstverlening en kindbescherming.

De provinciale overheid moet wettelijk de bevoegdheid krijgen om na een voorbereidingsperiode de regio-indeling in de provincie vast te stellen.

Tegelijk met regionalisering dient netwerkontwikkeling plaats te vinden. Deze netwerkontwikkeling houdt in, dat in een regio samenhang wordt gebracht tussen alle hulpverleningsinstellingen door werk- en beleidsafspraken en samenwerkingsvormen.

De verantwoordelijkheid voor het (doen) realiseren van netwerken dient wettelijk te worden gelegd bij gemeentelijke, provinciale en landelijke overheid, waar het respectievelijk betreft gemeentelijke, regionale/provinciale of landelijke netwerken van hulpverleningsinstellingen. De samenwerkingsaspecten waaromtrent bindende afspraken nodig zijn moeten wettelijk worden voorgeschreven.

De provinciale beleids-, service- en samenlevingsopbouworganen dienen in de voorbereidingsperiode van regionalisering en netwerkvorming een stimulerende rol te vervullen.

Instellingen

Het bestuur van hulpverleningsinstellingen moet zodanig worden samengesteld, dat belangen en ideeën van cliënten, medewerkers en plaatselijke gemeenschap zijn vertegenwoordigd.

Hulpverleningsinstellingen dienen jaarlijks schriftelijk verslag te doen van de hoofdzaken van het werk en een gelegenheid te bieden tot discussie over dit verslag.

Ter bemiddeling bij of beslechting van conflicten binnen of tussen instellingen dienen overheid en koepelorganisaties het initiatief te nemen tot de oprichting van vaste commissies van goede diensten.

Positie van de cliënt

Ter versteviging van de positie van de cliënt dient op een aantal plaatsen in het land een vertrouwensman of vertrouwenscommissie te worden ingesteld tot wie cliënten in conflictsituaties zich kunnen wenden.

Het initiatief tot instellen dient te worden genomen door koepelorganisaties, overheid en organisaties van cliënten en werkers gezamenlijk.

Vrijwilligers en Beroepskrachten

Vrijwilligerswerk dient te worden bevorderd door:

- vrijwilligersorganisaties voor vergelijkbare onkosten op dezelfde voet te subsidiëren als geprofessionaliseerd werk;
- in collectieve arbeidsovereenkomsten de mogelijkheid op te nemen van onbetaald verlof van beperkte duur voor vrijwilligerswerk en tevens in subsidieregelingen de mogelijkheid op te nemen van financiële tegemoetkoming wegens loonderving.

Tussen de verschillende werksoorten in de welzijnssector moet harmonisatie van arbeidsvoorwaarden plaats vinden, uitmondend in collectieve arbeidsovereenkomsten.

Bestuurlijke instrumenten

De in de Knelpunten-nota gebezigde indeling van het terrein van het specifieke welzijn in de sectoren zorg, edukatie en recreatie, dient te worden gebruikt bij het

nemen van maatregelen en beslissingen over welzijnsbeleid omdat zij gebaseerd is op de samenhang en verwantschap die in het werk zèlf aanwezig is. Voorstellen over welzijnsbeleid zullen ook getoetst moeten worden aan de in die nota genoemde criteria: samenhang, bereikbaarheid, flexibiliteit, democratisch functioneren en rechtszekerheid.

Jeugdwelzijnswerk zal in bestuurlijk opzicht (planning, ordening, financiering) zoveel mogelijk tot ontwikkeling moeten komen daar waar het werk zelf uitgevoerd wordt. Hiervoor is nodig het verplaatsen van bestuurlijke bevoegdheden naar lagere niveaus.

Samenhang in de uitvoering van het werk vraagt om samenhang van activiteiten op het desbetreffende bestuurlijke niveau (gemeente, provincie, rijk).

Een grotere beleidscoördinatie tussen departementen, die zich bezighouden met welzijnszorg, is nodig evenals een meer logische ordening van hun taken. Deze laatste dient te geschieden op aan het werk ontleende gronden. Een dergelijke herverdeling van taken heeft ook gevolgen voor de landelijke partikuliere welzijnsorganen.

De samenhang in het welzijnsbeleid dient gegarandeerd te worden door een algemene kaderwet voor het specifieke welzijn. Deze moet het gebruik van de belangrijkste beleidsinstrumenten voor de sectoren waarop zij betrekking heeft regelen. Zij geeft tevens de uitgangspunten aan voor het gebruik van de beleidsinstrumenten in de sectoren waarvoor afzonderlijke structuurwetgeving bestaat of komt.

Opvolging werkgroep

De activiteiten van de werkgroep dienen voortgezet te worden. Voor het uitvoeren van de aanbevelingen uit dit rapport, het begeleiden van het veranderingsproces en de beleidsadvisering over jeugdwelzijnszorg in het algemeen, mede op grond van de in gang gezette projecten, gaat de voorkeur van de meerderheid van de werkgroep uit naar een orgaan met een gemengd en interdepartementaal karakter.

X Evaluatie en voortzetting van de Gemengde Interdepartementale Werkgroep Jeugdwelzijnsbeleid

1 Een korte herhaling van opdracht en samenstelling

Met het welzijn voor jeugdigen houden zich talloze particuliere instanties en vele overheidslichamen op landelijk, provinciaal, regionaal en gemeentelijk niveau bezig. Hun activiteiten richten zich uitsluitend of gedeeltelijk op het scheppen van ontplooiingsmogelijkheden, het 'helpen groeien' en de hulpverlening aan jeugdigen (zie de Startnota blz. 10 en 11).

In het voorgaande hoofdstuk zijn de veranderingen die de werkgroep van groot belang acht, aangegeven. Die aanbevelingen dragen een sterk uiteenlopend karakter: sommige hebben betrekking op veranderingen die eerst op langere termijn kunnen plaatsvinden, bijvoorbeeld door het invoeren of veranderen van een wet; andere geven veranderingsmogelijkheden aan die op korte termijn gestart kunnen worden, zoals het op gang brengen van netwerken. Er zijn aanbevelingen die betrekking hebben op veranderingen op wijkniveau, regionaal of nationaal niveau. Andere richten zich op groepen personen, bijvoorbeeld professionele hulpverleners in verband met het veranderen van hun houding ten opzichte van het werken met niet-gemotiveerde cliënten.

Het is eenvoudiger om reeksen aanbevelingen, hoe zinvol en concreet ook, te formuleren dan om ze in een totaal beleidsontwikkelingsplan systematisch tot uitvoering te brengen.

De beoogde veranderingen vereisen een proces van langere duur, waarin velen een rol spelen zowel op uitvoerend als op bestuurlijk vlak.

De G.I.W.J. zelf kon hierin gegeven haar opdracht en korte bestaansduur slechts een beperkte rol spelen. Er is wel gezegd, dat de G.I.W.J. door haar optreden dat proces heeft bevorderd. Of haar bijdrage in het veranderingsproces en met name ten aanzien van de integratie van de hulpverlening van betekenis is, hangt af van het oordeel over het eindrapport van de bewindslieden van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk, Justitie en Volksgezondheid en Milieuhygiëne en van de koepelorganisaties. Even belangrijk is, welke stimulans het rapport zal kunnen vormen voor de uitvoerende werkers.

De G.I.W.J. is ingesteld voor twee taken, die nauw met elkaar in verband staan: beleidsadvisering over problemen in de hulpverlening aan jeugdigen én voorbereiding van nieuw beleid door het in gang zetten van experimenten. Deze korte omschrijving vormt de essentie van de opdracht aan de G.I.W.J. Op de onderlinge verhouding van die taken en de betekenis van de experimenten zal hierna worden ingegaan.

In de werkgroep zijn personen van verschillende departementale en particuliere

organisaties samengebracht alsmede deskundige buitenstaanders, die gezamenlijk de werkvelden jeugdbescherming, jeugd- en jongerenwerk, maatschappelijke dienstverlening, jeugdgezondheidszorg en geestelijke gezondheidszorg bestrijken. Deze samenstelling en het gemengde en interdepartementale karakter van de werkgroep krijgen hierna eveneens aandacht.

2 Evaluatie van opdracht en werkwijze

2.1 Opdracht en taakopvatting

De opdracht aan de werkgroep bevatte twee accenten: beleidsadvisering over de hulpverlening en voorstellen van experimenten. De opdracht bood voldoende ruimte om verbanden te leggen met maatschappelijke omstandigheden en structuren, die voor een belangrijk deel bepalend zijn voor (jeugd)welzijn en onwelzijn, en met het tussenliggende gebied van de preventie.

Wat betreft de maatschappelijke omstandigheden ging de werkgroep bij haar voorstellen niet verder dan het aanwijzen van enkele wezenlijke problemen en het geven van aanbevelingen voor de taak van hulpverleningsinstellingen daarbij. Aan preventie is ruime aandacht gegeven. Voor het overige beperkte de werkgroep zich nagenoeg tot de hulpverlening aan jeugdigen.

Jeugdwelzijnsbeleid heeft zoveel kanten, dat het niet wel mogelijk is een groep samen te stellen, die over alle aspecten hiervan kan adviseren. Wel meent de werkgroep dat in de beleidssectoren van de overheid, voorzover deze met jeugd te maken hebben, het aspect van het jeugd welzijn meer aandacht moet krijgen. Dit zou bijvoorbeeld kunnen gebeuren in aparte paragrafen van de diverse jaarlijkse Memories van Toelichting op de rijksbegroting en in vergelijkbare stukken bij lagere overheden. Integratie en onderlinge afstemming van activiteiten zouden hierdoor kunnen worden bevorderd.

Zoals uit de meeste hoofdstukken van dit rapport blijkt, vormen integratie en afstemming van activiteiten en van apart staande voorzieningen op het gebied van de hulpverlening belangrijke zaken, die niet in één slag kunnen worden gerealiseerd. In de Startnota koos de werkgroep als route het op gang brengen van veranderingen door contacten met het veld en het uitlokken van experimenten. De omvang van de taak en de termijnstelling door bewindslieden in hun standpuntbepaling van augustus 1975, stelde echter grenzen aan de werkwijze en de rol van de werkgroep. De werkgroep was liever bij haar oorspronkelijke aanpak gebleven, met name wat de discussies met het veld betreft.

Sommige leden van de werkgroep zijn van mening dat dit probleem niet zou zijn ontstaan of aanmerkelijk minder zijn gevoeld als van het begin af aan veldwerkers deel hadden uitgemaakt van de werkgroep. Die leden vinden deelneming van uitvoerende werkers aan een groep als de G.I.W.J. noodzakelijk.

2.2 Samenstelling

In de inleiding van dit hoofdstuk is de samenstelling van de werkgroep naar werkvelden vermeld. De werkgroep heeft om twee redenen het ontbreken van een vertegenwoordiger van de sector onderwijs als groot gemis gevoeld.

Immers in onderwijs en vorming vindt een voornaam deel van de toerusting van de jeugdigen plaats met de vaardigheden die hen als jeugdigen (en volwassenen) redzaam en weerbaar maken. Tevens biedt de schoolsituatie de gelegenheid om problemen in opvoeding en van andere aard te onderkennen en te signaleren en te zoeken naar aanknopingspunten voor hulpverlening.

Een nauwe samenhang met de sektor hulpverlening is dus ook hier van groot belang.

De gemengde en interdepartementale samenstelling van de werkgroep, die als vrij uniek is te beschouwen, vraagt met het oog op eventuele opvolging van de werkgroep om aparte aandacht.

Dit aspekt van de samenstelling van de werkgroep bood de mogelijkheid tot beoefening van de integratie, met name op beleidsvlak. Op verschillende punten is dit echter niet geworden tot wat men zou hebben gehoopt.

Het zal bekend zijn, dat de voorgeschiedenis van de G.I.W.J. en de aanleiding tot haar instelling primair bij het departement van Justitie liggen. De departementen van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk en Volksgezondheid en Milieuhygiëne hebben de instelling van de werkgroep, haar bemanning en dergelijke meegedragen. Over het geheel genomen echter was de prioriteitstoekenning ten aanzien van de G.I.W.J. bij deze laatste twee departementen naar het gevoel van de werkgroep zelf niet altijd voldoende.

Voorts is bij de departementen verdere integratie van hun werkzaamheden ten aanzien van het gebied van de hulpverlening door het bestaan van en het overleg in de G.I.W.J. niet direkt waarneembaar geworden, waarbij te denken is aan de voorbereiding van wetgeving en de afstemming van subsidieregelingen.

Bij de koepelorganisaties is rond het werk van de G.I.W.J. een begin van samenwerking in gang gezet.

De opbrengst van het gemengde en interdepartementale karakter van de werkgroep ligt op dit moment vooral in de samenwerking in de werkgroep zelf. Op de schriftelijke en mondelinge inbreng van koepel- en veldvertegenwoordigers kon in deze samenstelling snel door de vertegenwoordigers van de departementen worden gereageerd. Andersom geldt uiteraard hetzelfde. De gedachtenwisseling, die hierdoor mogelijk was over de grenzen van sectoren heen, was vruchtbaar en kwam de adviezen van de werkgroep ten goede.

De werkgroep meent daarom in meerderheid, dat het gemengde en interdepartementale karakter zoveel voordelen biedt, dat dit bij de eventuele opvolging behouden moet worden. Dezelfde meerderheid van de werkgroep ziet wel als noodzaak een grotere nadruk op deze vorm van samenwerking van politieke zijde.

2.3 Beleidsadviezen en experimenten

In de taakopvatting, die de werkgroep in de Startnota aangaf, kregen de ontwikkelingsprojecten en experimenten tot doel: (verder) gestalte geven aan verbeteringen in het jeugdwezijn op grond van een tevoren gemaakte beleidskeuze, zoals in netwerkprojecten, of het uitproberen in de praktijk van een nieuw gedachte werkwijze, zoals in de hulp en rechtprojecten.

In beide gevallen is evaluatie noodzakelijk om beleidsadviezen te kunnen formuleren.

Door de termijnstelling van de werkgroep is het niet mogelijk dat de werkgroep zelf konklusies uit de projekten, die een looptijd tot uiterlijk 1978 hebben, verwerkt in een eindrapport. Het huidige eindrapport vertoont daarom witte plekken.

Eén en ander stelde eisen aan de voorziening, die moest worden getroffen voor de verdere begeleiding van projekten en voor de advisering op grond van de uitkomsten daarvan. De volgende paragraaf gaat nader hierop in.

Een laatste opmerking betreft de financiële kant van de experimenten.

De werkgroep is de bewindslieden bijzonder erkentelijk voor de geboden mogelijkheid haar werk te ondersteunen door het in gang zetten van praktijkexperimenten. De financiering daarvan door drie departementen gezamenlijk is een goede zaak, maar nadelen heeft zij ook.

De werkgroep ziet hier een duidelijke parallel met de hulpverleningsinstanties die voor hun subsidiëring onder meer dan één departement vallen. De besluitvormingsprocedure voor de toekenning van gelden voor projekten vergde veel tijd, zodat enthousiasme bij de indieners verminderde en de start van projekten werd vertraagd.

Een voorwaarde voor het welslagen van experimenten bij een opzet als bij de G.I.W.J. lijkt te zijn, dat tevoren wordt voorzien in een slagvaardige besluitvormingsprocedure voor de toekenning van gelden.

3 Voortzetting van de activiteiten

De voort te zetten activiteiten zijn te onderscheiden in:

- het bevorderen van het veranderingsproces, mede door het uitvoeren van de aanbevelingen uit dit rapport;
- de advisering over jeugdwelzijnsbeleid in het algemeen;
- de projektenbegeleiding;
- de beleidsadviesing op grond van de uitkomsten van gestarte projekten.

De werkgroep beveelt voortzetting van alle vier die activiteiten aan. Over de vorm(en) waarin voortzetting zou moeten plaatsvinden heeft zij de volgende gedachten.

De vorm waarin de bevordering van het veranderingsproces en de advisering over jeugdwelzijnsbeleid in het algemeen zal moeten geschieden hangt sterk af van het standpunt van de opdrachtgevers over dit rapport en de daarin gedane aanbevelingen.

Voorts is van belang of andere betrokkenen (instellingen, werkers, cliënten) zich aangesproken voelen door de opvattingen en voorstellen van dit rapport.

De werkgroep is zich bewust, dat in haar rapport zeer veel aanbevelingen staan. Het stellen van prioriteiten zal noodzakelijk zijn. De werkgroep hoopt dat dit rapport onderwerp van discussie wordt in de Tweede Kamer.

Op grond van het standpunt van de opdrachtgevers en de gekozen prioriteiten kan een begin worden gemaakt met het tot stand brengen van veranderingen.

Om een veranderingsproces op grote schaal, zoals in dit rapport beoogd wordt, een kans van slagen te bieden, moet er minstens aan de volgende voorwaarden worden voldaan:

- er moet een structuur aanwezig zijn die zorg draagt voor analyse, planning en

beheer van een veranderingsprogramma;

- er moeten voldoende mogelijkheden zijn voor doorgeven, ter discussie stellen en evaluatie van initiatieven tot verandering;
- er moet duidelijkheid bestaan over de doelgroep(en), dat wil zeggen over de groep(en) van mensen, op wie de veranderingen gericht zijn.

De meerderheid van de G.I.W.J. is van opvatting, dat een veranderingsprogramma gestuurd en gesteund moet worden door een groep met een gemengd en interdepartementaal karakter als de G.I.W.J.

De werkgroep noemt de volgende voorwaarden met betrekking tot de groep die het veranderingsproces en de advisering aan overheid en particulier initiatief, met

- *er moet een nader gepreciseerde opdracht komen voor het bevorderen van het veranderingsproces en de advisering aan overheid en particulier initiatief, met inachtneming van de adviezen en beleidsaanbevelingen van de G.I.W.J.;*
- *in die opdracht dienen accenten te liggen bij advisering over kwesties van integratie en samenhang tussen verschillende voorzieningen en sectoren op het gebied van de jeugdwelzijnszorg en bij activiteiten ten behoeve van het op gang te brengen veranderingsproces;*
- *de opdracht moet omvatten jeugd van 0 jaar tot aan de leeftijd van volwassen worden;*
- *de groep zal goede verbindingen moeten hebben met en het vertrouwen moeten genieten van het veld;*
- *zij zal over mogelijkheden moeten beschikken tot onderbouwing van haar adviezen door onderzoek en experimenten;*
- *zij zal door haar samenstelling in staat moeten zijn zelf de financiële gevolgen van haar aanbevelingen te bezien;*
- *in leiding, sekretariaat en verdere samenstelling van de groep moet het gemengde en interdepartementale karakter zijn terug te vinden;*
- *gedurende de tijd dat de projekten van de G.I.W.J. lopen, moet een relatie bestaan tussen enerzijds de projektenbegeleiding en de advisering over de uitkomsten van de projekten en anderzijds het ondersteunen van het veranderingsproces en de algemene beleidsadviesing.*

De werkgroep beveelt haar opdrachtgevers aan om, als zij met voortzetting van een gemengd interdepartementaal orgaan voor jeugdwelzijnsbeleid ten behoeve van de hiervoor aangegeven activiteiten instemmen, de nodige stappen ter realisering van de voorwaarden daartoe te zetten.

Op de vraag of hierbij gedacht kan worden aan aanhaking bij een bestaand instituut, kan de werkgroep geen antwoord geven. Haar verkenning daarover heeft zich uitgestrekt naar organen als de Raad voor de Jeugdvorming en het Voorlopig college van advies en bijstand voor de harmonisatie van beleid en wetgeving op het terrein van het specifieke welzijn.

Bij geen van beide organen vond zij voldoende aanknopingspunten voor de vervulling van de voorwaarden als boven aangegeven. Het is de werkgroep bekend dat er plannen bestaan tot verandering van de Raad voor Jeugdvorming in een Raad voor het Jeugdbeleid. De plannen hiervoor waren bij de afsluiting van dit rapport nog niet afgerond.

Voor de voortzetting van de projektenbegeleiding is reeds een voorstel geaccepteerd en gerealiseerd, inhoudend een indeling in drie sekties, elk met aan elkaar verwante projekten en bemand vanuit de meest in aanmerking komende departementen en

koepelorganisaties. Voor continuïteit is hier gezorgd, doordat steeds één of meer leden van de G.I.W.J. van een sektie deel uitmaken. Ten behoeve van de samenhang tussen de drie sekties zullen deze periodiek gezamenlijk vergaderen. Zolang nog geen definitieve regeling is getroffen voor de opvolging van de G.I.W.J., is de werkgroep bereid in beperkte samenstelling bijeen te komen voor advisering aan bewindslieden over de voortgang van projekten. Zij verwacht dat de regering vóór de verkiezingen in 1977 een beslissing heeft genomen over de voortzetting van de activiteiten van de G.I.W.J. Zij meent, dat advisering naar aanleiding van projekten en algemene beleidsadviesing wellicht door één en hetzelfde orgaan zijn uit te voeren.

Bijlagen

1 Samenstelling van de werkgroep

De Gemengde Interdepartementale Werkgroep Jeugdwelzijnsbeleid (G.I.W.J.) werd ingesteld door de Staatssecretarissen van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk, van Justitie en van Volksgezondheid en Milieuhygiëne, bij besluit van 20 februari 1974, nummer 88/774, gepubliceerd in de Nederlandse Staatscourant d.d. 12 maart 1974, nummer 50.

De installatie vond plaats op 11 maart 1974 door de Staatssecretaris van Justitie, destijds Mr. J. F. Glastra van Loon.

In de werkgroep werden benoemd tot *lid*, tevens *voorzitter*:

dr. G. Mik

lector in de kinder- en jeugdpsychiatrie aan de Rijksuniversiteit te Groningen;

tot *lid*:

dr. C. Blankestijn

destijds verbonden aan het Nationaal Centrum voor de Geestelijke Volksgezondheid, thans staffunktionaris van de Nederlandse Vereniging voor Ambulante Geestelijke Gezondheidszorg;

drs. H. A. M. Elsen

plv. directeur-generaal van de Volksgezondheid bij het Ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne;

A. J. Gijsbers

hoofd van de Directie Maatschappelijke Dienstverlening van het Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk;

mr. H. W. van Hijlkema

destijds hoofd van de Directie Kinderbescherming van het Ministerie van Justitie;

mr. L. B. van Ommen

destijds hoofd van de Directie Jeugdzaken, Volksontwikkeling en Sport van het Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk, thans hoofd van de Directie Sociaal-Cultureel Werk van het Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk;

mw. prof. dr. W. F. van Stegeren

hoogleraar in de andragologie aan de Vrije Universiteit te Amsterdam;

drs. C. J. P. Steijger
staffunktionaris van de Stichting Maatschappelijke Dienstverlening van de
Samenwerkende Samenwerkingsorganen, thans JOINT te 's-Hertogenbosch;

drs. C. Waaldijk
stafdocent aan de Sociale Academie 'De Horst' te Driebergen;

en tot *plaatsvervangend lid*:

mr. Chr. F. Bramer
directeur van de Provinciale Raad voor Maatschappelijke Dienstverlening Friesland
te Leeuwarden;

K. Groen
hoofd van de Hoofdafdeling Bijzonder Jeugdwerk in Internaatverband van het
Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk;

prof. mr. L. H. C. Hulsman
hoogleraar in het strafrecht, het strafprocesrecht en de criminologie aan de Erasmus
Universiteit te Rotterdam;

M. W. J. M. Jamin
staffunktionaris bij het Werkverband Integratie Jeugdbescherming (thans:
Jeugdweelzijnswerk) Nederland;

J. Meulblok
hoofd van de Hoofdafdeling Maatschappelijke Gezondheidszorg van het Ministerie
van Volksgezondheid en Milieuhygiëne;

mw. drs. M. A. Pijl
studiesecretaris van de Nederlandse Jeugd Gemeenschap, thans: Nederlandse
Federatie voor Jeugd- en Jongerenwerk;

drs. A. G. W. Schapenk
adviseur voor structuurvraagstukken van de Directie Kinderbescherming van het
Ministerie van Justitie.

Aan de werkgroep werden toegevoegd
als *secretaris*:
mw. drs. G. Krüse
werkzaam bij het Ministerie van Justitie;

en als *adjunct-secretarissen*:
drs. A. J. van Parijs
werkzaam bij het Ministerie van Justitie;

drs. P. J. M. Zwetsloot
werkzaam bij het Ministerie van Justitie;

mw. drs. A. E. Patijn
vanaf 1 december 1975

Tussentijds werd ontslag verleend aan drs. H. A. M. Elsen en drs. C. J. P. Steijger, wegens drukke werkzaamheden en aan mr. H. W. van Hijlkema, in verband met het neerleggen van zijn functie van hoofd van de Directie Kinderbescherming van het Ministerie van Justitie.

In hun plaats werden tot lid benoemd, bij beschikking van 16 juli 1975, nummer 1152/775:

dr. E. Dekker
destijds hoofd van de Afdeling Psycho-hygiëne van de Geneeskundige Inspectie voor de Geestelijke Volksgezondheid van het Staatstoezicht op de Volksgezondheid van het Ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne, thans eerste secretaris van de Commissie Nationaal Plan Gezondheidsvoorlichting en -Opvoeding;

mw. G. N. van Berkel
staffunktionaris bij de Nationale Raad voor Maatschappelijk Welzijn;

mr. Joh. Visser
hoofd van de Directie Kinderbescherming van het Ministerie van Justitie.

2 Activiteiten van de werkgroep

Na haar installatie op 11 maart 1974 startte de werkgroep haar werkzaamheden. Tijdens de eerste vergadering werd besloten dat de plaatsvervangende leden voorlopig aan de werkgroepbijeenkomsten zouden deelnemen. Na enkele vergaderingen werd dit definitief.

In totaal is de werkgroep 32 keer plenair bijeen geweest, met een frequentie van circa eens per maand, meestal een avond- en daarop aansluitend ochtend- en middagvergadering.

In december 1974 presenteerde de werkgroep zich voor het eerst naar buiten met haar Startnota Jeugdwelzijnsbeleid. Op 9 december werd ter gelegenheid daarvan een perskonferentie gehouden en door de drie betrokken departementen werd een gezamenlijk perscommuniqué uitgegeven. De Startnota is in grote oplage verspreid: meer dan 7.000 exemplaren vonden hun weg van de werkgroep naar instellingen en personen werkzaam op het terrein van het (jeugd) welzijn, naar departementen, welzijnskoepels en belangstellenden, terwijl de Startnota ook een brede lezerskring vond via boekhandel en Staatsuitgeverij.

De Startnota bevatte, overeenkomstig de filosofie van de werkgroep om ideeën en wensen uit het veld een rol te laten spelen bij haar later uit te brengen beleidsadviezen, een uitnodiging aan de lezers om commentaar, alsook om voorstellen voor experimenten en ontwikkelingsprojecten. Aan deze uitnodiging is ruimschoots gehoor gegeven: talloze reacties kwamen binnen, waaronder ongeveer 80 projectvoorstellen. Van de ontvangen commentaren op de Startnota heeft de werkgroep een samenvatting gemaakt.

Bovendien organiseerde de werkgroep op 5, 6 en 7 maart 1975, respectievelijk te Eindhoven, Assen en Utrecht, een drietal openbare hoorzittingen waar gelegenheid was tot discussie over de inhoud van de Startnota en de werkwijze van de G.I.W.J. Meer dan 450 personen waren daar aanwezig en velen namen actief aan de gedachtenwisseling deel.

Naar aanleiding van reacties op de Startnota en ten behoeve van verdere beleidsadvisering belegde de werkgroep een aantal besprekingen, waarvan zij met name noemt:

- twee besprekingen over de — in de Startnota onderbelichte — hulpverlening aan het jonge kind met een aantal deskundigen die in hun werk met het jonge kind en zijn gezin te maken hebben;
- een studiedag met een aantal deskundigen over de problematiek van de afhankelijkheid en de onvrijwilligheid van de hulpverlening en van de relatie tussen de zogenaamde vrijwillige hulpverlening en de hulpverlening krachtens een kindbeschermingsmaatregel, waarin de onvrijwilligheid en afhankelijkheid het sterkst tot uiting komen;
- een gedachtenwisseling met initiatiefnemers tot projecten van begeleide kamerbewoning over problemen die zij ontmoeten bij de realisering daarvan;
- een gesprek met een delegatie uit de vier grootste gemeenten omtrent de

bijzondere ernst van de jongerenproblematiek aldaar waarop zij de werkgroep in hun reactie op de Startnota hadden geattendeerd;

— een gedachtenwisseling met een aantal deskundigen over jeugdwerkloosheid, waarvoor mevr. Ir. V. van Nederveen van het Ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne een discussie-nota opstelde.

De commentaren op de Startnota — in de vorm van reacties en projectvoorstellen — noodzaakten de werkgroep intern een voorziening te treffen om die te kunnen verwerken.

Voor de uitvoering van die taak werd uit de G.I.W.J. een subgroep gevormd. De subgroep is gedurende geruime tijd eenmaal per twee weken en aanvankelijk nog vaker, bijeengekomen.

Op 26 november 1974 (naar aanleiding van het gereedkomen van de Startnota) en vervolgens op 11 september 1975 (naar aanleiding van de reacties van de bewindslieden en van de koepels op de Startnota) vonden gesprekken plaats tussen de G.I.W.J. en de bewindslieden die verantwoordelijk zijn voor haar instelling en de voorzitters of andere vertegenwoordigers van de betrokken koepelorganisaties.

In hun reactie spraken de bewindslieden uitdrukkelijk de wens uit dat de volgende nota van de G.I.W.J. het karakter zou dragen van eindnota. De werkgroep zag daarom af van het plan tussenrapporten uit te brengen.

Wel bracht de G.I.W.J. tussentijds twee beleidsadviezen uit. Het eerste op 24 maart 1975 aan de Minister en de Staatssecretaris van Justitie, als reactie op de brief van de laatste van 24 januari 1975 aan de Raden voor de Kinderbescherming terzake van de zogenaamde weglloopproblematiek; het tweede op 5 januari 1976 aan de Minister van Onderwijs en Wetenschappen als reactie op de door hem gepubliceerde discussienota 'Schoolbegeleiding'.

Nadat het eerste advies over te ondersteunen experimenten en ontwikkelingsprojecten aan de Staatssecretarissen van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk, Justitie en Volksgezondheid en Milieuhygiëne op 1 september 1975 was uitgebracht, benoemde de werkgroep uit haar midden een subgroep om voorstellen te doen over de begeleiding en evaluatie van projecten. Deze subgroep, de projectenbegeleidingscommissie genoemd, heeft mede met hulp van het Instituut voor Sociaal Psychologische en Andragogische begeleiding van de Vrije Universiteit te Amsterdam (Intervu) voorstellen ingediend voor: voortgangsbewaking van de projecten; ondersteuning van de projectuitvoerders; vertaling van de resultaten van projecten in beleidsaanbevelingen; toekomstige organisatie van de projectenbegeleiding. Deze voorstellen zijn door de G.I.W.J. aanvaard en in uitvoering genomen.

Ten behoeve van de voortzetting van haar werkzaamheden voor wat betreft beleidsadvisering en begeleiding en evaluatie van de projecten, voerde de G.I.W.J. een gesprek met vertegenwoordigers van de Raad voor de Jeugdvorming en van de koepelorganisaties.

De werkgroep bracht viermaal een in ruime kring verspreid advies aan bewindslieden

uit over te ondersteunen projekten. De daarop volgende brieven aan bewindslieden met betrekking tot de projekten zijn niet gepubliceerd omdat het hier voortzetting van reeds gestarte aktiviteiten betrof.

De samenvatting van de kommentaren op de Startnota, alsook de uitgebrachte adviezen en de verslagen van bovengenoemde besprekingen en van de hoorzittingen kunnen bij het sekretariaat voor inzage of bestudering aangevraagd worden.

3 Standpuntbepaling van 28 augustus 1975 van de bewindslieden van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk, Justitie en Volksgezondheid en Milieuhygiëne terzake van de Startnota Jeugdwelzijnsbeleid

Aan de voorzitter van de
Gemengde Interdepartementale Werkgroep
Jeugdwelzijnsbeleid,
Dr. G. Mik

Graag willen de ondergetekenden, die de Gemengde Interdepartementale Werkgroep Jeugdwelzijnsbeleid hebben ingesteld, hiermee gezamenlijk reageren op de in december 1974 door uw werkgroep uitgebrachte Startnota Jeugdwelzijnsbeleid.

De Startnota concludeert naar onze mening terecht dat de hulpverlening aan kinderen en jongeren principiële moet veranderen. De Startnota stelt dat veel problemen aangaande die hulpverlening ernstig zijn en dat met de realisering van verbeteringen snel een begin moet worden gemaakt, zij het dat veranderingen geleidelijk moeten worden ingevoerd. Ook hiermee stemmen wij in.

Wij zijn het eens met het uitgangspunt van de Startnota, dat behoeften aan hulpverlening bij jeugdigen nauw samenhangen met tekorten en gebreken elders in de samenleving.

De plaats van de Startnota ten opzichte van de Knelpuntennota en de Structuurnota Gezondheidszorg zien wij aldus, dat de Knelpuntennota omvattend is en (in haar eigen termen) de gehele sector zorg behandelt, naast andere sectoren. De Structuurnota Gezondheidszorg behandelt een functie uit de zorgsector nl. de gezondheidszorg en de Startnota beperkt zich in de zorgsector tot de categorie van de jeugd. Bovendien benadert de Startnota de problematiek vanuit de hulpverleningsrelatie. Zij biedt nog geen adviezen op het terrein van beleids-, structuur- en financieringsproblematiek.

Wij menen dat in de verdere procedure de samenhang tussen de drie genoemde nota's aandacht behoeft en om duidelijke advisering vraagt.

De aangegeven richtingen van verandering (Startnota pagina's 28 en 29) spreken ons aan.

Wij hopen dat snel een praktische uitwerking van die punten zal plaatsvinden door uw werkgroep zelf en door het veld in de gevraagde reacties.

Wij zouden het op prijs stellen op afzienbare termijn van uw werkgroep een eindadvies te ontvangen over haar opdracht, waarvan de Startnota een eerste uitwerking vormde en waarvan de punten, die wij hierna noemen een onderdeel zijn. Waar de Startnota spreekt van meer concrete wensen (Startnota pagina's 30 en 31) zouden wij de verschillende punten meer toegespitst willen zien, zodat naar behoefte ook via experimentele vormen een aantal mogelijke ontwikkelingen snel gestalte kan krijgen. Dit zal vervolgens moeten leiden tot algemene toepassing van aldus beproefde veranderingen, ook in organisatiestructuren.

Van onze kant verzoeken wij uw werkgroep om in aansluiting op de concrete wensen uit de Startnota in elk geval over de volgende punten advies uit te brengen:

- waar liggen in het uitvoerend vlak de voornaamste knelpunten die integratie van

jeugdgezondheidszorg, maatschappelijke dienstverlening, jeugdwerk en kinderbescherming in de weg staan?

- welk model / welke modellen is/zijn aan te geven voor de organisatiestructuur van de hulpverlening aan jeugdigen op het uitvoerend vlak (eerste en tweede 'echelon') en hoe zijn daarin bestaande hulpverleningsinstanties te plaatsen?
- hoe past daarbij een ordening van de intramurale capaciteit van de diverse sectoren?
- welke samenwerking zou moeten bestaan tussen hulpverleningsinstanties en instanties die een rol kunnen spelen bij vroegtijdige signalering van problemen en de verwijzing daarvan; hoe zouden andere preventieve activiteiten organisatorisch een plaats kunnen krijgen?
- hoe ziet de werkgroep organisatorisch de verhouding tussen de hulpverlening en het zogenaamde justitiële aspect; hierbij is het onzes inziens wenselijk in te gaan op de plaats van de raad voor de kinderbescherming in het geheel van de jeugdwelzijnszorg, mede in het licht van de vraag in hoeverre de vrijwilligheid bij de hulpverlening ook feitelijk geëffectueerd kan worden;
- welke overleg-, plannings- en bestuursstructuren, waaronder begrepen de departementale, zijn nodig om de integratie op lokaal, regionaal en nationaal niveau te bevorderen?

Wat de thema's voor experimenten betreft gaan onze gedachten uit naar het scheppen van situaties, waarin meer samenhang tussen sectoren of voorzieningen wordt beproefd. Een doorbreking van de gescheidenheid en het isolement van werksoorten en werkvormen zal naar onze mening tot verbetering van de hulpverlening leiden zowel in bereikbaarheid als in kwaliteit. Het scheppen van de mogelijkheid geschillen in en rond de hulpverlening voor te leggen aan een bemiddelende instantie zal onzes inziens eveneens verbeteringen kunnen opleveren. Daarbij rijst de vraag of de experimenten alleen betrekking moeten hebben op voorzieningen voor de jeugd of dat zij er ook op gericht moeten zijn de gescheidenheid tussen jeugdvoorzieningen enerzijds en voorzieningen voor anderen te doorbreken.

Dit laatste lijkt ons — ook uit de opzet van het betoog in de Startnota — mede van belang, maar een zodanig experiment heeft dan toch wijdere betekenis dan voor het veld dat uw groep in feite ter bestudering heeft gekregen.

Voor zover voor experimenten onze medewerking nodig is — bijvoorbeeld voor het treffen van tijdelijke voorzieningen — zijn wij in beginsel daartoe bereid. Deze medewerking kan ook bestaan uit financiële steun. Voor 1975 is een bedrag van f 1.800.000,— beschikbaar. Voor 1976 denken wij aan eenzelfde bedrag.

In de Knelpuntennota is voorgesteld een (voorlopig) college in te stellen dat tot taak krijgt te adviseren met betrekking tot de totstandkoming van een harmonisatie van welzijnsbeleid en welzijnsvoorzieningen. Daarbij zal ook aandacht geschonken moeten worden aan experimenten die daarop gericht zijn. Het ligt voor de hand dat voor dit college ook de experimenten die in de Startnota bedoeld zijn van betekenis zijn.

Dit des te meer als — zoals boven vermeld — een experiment erop gericht zou zijn de

gescheidenheid tussen jeugdvoorzieningen en andere voorzieningen te doorbreken.

Het zal nodig zijn dat er één instantie komt die alle experimenten die gericht zijn op een geharmoniseerd beleid onder regie heeft. Wij verzoeken uw werkgroep in haar eindrapport aan te geven hoe dat het beste kan geschieden. Daarnaast verzoeken wij uw werkgroep in haar eindrapport aan te geven welke instantie(s) een rol zou(den) moeten spelen bij de algemene bereidsadvisering aan de departementen, waar het de jeugdwelzijnszorg betreft.

Wij hebben begrip voor enkele reacties in de pers, die constateren dat 'voorzichtig beleid is uitgestippeld'. Gezien de situatie wil men sneller en meer, omdat veranderingen al te lang op zich laten wachten.

Wij willen graag op de afgesproken vergadering met de werkgroep op 11 september a.s. de voortgang en de reacties op de Startnota bespreken.

Mede namens de Staatssecretaris van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk, en de Staatssecretaris van Volksgezondheid en Milieuhygiëne.

De Staatssecretaris van Justitie,
w.g. H. J. Zeevalking.

4 Advies van 24 maart 1975 over de problematiek rond artikel 280 Wetboek van Strafrecht

Aan de Minister en de Staatssecretaris van Justitie

Het leek ons goed u een aantal nadere overwegingen voor te leggen over de zogenaamde weglööpproblematiek. In de Startnota Jeugdwelezijsbeleid hebben we deze problematiek kort aangeroord (Startnota blz. 21 en 22). In die nota hebben wij gesteld dat wij op bepaalde punten tussentijds beleidsaanbevelingen zouden doen waar dat zinvol lijkt (Startnota blz. 37). Dat wij dat op dit punt reeds nu willen doen vindt zijn aanleiding ten eerste in uw brief van 24 januari 1975 aan de Raden voor de Kinderbescherming, ten tweede in de behandeling van de begroting van Justitie in de Tweede Kamer, waarbij deze onderwerpen veel aandacht kregen en ten derde in hetgeen tijdens de hoorzittingen van de G.I.W.J. onder onze aandacht is gebracht. In de Startnota hebben wij reeds aangeduid dat wij wetgeving in de door de commissie Wiarda aangeduide richting van groot belang vinden. Wij denken dan met name aan het verlagen van de meerderjarigheidsgrens en ook aan de nuancering van de begrippen minderjarigheid en ouderlijke macht door het geleidelijk toekennen van rechten aan minderjarige jongeren (vanaf een bepaalde leeftijd). Wij willen op dat brede gebied in deze brief niet nader ingaan. Wij hopen dat wel te doen in onze vervolgnota en dat mede naar aanleiding van de door de Minister van Justitie in uitzicht gestelde discussienota.

Wat nu de zogenaamde weglööpproblematiek betreft zijn wij van mening dat de regeling die u voorstelde in uw brief aan de Raden voor de Kinderbescherming door de meest betrokkenen niet als bevredigend wordt ervaren. Weliswaar probeert deze conceptregeling deze hele zaak — zeer terecht! — in de sfeer van op vertrouwen gebaseerde samenwerking te brengen en wil zij ook — eveneens zeer terecht! — een al te drastisch opsporings- en terugbrengmechanisme mitigeren ten gunste van wezenlijke hulpverlening, maar er kleven o.i. bezwaren aan die het bereiken van deze doelen zullen bemoeilijken.

In de eerste plaats betekent de centrale functie, die de Raad voor de Kinderbescherming in het hele proces is toegedacht, voor ouders en jeugdigen de mogelijkheid (voor hun gevoel wellicht de dreiging) van een maatregel. Dat betekent een (te) zware druk op de precaire bemiddelingspogingen, die in een dergelijke situatie voor de hand liggen.

In de tweede plaats suggereert de regeling een zeker toezicht van de Raad voor de Kinderbescherming op de hulpverlening. In de akute crisis-achtige situatie, die na weglopen als regel zal bestaan, is een dergelijk door de Raad uit te oefenen toezicht een nogal belastende faktor.

Het spreekt vanzelf dat deze nadelen vooral daarom zo scherp gevoeld zullen worden, omdat de hulpverlener, zolang artikel 280 W.v.S. ongewijzigd blijft, als het ware een potentiële 'verdachte' is. Vandaaruit komt het ons voor, dat er nog steeds veel waarheid is gelegen in de volgende woorden van de Procureur Generaal Professor Langemijer in zijn conclusie voor de Hoge Raad op 3 juli 1972 (N. J. P. 1973, no. 78, blz. 215):

'Ik wil niet nalaten aan dit alles nog de opmerking toe te voegen dat het wel dringend nodig schijnt dat van regeringswege, dus op landelijk niveau, voor de

nijpende problematiek, die zich hier voordoet een algemene oplossing wordt gezocht, die zoveel mogelijk nieuwe botsingen uitsluit, die anders niet licht zullen uitblijven'.

Een dergelijke algemene oplossing kan — wij realiseren ons dat — uiteindelijk slechts bereikt worden door wettelijke erkenning van het recht van jeugdigen om zelf hulp en eventueel ook verblijfplaats te kiezen en door de hulpverlener uit te zonderen van strafbaarheid volgens art. 280 W.v.S. Pas daardoor zou werkelijk ruimte gegeven worden voor een goede hulpverlening, die zich voltrekt in een sfeer van vrijheid zowel tegenover de jeugdige als tegenover zijn ouders en die de hulpverlener een niet door strafrechtelijke sancties onnodig beperkte speelruimte laat. De hier bepleite ruimte verdient o.i. met grote voortvarendheid gerealiseerd te worden. Niet alleen uit een oogpunt van rechtvaardigheid in het algemeen, maar met het oog op heel concrete gevaren die in de huidige situatie gelegen zijn.

Bijvoorbeeld:

- het gevaar dat van huis of van elders weggelopen jongeren zich niet tot hulpverleners wenden omdat die gegeven hun strafrechtelijke risico's 'onbetrouwbaar' zijn;
- het gevaar dat hulpverleners — uit angst tot informatie gedwongen te worden — zich niet met (natuurlijk verontruste) ouders in verbinding te stellen;
- het gevaar dat ouders slecht geholpen worden, nl. met het onder druk zetten van hun kind in plaats van met hulp bij het weer op gang brengen van een vastgelopen dialoog;
- het gevaar dat hier en daar op gang komende gesprekken en samenwerking tussen (alternatieve en andere) hulpverleners en justitiële instanties onnodig belemmerd worden;
- het gevaar dat de — gelukkig bestaande — hulpverleners, die zich veel moeite geven om voor de — vermoedelijk niet kleine — groep van ernstig met hun eigen milieu in conflict geraakte jongeren toegankelijk en betrouwbaar te zijn, daarin ernstig afgeschrikt en belemmerd worden.

Wanneer nu niet, zoals wij uit de begrotingsbehandeling begrepen hebben, op korte termijn te verwachten is dat wetswijziging de genoemde ruimte zal creëren en de aangestipte bezwaren zal verkleinen is de vraag of een interimregeling binnen het nu bestaande wettelijke kader soulaas kan bieden en of zij dat in een ruimere mate zou kunnen dan de door u in uw brief aan de Raden voor de Kinderbescherming voorgestelde regeling.

Wij pretenderen zeker niet een dergelijke, meer soulaas biedende regeling kant en klaar te presenteren. Wel willen wij enkele wensen formuleren die ook al op korte termijn iets van de boven bedoelde ruimte kunnen verschaffen.

- Wij bepleiten dat het Openbaar Ministerie en politie geïnstrueerd worden om — in de geest van op sommige plaatsen in het verleden al wel eens incidenteel gevolgde praktijk — de opsporing van weggelopen minderjarigen enige tijd op te schorten in die gevallen waarin een team- of instellingsverband werkende hulpverlener dat wenselijk acht, aan ouder en politie de verzekering geeft dat de betreffende jeugdige zich op een verantwoorde plaats bevindt en dat een serieuze poging tot hulpverlening ondernomen wordt.

- Wij bepleiten dat het Openbaar Ministerie en politie geïnstrueerd worden om van (opgespoorde en aangehouden) weggelopen minderjarigen de terugbrenging althans voor een afkoelingsperiode van enkele weken op te schorten, als de betreffende jeugdige daar zelf dringend om verzoekt en mits de politie verantwoord onderdak en verantwoorde hulpverlening aanwezig acht of kan inschakelen. In die gevallen waarin de politie twijfelt aan de kwaliteit van onderdak en/of hulpverlening zou advies gevraagd moeten worden aan één of meer in overleg aan te wijzen onafhankelijke deskundigen.
- Wij bepleiten dat het Openbaar Ministerie en politie geïnstrueerd worden om in die gevallen waar zij geen gronden aanwezig achten voor de bovenbedoelde opschorting van opsporing of terugbrenging geen aandrang uit te oefenen op hulpverleners om aan opsporing en terugbrenging door informatie of anderszins mee te werken, als zij dat uit hoofde van hun relatie met de betreffende jeugdige niet menen te mogen doen.
- Wij bepleiten dat het Openbaar Ministerie geïnstrueerd wordt om met de strafvervolgning van hulpverleners terzake van art. 280 W.v.S. in het algemeen afgezien van bijzondere gevallen terughoudend te zijn.

Wij hopen zeer dat het u mogelijk zal zijn om, wellicht mede langs de hierboven geopperde wegen, ook al in de interimperiode meer ruimte voor goede, veiligheid biedende hulpverlening aan in conflict geraakte jongeren te bieden en tegelijk daarmee gunstiger condities te creëren voor onderlinge openheid en vertrouwen tussen de bij deze hulpverlening betrokken instanties.

In ieder geval dringen wij er met klem op aan dat u in het overleg over een interim-regeling niet alleen justitiële instanties maar ook de hulpverleners ruim betreft.

Wat ons betreft, wij zien deze brief als een onderdeel van ons zoeken naar uitgangspunten voor een jeugdwelzijnsbeleid. De aan deze brief ten grondslag liggende uitgangspunten zouden — in alle voorlopigheid — als volgt samengevat kunnen worden:

- laat alles wat ten opzichte van onderling in conflict geraakte ouders en jeugdigen gebeurt meer afgestemd zijn op hulp bij het herstellen van de onderlinge verstandhouding dan op het herstel van een gezags- (en machts)verhouding;
- laat in nood geraakte jongeren primair hulp bij het vinden van zichzelf ervaren en in geen geval machtsuitoefening;
- stel de hulpverlener in staat om voor de jeugdige die zich in een crisissituatie tot hem wendt 'betrouwbaar' en onvoorwaardelijk beschikbaar te zijn. M.a.w. laat ook in deze moeilijke materie het recht niet primair functionaren als dwang, maar als bescherming van zwakkeren en als onafhankelijke en onpartijdige manier van beslechten van geschillen.

Deze brief wordt door de gehele Gemengde Interdepartementale Werkgroep Jeugdwelzijnsbeleid onderschreven met uitzondering van het plaatsvervangend lid drs. A. G. W. Schapenk, werkzaam bij het Ministerie van Justitie.

Namens de Gemengde Interdepartementale Werkgroep Jeugdwelzijnsbeleid,
(mw. drs. G. Krüse)
secretaris

5 Advies van 5 januari 1976 over de Diskussienota Schoolbegeleiding

Aan de Minister van Onderwijs en
Wetenschappen

I Inleiding

Zoals U bekend zal zijn is door de Staatssecretarissen van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk, van Justitie en van Volksgezondheid en Milieuhygiëne in februari 1974 ingesteld de Gemengde Interdepartementale Werkgroep Jeugdwelzijnsbeleid (G.I.W.J.). Deze werkgroep heeft onder meer tot opdracht voorstellen te doen met betrekking tot de structuur en het functioneren van jeugdwelzijnsvoorzieningen.

Ongetwijfeld zult U met de G.I.W.J. van mening zijn, dat ook het onderwijs een belangrijke functie vervult met betrekking tot het welzijn van jeugdigen, terwijl de school een belangrijke voorziening is met betrekking tot het jeugdwelzijnsbeleid. Hoewel de G.I.W.J. niet mede namens U is ingesteld en in deze werkgroep ook geen specifieke deskundigen zitting hebben ten aanzien van onderwijsproblematiek meent de werkgroep in haar eindrapport, dat medio 1976 zal worden uitgebracht, niet aan de betekenis van de school in het kader van het jeugdwelzijnsbeleid, en meer in het bijzonder in het kader van de hulpverlening aan kinderen, voorbij te mogen gaan. In dit verband zal de kortgeleden door U uitgebrachte discussienota over schoolbegeleiding aan de orde komen.

Daar de werkgroep er prijs op stelt, dat U tijdig van haar inzichten op de hoogte wordt gesteld bied ik U hierbij een notitie aan, met name als reactie op Uw nota 'Schoolbegeleiding'. De inhoud van deze notitie zal in het eindrapport van de werkgroep worden verwerkt.

De school en de hulpverlening aan het kind

De nu volgende notitie bestaat uit de volgende paragrafen.

- II In de eerste plaats worden enkele uitgangspunten aangeduid op basis waarvan de werkgroep de nota 'Schoolbegeleiding' wil bezien.
- III Vervolgens zullen een aantal opmerkingen gemaakt worden over de nota 'Schoolbegeleiding' zelf.
- IV In de derde plaats zullen enkele aanbevelingen worden geformuleerd.

II Enkele uitgangspunten van de werkgroep

1 In de opvatting van de werkgroep dient de opgroei- en opvoedingssituatie van het kind als één ondeelbaar geheel te worden gezien. Hierin spelen de onderscheiden milieus, waarin het kind achtereenvolgens verkeert, een rol. De school, te weten kleuterschool en basisschool, vormt de eerste systematische overgang van het kind naar de maatschappij buiten het gezin. Deze overgang op zichzelf vormt al een belasting die tot fricties kan voeren. Daarenboven zullen eventuele beperkingen van het kind in verstandelijk en/of emotioneel opzicht in de school veelal aan het licht komen. Ook kan het functioneren van de school zelf

zodanig inadequaat zijn, dat er van een verhoogde stress-situatie van het kind sprake is. De school is derhalve in het totale systeem van de opgroei- en opvoedingssituatie van eminent belang.

Dit heeft onder andere de volgende consequenties:

1.1 Het school- en onderwijssysteem als zodanig zal de ontwikkeling en ontplooiing van het kind zoveel mogelijk dienen te stimuleren. Dat vereist dat in het opvoedings- en onderwijsklimaat, alsook in de methodiek en didactiek van het onderwijs, en de inrichting van het taken-/vakkenpakket ruimte dient te zijn voor de individualiteit van het kind.

Naast het leerproces zal ook de persoonsontwikkeling en de creativiteit bevorderd en de samenhang met het eerste milieu opgebouwd moeten worden.

1.2 De school zal wat ligging en maatschappelijk functioneren betreft deel dienen uit te maken van het stukje samenleving, waarbinnen de school is gevestigd.

1.3 De G.I.W.J. zal in haar eindrapport aandacht vragen voor de taak van de school om — veel meer dan tot nu toe gebruikelijk — zorg te dragen voor de allereerste signalering en opvang van mogelijke stoornissen of tekortkomingen van het kind. Dit heeft consequenties voor de schoolbegeleiding en voor het functioneren van de school temidden van en in relatie tot een netwerk van hulpverleningsvoorzieningen in de samenleving, waarvan ook de school deel uitmaakt.

2 In het toekomstige jeugdwelzijnsbeleid zal moeten worden uitgegaan van de ondeelbaarheid van de opgroei- en opvoedingssituatie. Dat zal ook tot uiting moeten komen in de hulpverlening aan het kind, ongeacht het feit, of die hulpverlening binnen of buiten de school plaatsvindt. Met andere woorden: de hulpverlening aan het kind zal eveneens dienen te worden gekarakteriseerd door een zo groot mogelijke eenheid en samenhang in doeleinden en functioneren. Kortweg gezegd: de hulpverlening zal een netwerkarakter dienen te hebben.

2.1 Deze visie heeft consequenties voor het functioneren van de school in het kader van de:

- a preventie van problemen;
- b vroegtijdige onderkenning en signalering van problemen;
- c behandeling van problemen.

ad a preventie:

onder andere dienen preventieve activiteiten in de samenleving als zodanig zoveel mogelijk samen te vallen met preventieve activiteiten vanuit de school, bijvoorbeeld gericht op de ouders.

ad b vroegtijdige onderkenning en signalering:

hierbij nemen de onderwijskrachten een centrale positie in.

Van veel belang is dat deze een opleiding krijgen die hen daartoe mede in staat stelt. Van bijzonder belang is ook de signaleringsfunctie van alle hulpverleners die in de

school komen: schoolarts, psychologen, pedagogen, maatschappelijk werkers e.d. Deze hebben zeker in drie richtingen een signaleringsfunctie, en wel naar de onderwijskrachten, naar het 1e milieu en eventueel naar hulpverleners buiten de school.

ad c behandeling:

de behandeling van problemen zal slechts adequaat kunnen plaatsvinden vanuit de totale opgroei- en opvoedingssituatie. Dus geen geïsoleerde behandeling binnen de school zonder de problematiek die buiten de school speelt erbij te betrekken en omgekeerd geen geïsoleerde behandeling buiten de school los van de problematiek, die in de school speelt. Behandeling moet worden gegeven in het kader van het totale netwerk, waarbij activiteiten binnen en buiten de school door elkaar lopen, elkaar ondersteunen en aanvullen.

III Enkele opmerkingen naar aanleiding van de nota 'Schoolbegeleiding'

1 De nota stelt vast, dat schoolbegeleiding een aparte functie is en een aparte organisatie vergt. De nota zegt, dat schoolbegeleiding beperkt dient te blijven tot de behandeling van problemen die direct in verband staan met het onderwijs-leerproces en die in eerste linie worden opgelost (blz. 23).

'Dit betekent', aldus de nota, 'dat er met de andere hulpverlenende personen en instanties buiten de school een samenwerkings- of verwijzingsrelatie bestaat en dat van de betrokken instellingen mag worden verwacht, dat zij zich niet op directe wijze met het leerproces bezighouden of dat alleen via de instellingen van het onderwijs, zoals de S.B.D., doen'. Ook zegt de nota (blz. 29, punt 6.2.4.) ten aanzien van probleemleerlingen onder meer, dat het gaat om 'maatschappelijk werkbehandling van de voor de schoolproblematiek relevante aspecten van de milieusituatie'. Ten aanzien van hierboven samengevatte visie in de nota willen wij de volgende opmerkingen maken.

1.1 De laatste jaren is er een verheugende belangstelling vanuit de jeugdgezondheidszorg voor de psycho-sociale factoren in de gezondheidstoestand van kinderen. Hiermede is de jeugd-/schoolgezondheidszorg gekomen op een terrein, dat tevens wordt betreden door de schoolbegeleiding. Het is ondoenlijk te bepalen wanneer schoolbegeleiding en wanneer schoolgezondheidszorg in actie moet komen.

1.2 Het is onmogelijk te bepalen wat verstaan dient te worden onder 'voor de schoolproblematiek relevante aspecten in de milieusituatie'. Niemand kan die aanwijzen.

De nota zegt dat een van de doeleinden van de schoolbegeleiding is 'een optimale schoolloopbaan' van het kind. Hieraan zijn echter zoveel psycho-sociale factoren verbonden, die zowel binnen als buiten de school kunnen spelen, dat een optimale schoolloopbaan vrijwel niet los te zien is van optimaal psychisch en maatschappelijk functioneren buiten de school. Een 'optimale schoolloopbaan' kan daarom niet een doelstelling zijn, die exclusief is voorbehouden aan de schoolbegeleiding.

1.3 De verbreding van de functie van de school naar andere aspecten van de

ontwikkeling van kinderen (expressie, milieufactoren) brengt de school steeds meer in contact met andere instanties op het terrein van de welzijnsbevordering. In de nota 'Schoolbegeleiding' wordt daar nog te weinig de nadruk op gelegd. Dit is te illustreren met onder andere de volgende punten:

a bij het spreidingsbeleid (blz. 10) is geen verwijzing gemaakt naar de reorganisatie, die in de gezondheids- en welzijnszorg thans algemeen wordt nagestreefd;

b terwijl in de nota het maatschappelijk werk wordt geïntegreerd in de schoolbegeleiding wordt de samenwerking met jeugdgezondheidszorg vaag gehouden, ofschoon op andere gebieden de samenwerking tussen gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening sterk toeneemt.

2 Over de relatie tussen jeugdgezondheidszorg en schoolbegeleiding is hiervoor al een enkele algemene opmerking gemaakt. Meer specifiek moge nog op het volgende worden gewezen.

2.1 In hoofdstuk 5 worden schoolartsendiensten als buitenschoolse voorzieningen gekenmerkt en in één adem genoemd met andere gezondheidsvoorzieningen als jeugdpsychiatrische diensten. De schoolartsen op het platteland beschouwen zich echter als meer binnenschools dan de niet aanwezige schoolbegeleidingsdiensten, wier taak zij, uiterst onvolledig en primitief, voorlopig nog vervullen. Principieel verschillen de schoolartsendiensten, die elk kind zien, van de J.P.D.'s en M.O.B.'s, die alleen een tweede echelons-taak hebben.

2.2 In de nota wordt onvoldoende hard gesteld dat individuele adviezen over kinderen niet zonder sociaal-geneeskundige achtergrond gegeven kunnen (mogen) worden. Om het eens boud te zeggen: alle begeleiding van een achtergebleven leerling uit een sociaal achtergebleven gebied heeft niet veel zin zolang niet herkend is dat het kind slechte ogen heeft.

2.3 Er bestaat weinig twijfel over het feit dat de schoolpsycholoog zijn plaats vindt binnen de S.B.D. Tegelijkertijd groeit binnen de schoolartsendiensten de behoefte aan kinder- en jeugdpsychologen voor diagnostische taken. Het zal duidelijk zijn dat hier gevaar bestaat voor doublures. Deze omstandigheid illustreert nog eens extra de noodzaak van een formulering van de samenwerking S.B.D.-schoolartsendiensten, die concreter is en verder gaat dan de nota doet.

3 Op blz. 16 van de nota wordt gewezen op de functie van de schoolbegeleiding om zich bezig te houden met de sociale omgeving van de school. In dit verband rijzen de volgende vragen:

— welke is de betekenis van het schoolopbouwwerk?

Wordt dit gezien als een afzonderlijke organisatie of aan de schoolbegeleiding toegevoegd? Hoe zal de integratie hiervan plaatsvinden in de andere werksoorten, die al betrokken zijn bij het beïnvloeden van de sociale omgeving van de school (buurtwerk, clubhuis, samenlevingsopbouw).

— het bezig zijn met de sociale omgeving van de school blijkt vooral betrekking te hebben op de zogenaamde kansarme groepen.

Deze prioriteit kan op grond van een politieke keuze worden verdedigd, doch er zij op gewezen, dat ook kansrijke groepen schoolbegeleiding nodig hebben. Het realiseren in de toekomst van regionale besluitvorming en planning in samenhang met andere factoren van de welzijnszorg kan er toe leiden, dat plaatselijk verschillende accenten worden gelegd.

4 De conclusie uit het voorgaande is, dat de werkgroep in de nota graag meer begrip zou hebben aangetroffen voor een integrale benadering van het kind en de opgroei- en opvoedingssituatie. Meer openheid voor een netwerkbenadering zou de betekenis van de nota hebben versterkt.

IV Enkele aanbevelingen

1 In de laatste jaren valt alom te constateren, dat als tegenbeweging tegen vroegere tendenzen tot verregaande specialisering en institutionalisering van de dienstverlening op het terrein van de welzijnszorg een toenemende behoefte is gegroeid aan multi-disciplinair en multifunctioneel samenwerken. Vroegere grenzen van functies en van organisaties worden langzamerhand vager en gemakkelijker te overschrijden. Dit proces van *ontgrenzing* moet krachtig worden gesteund. De functionele en structurele aspecten van de hulpverlening volgen daarmee de inhoudelijke ontwikkeling ervan. In de nota 'Schoolbegeleiding' wordt de indruk gewekt dat nog wordt gedacht in de sfeer van taakafbakening, van begrenzing. De ontgrenzing krijgt te weinig aandacht.

Het ware aan te bevelen, dat ook in de schoolbegeleiding de ontgrenzing van de functie en van de organisatie tot een beleidsprincipe wordt verheven.

Dit zou in de praktijk moeten leiden tot een integratie van de schoolbegeleiding in de overige voorzieningen op het terrein van de welzijnszorg.

Deze integratie zou kunnen plaatsvinden ten aanzien van:

a het uitvoerende werk: hulpverlening, behandeling, verwijzing, consultatie, registratie en uitwisseling van gegevens, enzovoort.

Om een voorbeeld te noemen: schoolartsen beschikken over goede registratiegegevens betreffende de gezondheidstoestand van de leerlingen en hun familie-omstandigheden. Deze gegevens zijn niet altijd beschikbaar voor de S.B.D. wanneer deze zich met individuele gevallen bezighoudt. Op zijn minst zou derhalve een functionele samenwerking moeten worden gecreëerd en zou informatie op een centraal punt beschikbaar moeten zijn.

b het beleidsniveau:

planning, programmering, beleidsontwikkeling, ordening en financiering.

2 De werkgroep gaat ervan uit dat het van groot belang is om — in het verlengde van de Knelpuntennota en de discussie daaromtrent in de Tweede Kamer, alsmede op grond van het door de regering ingenomen standpunt ten aanzien van harmonisatie van welzijnsbeleid en welzijnswetgeving — bij de verdere ontwikkeling van de schoolbegeleiding een zo optimaal mogelijke integratie na te streven van het schoolbegeleidingswerk in het totaal van de specifieke welzijnsbehartiging. Daar ook de terreinen van de maatschappelijke dienstverlening, kindbescherming en jeugdgezondheidszorg sterk bij de verdere ontwikkeling van de schoolbegeleiding

betrokken zijn, wil de werkgroep aan U in overweging geven hierover in overleg te treden met Uw ambtgenoten van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk, Justitie en Volksgezondheid en Milieuhygiëne.

Namens de Gemengde Interdepartementale Werkgroep Jeugdwelzijnsbeleid,
(mw. drs. G. Krüse)
secretaris

6 Verantwoording van de selectie van projecten

Op haar uitnodiging om reacties op de Startnota Jeugdwelzijnsbeleid ontving de G.I.W.J. veel respons. Daarbij waren omstreeks 80 projectvoorstellen. De Staatssecretarissen van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk, van Justitie en van Volksgezondheid en Milieuhygiëne stelden een budget beschikbaar voor het uitvoeren van projecten. De werkgroep was genoodzaakt uit de ingediende voorstellen een selectie te maken op grond van een aantal criteria.

Als algemeen uitgangspunt voor de ondersteuning van projecten gaf de werkgroep in de Startnota aan dat alleen die voorstellen voor subsidie in aanmerking zouden komen waarop de bestaande subsidieregelingen noch qua vorm noch qua doelstelling konden worden toegepast. Een aantal ontvangen voorstellen voldeed hieraan niet. Als centrale voorwaarde gaf zij aan, dat de projecten als regel qua inhoud moesten aansluiten bij de in de Startnota genoemde uitgangspunten, gesignaleerde knelpunten en aangegeven wenselijkheden; met andere woorden: dat zij een plaats en functie zouden krijgen binnen het geheel van beoogde veranderingen. Daarbij diende lering getrokken te worden uit en voortgebouwd te worden op ervaringen en konklusies uit aan de gang zijnde of voltooide experimenten.

Tevens wees zij al een aantal gebieden aan waarop zijzelf experimenten van bijzonder belang achtte.

Als formele criteria gaf de werkgroep aan, dat de projecten duidelijk dienden te zijn wat betreft doelstelling en uitgangspunten, duur en wijze van afronding en de mogelijkheid moesten bieden tot analyse en evaluatie. Deze formele criteria zouden moeten bevorderen dat de in een project beproefde nieuwe wijze van werken, konklusies opleverde over de waarde ervan en de toepasbaarheid elders, met het oog op toekomstige beleidsontwikkeling.

Onder de ingediende voorstellen waren enkele die inhoudelijk interessant leken, maar die nog niet zover waren uitgewerkt dat een start reeds verantwoord was. Deze voorstellen kregen een aanloopsubsidie ter nadere uitwerking van het project.

Na advies door de G.I.W.J. zijn met financiële steun van de bewindslieden ontwikkelingsprojecten en experimenten in uitvoering genomen op de volgende gebieden:

I Tot stand brengen van een 'netwerk' van voorzieningen

Hulpverleningsinstellingen en in een aantal gevallen ook andere welzijnsinstellingen in een bepaald gebied werken vaak onvoldoende samen vanuit een gezamenlijk gevoelde verantwoordelijkheid, waardoor een overzichtelijk en goed bereikbaar geheel van hulpmogelijkheden en preventieve voorzieningen veelal ontbreekt. Ook samenwerking en afstemming van de hulpverlening op lokaal niveau met gespecialiseerde, regionaal werkende hulpverleningsinstellingen en de varieerbaarheid van het lokale hulpaanbod laten dikwijls veel te wensen over.

Residentiële voorzieningen behoren eveneens tot het zogenaamde 'netwerk' van hulpverleningsvoorzieningen. Aandacht verdienen hier de problematiek van de behandeling/begeleiding van het eigen milieu van jeugdigen die in een inrichting verblijven en de integratie van residentiële en gezinsbehandeling. Aldus kunnen mogelijkheden voor taakverdeling tussen groepsofvoeders en externe en interne begeleiders van het eigen milieu worden nagegaan, alsmede de behoeften aan deskundigheid bij die functionarissen.

In de reacties op de Startnota werden de tekortkomingen van de hulpverlening op die punten onderstreept. Gewaarschuwd werd echter de problemen bij het veranderen van de historisch gegroeide situaties op dit terrein niet te onderschatten. Bovendien bestaan er plaatselijk zulke grote verschillen, dat een uniforme oplossing slecht denkbaar is bij het op gang brengen van veranderingen.

Voor de instellingen zelf is het nauwelijks mogelijk om op eigen kracht vergaande samenwerking tot stand te brengen. Dit bracht de werkgroep tot de konklusie dat goede initiatieven die aanzetten vormen tot zo'n 'netwerk' steun verdienen. Uitvoering van die initiatieven moet worden gericht op het verkrijgen van gegevens over de vragen als:

- hoe kan het vormen van netwerken het best worden gestimuleerd;
- welke belemmeringen ontmoet men bij het tot stand brengen van die samenwerkingsvormen en welke voorzieningen zijn er nodig om ze te doen slagen;
- welke samenwerkingsvormen zijn veelbelovend.

In deze categorie worden de volgende projecten gesteund:

- *Ontwikkelingsprojekt Jeugdwelzijnszorg Friesland*, met als centrale doelstelling verbetering van de samenwerking tussen een aantal Friese instellingen, inventariseren van hulpverleningsactiviteiten en opsporen van leemten en overlappingsen. Deelprojecten zijn gericht op:
 - uitbreiding van de werkzaamheden van een jongerenadviesbureau met het doel vroegtijdige signalering door (niet)-hulpverleningsinstanties te bevorderen;
 - inventariseren van tekorten aan begeleiding van het ouderlijk milieu bij kinderen in inrichtingen en stimuleren van die begeleiding;
 - evaluatie van een tot stand te brengen nieuwe vorm van residentiële hulp, die van de zogenaamde leefgroephuizen;
 - Kortste Wegprojekt (zie ook punt 3).
- *Projekt koördinatiegroep Psycho-sociale hulpverlening Gouda*, waarbinnen werkers van een groot aantal Goudse instellingen elkaar hebben ontmoet in werkgroepen. Na de eerste fase is men thans bezig de samenwerking verder gestalte te geven in concrete projecttaken.
- *Jeugdwelzijnsoverleg Zuid-West Drenthe*, uitgaande van vertegenwoordigers van hulpverlenings- als ook van niet-hulpverleningsinstellingen. Onderzoek is gedaan naar de belangrijkste jongerenproblematieken en naar de leemten in de voorzieningen. Nadat een startsubsidie was toegekend volgde geen verdere subsidieaanvraag. Men zet de samenwerkingsactiviteiten voort.
- *Projekt Algemeen Maatschappelijk Werk - Kinderbescherming - Geestelijke Gezondheidszorg te 's-Gravenhage*, dat deel uitmaakt van het Haagse projekt Integrale Dienstverlening. Doel van de samenwerking is preventieve activiteiten uit te breiden, verwijzingen terug te dringen, en snel vanuit een breed geschakeerde

deskundigheid hulp te bieden.

— *Ontwikkelingsproject Jeugdwelzijnswerk Almelo*. Beoogd wordt bevordering van de samenwerking tussen intra- en extramurale voorzieningen in de regio en regionalisering van de hulpverlening.

II Vroegtijdige signalering van problemen in de eerste lijn en preventieve activiteiten

In de reacties op de Startnota neemt de aandacht die wordt gevraagd voor preventieve activiteiten en vroegtijdige signalering van problemen een belangrijke plaats in.

Deze elementen spelen een (bijkomende) rol in de hiervoor genoemde projecten in Friesland, te Gouda en te 's-Gravenhage.

In deze categorie worden de volgende projecten gesteund:

— *Project Jeugdwelzijnsbeleid in de wijk Orden te Apeldoorn*, waarin wordt beoogd om, aanknopend bij probleemsituaties in de wijk, welzijnsactiviteiten van instellingen en bevolking te bundelen, deze beter af te stemmen op de behoeften van de inwoners en preventief te richten op verbetering van de opgroeisituatie van kinderen en jongeren.

Na afloop van het project dient nagegaan te kunnen worden bij welke werksoort deze activiteiten — bij gebleken gunstig resultaat — in de toekomst ondergebracht zouden kunnen worden.

— *Project Jeugdwelzijnsbeleid in de wijk Orden te Apeldoorn*, waarin wordt beoogd om, aanknopend bij probleemsituaties in de wijk, welzijnsactiviteiten van instellingen en bevolking te bundelen, deze beter af te stemmen op de behoeften van de inwoners en preventief te richten op verbetering van de opgroeisituatie van kinderen en jongeren.

— *Project 'Jeugdfestival' in de wijk Kruiskamp 's-Hertogenbosch* van het Nationaal Bureau Jong Nederland, dat beoogt opvangmogelijkheden te bieden voor hulpvragen die aan het licht komen tijdens een jeugdfestival, dat inmiddels heeft plaatsgevonden. Dat wil men bereiken door bij de voorbereiding, de uitvoering en de follow-up van het jeugdfestival een samenwerking tot stand te brengen tussen cultureel werk en hulpverleningsvoorzieningen.

Jong Nederland is hiervoor een startsubsidie verleend.

— *Project Westerhaar* waarin onder andere het Medisch-Opvoedkundig Bureau te Almelo en de plaatselijke Stichting Buurtwerk participeren. Dit project beoogt op grond van gesignaleerde problemen met betrekking tot de opvoeding van jonge kinderen ter plaatse op gevarieerde manieren contact te leggen met ouders om verandering te brengen in hun pedagogische aanpak.

— *Project 'Klein beginnen' in de regio Alblasserwaard/Vijfheerenlanden* van de Stichting K + O/Opvoedingsvoorlichting, in samenwerking met de samenlevingsopbouw ter plaatse, Interkruis Zuid-Holland en de Nederlandse Bond van Plattelandsvrouwen Zuid-Holland. Het project is erop gericht door samenwerking in de eerste lijn alle voor opvoedings- en oudervoorlichting in aanmerking komende gezinnen te bereiken.

— *Experiment 'Tijdige signalering en hulpverlening'* van de afdeling Kinderpsychiatrie van de Rijksuniversiteit te Groningen. Beoogd wordt door het

creëren van samenspel tussen signalerende, verwijzende en hulpverlenende instanties en door inschakeling van consultatieve deskundigheid, de vertrouwensbasis te scheppen, waardoor niet-gemotiveerde ouders zich vrij gaan voelen zelf de hulpvraag te stellen en van geboden hulp gebruik te maken. Het experiment vindt plaats te Veendam.

III Hulpverlening en justitiële maatregel

De problematiek van hulp en recht staat niet apart van de andere hier genoemde terreinen. Zij is wel uitzonderlijk vanwege haar gekompliceerdheid, niet in het minst waar het er om gaat veranderingen in de praktijk gestalte te geven.

Een voorwaarde voor het terugdringen van het justitiële element is, dat de niet-justitiële instellingen veel initiatiefnemender en vasthoudender (eventuele) cliënten tegemoet treden. Dit wordt onderschreven door de *Werkgroep De Kortste Weg*, die in haar geschrift 'De Kortste Weg van jeugdbescherming naar jeugd-welzijnswerk' (Boom, Meppel 1975) voorstellen deed tot scheiding van hulpverlenings- en justitiële activiteiten. Deze werkgroep ontving subsidie voor de verbreiding van haar ideeën met het oog op het voorbereiden van experimenten. Zij zal betrokken blijven bij de voortgang van zogenaamde Kortste Wegprojecten.

In deze categorie worden voorts gesteund:

— *Projekt 'Buitenjustitiële afhandeling van delikten gepleegd door strafrechtelijk minderjarigen'* van het Criminologisch Instituut van de Rijksuniversiteit te Groningen. Tijdens dit projekt worden jongeren die vanwege een delikt met de politie in aanraking komen doorverwezen naar een hulpverlener, die beziet of hulp kan worden geboden in de probleemsituatie die ten grondslag ligt aan of veroorzaakt wordt door het delikt. Deze functionaris zorgt ook voor het op gang komen van de hulpverlening, met inschakeling van de aanwezige instellingen.

— *Projekt geïntegreerde hulpverlening*, van de instelling voor Jeugd en Gezin te Zwolle, dat beoogt een verschuiving van niet-vrijwillige naar vrijwillige hulpverlening te bewerkstelligen. Tevens wil men een methodiek toepassen waarbij cliënten na een eventuele overgang van vrijwillige naar niet-vrijwillige hulpverlening dezelfde hulpverlener houden, en omgekeerd.

— *Samenwerking Medisch Opvoedkundig Bureau – Pro Juventute – Bureau voor Levens- en Gezinsmoeilijkheden Zaanstreek*.

Beoogd wordt de samenwerking, die moet uitlopen op een fusie, door concrete activiteiten verder gestalte te geven.

— *Kortste Wegproject Zaanstreek*, dat evenals het hierna genoemde Kortste Wegproject beoogt: vermindering van het aantal te treffen jeugdbeschermingsmaatregelen door meer 'outreaching' optreden van de vrijwillige hulpverleningsinstanties en, waar een dergelijke maatregel desondanks onvermijdelijk is, het gezagselement zo min mogelijk de hulpverlening te laten beïnvloeden.

Bij dit projekt zijn dezelfde instellingen betrokken als bij het projekt hiervóór.

— *Kortste Wegproject Friesland*, deel uitmakend van het Ontwikkelingsprojekt Jeugd welzijnszorg Friesland.

IV Ombudsinstantie/beroepsmogelijkheid

Buiten de justitiële hulpverlening bestaan, uitgezonderd bij de medische zorg, nauwelijks voorzieningen voor het opvangen van klachten van cliënten over de hun geboden hulpverlening. In de justitiële hulpverlening is in de meeste situaties wel een beroepsmogelijkheid aanwezig (enkele raden voor de kindbescherming wezen hierop in hun reactie op de Startnota), maar de werkgroep heeft de indruk, dat deze mogelijkheden niet bevredigend functioneren.

Zij steunt daarom één projectvoorstel dat ingaat op deze problematiek, namelijk een voorstel van het *Adviesbureau voor Kinderbeschermingskonflikten (A.K.K.) te Amsterdam*. Het A.K.K. biedt hulp aan mensen die hun vertrouwen in officiële instanties hebben verloren. Het maakt daarbij gebruik van self-helpmethoden en tracht de (hulpverlenings)instanties, door wie de cliënt zich tekort gedaan voelde, met de verkregen gegevens te confronteren.

Kort voor het afsluiten van dit rapport heeft de werkgroep bewindslieden verzocht de *Stichting Projektontwikkeling Jeugdwelzijnszorg (S.P.J.) te 's-Gravenhage* door een subsidie in staat te stellen trainingen te verzorgen ten behoeve van een tweetal bij de werkgroep aangemelde projecten, te weten het Jeugdwelzijnsoverleg Zuid-West Drenthe en het Ontwikkelingsproject Jeugdwelzijnswerk Almelo.

De S.P.J. geeft trainingen gericht op het veranderen van het gedrag van hulpverleners in de omgang met adolescenten. Zij acht haar trainingsmodel ook van belang voor de mentaliteitsverandering van hulpverleners die in samenwerkingsprocessen en organisatorische veranderingen zijn gewikkeld.

7 Overzicht van financieringsregelingen in de jeugdwelzijnszorg

I *Financiering van (diensten verricht door) ambulante voorzieningen*

1 Gehele of gedeeltelijke betaling van kosten per verrichting door ziekenfonds of partikuliere ziektekostenverzekering en/of eigen betaling door de cliënt/patiënt of zijn ouders:

- verloskundige hulp door huisarts of verloskundige;
- kraamzorg door kraamverzorgenden;
- organisatie- en laboratoriumkosten van entadministratie, verricht door konsultatiebureaus voor zuigelingen en kleuters;
- huisartsenhulp in het algemeen;
- specialistische hulp van bijvoorbeeld kinderarts en kinderpsychiater.

2 Volledige financiering van voorzieningen uit de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (A.W.B.Z.):

- sociaal-psychiatrische diensten, waaronder jeugdpsychiatrische diensten;
- medisch opvoedkundige bureaus.

3 Gehele of gedeeltelijke financiering van voorzieningen en functies op basis van uiteenlopende (subsidie)regelingen van rijk en/of lagere overheden:

- konsultatiebureaus voor zuigelingen en kleuters;
- wijkverpleegkundigen;
- provinciale en distriktsartsen voor kinderhygiëne;
- schoolgezondheidszorg;
- gezondheidsvoorlichting en -opvoeding;
- vertrouwensartsen kindermishandeling;
- gezinsuitzending;
- sociaal-pedagogische zorg;
- algemeen maatschappelijk werk;
- instellingen voor voogdij en gezinsvoogdij;
- adviesbureaus voor jeugd en gezin;
- jongerenadviescentra.

II *Financiering van (diensten verricht door) residentiële voorzieningen*

1 Gehele of gedeeltelijke betaling door ziekenfonds (voor de duur van ten hoogste één jaar) of partikuliere ziektekostenverzekering en/of eigen betaling door de patiënt/cliënt of zijn ouders van de dagverpleegprijs van kinderziekenhuizen, van de kinderafdeling van de algemene ziekenhuizen, van kinderpsychiatrische klinieken of van sanatoria.

2 Volledige betaling op basis van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (A.W.B.Z.) van de dagverpleegprijs van partikuliere ingevolge de A.W.B.Z. erkende inrichtingen voor zwakzinnige kinderen en (na een opnameduur van één jaar) van de onder 1 genoemde inrichtingen.

3 Gehele of gedeeltelijke betaling van de dagverpleegprijs uit de Algemene Bijstandswet.

4 Gehele of gedeeltelijke betaling van de dagverpleegprijs door het Ministerie van Justitie:

- volledige betaling van in subsidieregelingen van het Ministerie van Justitie vastgestelde dagverpleegprijs van particuliere door dit ministerie goedgekeurde internaten;
- gehele of gedeeltelijke vergoeding van de door particuliere door het Ministerie van Justitie niet goedgekeurde internaten berekende dagverpleegprijs.

5 Verstrekken van beurzen door de Minister van Onderwijs en Wetenschappen ter gehele of gedeeltelijke vergoeding van de kosten van tot 'onderwijs en opleiding' bedoelde internaatsplaatsing.

6 Volledige financiering uit de rijksbegroting:

- internaten voor bijzondere jeugdzorg;
- rijksinrichtingen voor kinderbescherming.



