



Pijlers voor nieuw jeugdbeleid

Naar een versterking van de pedagogische leefomgeving van jeugdigen en meer samenhang in de aanpak van jeugdproblematiek

Met het gros van de Nederlandse jeugd gaat het goed. Toch groeit het gebruik van de gespecialiseerde zorg in ons land onrustbarend. Het is zaak om die groei duurzaam in te dammen. Dat kan door de ondersteuning van gezinnen te versterken en de hulp aan jeugdigen dusdanig te verbeteren dat kinderen en jongeren niet doorgeschoven worden naar steeds zwaardere – specialistische – zorg.

Het kabinet zet in op een totale reorganisatie van het stelsel. Het Nederlands Jeugdinstituut vindt dat dit moet gebeuren vanuit een inhoudelijke visie op het opgroeien en opvoeden van jeugdigen en de rol die voorzieningen daarin moeten spelen. Volgens de visie van het instituut moet die stelselwijziging op twee pijlers berusten.

De eerste pijler betreft de verbetering van de pedagogische kwaliteit van de leefomgeving van kinderen en jongeren. Dit gebeurt door

- de nadruk te leggen op jeugdbeleid waarin de gewone, positieve ontwikkeling en opvoeding van jeugdigen centraal staan en

- door een goede opvoedingsondersteuning te realiseren.

De tweede pijler bestaat uit de opbouw van een samenhangende zorgstructuur in het stelsel die erop gericht is

- de opvoeding en de opvoedingsondersteuning niet over te nemen, maar zoveel mogelijk te versterken en
- als de overname van de opvoeding nodig lijkt, veel aandacht te besteden aan een goede besluitvorming over die overname en een optimale kwaliteit van de zorg.

Alle activiteiten bij de stelselwijziging zijn erop gericht de effectiviteit van het stelsel te verhogen.

Om die visie in de praktijk handen en voeten te geven, verzamelt, ontwikkelt en bundelt het instituut allerlei informatie en handreikingen en helpt bij de implementatie hiervan in de praktijk. Dit document biedt informatie over het 'waarom en hoe' (noot 1).



Een gelukkige jeugd die niettemin zorgen baart

Onze kinderen behoren tot de gelukkigste van de wereld. En ook de meeste ouders zijn tevreden met de opvoeding, zo blijkt uit onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP). Ze hebben het gevoel dat ze het grootbrengen van hun kroost doorgaans prima aankunnen.

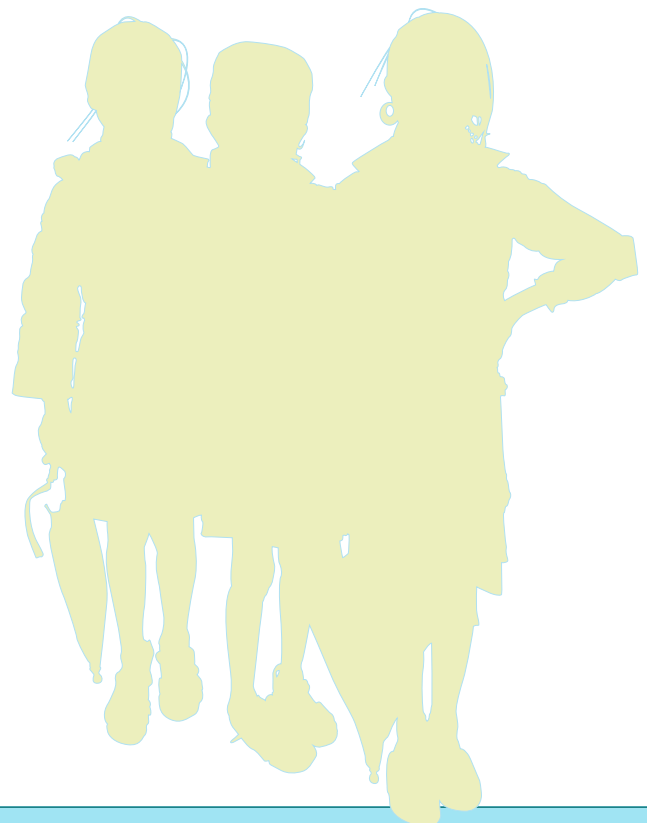
Tegelijkertijd groeien veel kinderen niet thuis op. Volgens Jo Hermanns, deeltijdhoogleraar Opvoedkunde aan de Universiteit van Amsterdam, verblijven in Nederland 20.000 kinderen in 24-uurs zorg (jeugdzorg, justitiële jeugdinrichting of kinder- en jeugdpsychiatrische kliniek), 22.000 kinderen in pleeggezinnen en 235.000 kinderen in een bijzondere vorm van onderwijs, voor een deel gescheiden van hun 'gewone' leeftijdgenootjes (noot 2). Zijn schatting is dat één op de zeven kinderen een of andere vorm van zorg krijgt, de 'rugzakjes', persoonsgebonden budgetten, time-out- en rebound-voorzieningen niet meegerekend. Het zijn zorgwekkende cijfers. En dat geldt, bij ongewijzigd beleid, eveneens voor de groeicijfers in het zorggebruik. Tom van Yperen, expert bij het Nederlands Jeugdinstituut en bijzonder hoogleraar effectieve jeugdzorg bij de Universiteit Utrecht, maakte er onlangs een overzicht van (noot 3). Zo haalt hij onderzoek van het SCP aan, waaruit blijkt dat het aantal kinderen dat gebruik maakte van de provinciaal gefinancierde jeugd-

zorg in de periode 1997-2007 met gemiddeld 7,4 procent per jaar groeide. Voor de komende jaren voorspelt het SCP een nog hogere groei. Als dit zo doorgaat, krijgen we te maken met een verdubbeling van het zorggebruik binnen de komende tien jaar. Cijfers over het zorggebruik in de jeugd-ggz laten volgens hem een groei zien van naar schatting 12,5 procent gemiddeld per jaar (patiëntgebonden budgetten niet meegerekend). De aanvragen voor speciale onderwijsvoorzieningen, vooral als het gaat om ernstige gedragsproblemen (cluster 4 onderwijs), groeien naar schatting met gemiddeld 17,5 procent per jaar. Als dit doorzet, betekent dit een verdubbeling van het aantal leerlingen in het speciaal onderwijs binnen vijf jaar.

Voor deze groei zijn verschillende verklaringen te geven. Zo is de samenleving complexer dan vroeger. Wellicht dat daardoor kinderen eerder in de problemen komen. Epidemiologische cijfers duiden echter niet op een toename van het aantal problemen. Wel is het zo dat het aantal diagnoses zich uitbreidt. Veel partijen zijn het erover eens dat ook de inrichting van ons stelsel van ondersteuning en zorg voor jeugdigen de groei in de hand werkt. Er wordt bijvoorbeeld onvoldoende aan preventie gedaan en is er veel te weinig lichte hulp in de directe omgeving van de gezinnen voorhanden. Dat is een belangrijke reden waarom het stelsel op de schop gaat. Wat moet daarin gebeuren?

Van individueel recht op jeugdzorg naar plicht tot goed opvoeden

Nederland ratificeerde in 1995 het internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind. Volgens dit verdrag heeft ieder kind recht op een veilige, evenwichtige en stimulerende opvoedingscontext. In Nederland is dit recht vertaald naar het individuele Recht op Jeugdzorg. Dit in de huidige wet verankerde recht vormt dan ook het fundament onder het huidige stelsel van jeugdzorg. Maar is het in de geest van het Verdrag dat grote groepen kinderen gespecialiseerde zorg ontvangen? Hoe zit het met de plicht om kinderen veilig en evenwichtig op te laten groeien in hun eigen opvoedingscontext? Met 'eigen opvoedingscontext' bedoelen we nadrukkelijk niet alleen het gezin, maar ook de eigen buurt, de kinderopvang, de school, het jeugdwerk, voorzieningen voor cultuur en sport, en het vrijwillige jeugdwerk, om een paar voorbeelden te noemen. Deze context zou meer aandacht moeten krijgen.



De ambities van het Nederlands Jeugdinstituut

1. Nadruk op gewone, positieve ontwikkeling

Wat is normale ontwikkeling?

Kinderen en jongeren ontwikkelen zich – mentaal, cognitief en lichamelijk – in fasen. Daar horen strubbelingen bij. Hoewel we hier vaak spreken van ‘problemen’, zijn het eigenlijk heel gewone gedragingen en gebeurtenissen.

Elke ouder kent ze, de moeilijke gedragingen van kinderen die in een bepaalde ontwikkelingsfase veel voorkomen. Ze horen bij de normale ontwikkeling.

Een paar voorbeelden:

- Tussen 0 en 2 jaar: niet willen eten, scheidingsangst, angst voor vreemden;
- Tussen 2 en 4 jaar: Koppigheid en driftbuien, ongehoorzaamheid, druk gedrag, langzaam op gang komende zindelijkheid of taalontwikkeling;
- Tussen 5 en 12 jaar: Ruzies met leeftijdsgenoten, schoolweigering, incidenteel spullen pikken, kattenkwaad uithalen;
- Tussen 12 en 16 jaar: Roken en gebruik van alcohol, problemen met uiterlijk, conflicten met autoriteiten.

Het is de taak van de opvoeder om deze gedragingen in goede banen te leiden, zodat ze niet te erg worden of langdurig blijven bestaan en de kansen, talenten en positieve gedragingen van kinderen gaan overschaduwen.

Meer informatie: zie de publicatie *Betere ketens* (noot 3).

Het Nederlands Jeugdinstituut meent dat er voor deze normale ontwikkeling van jeugd in positieve zin te weinig aandacht is, dat er te weinig attentie is om de ‘gewone’ ontwikkeling, het ‘gewone’ opvoeden en opgroeien te optimaliseren. Daardoor mist het gros van de ouders de kans het beste uit zichzelf naar boven te halen om de ontwikkeling van jeugdigen in goede banen te leiden en daarmee een positieve bijdrage aan de samenleving te leveren. De nadruk moet niet liggen op risico’s en problemen van jeugdigen, maar op mogelijkheden en kansen, een gezonde, positieve opvoeding, een succesvolle schoolloopbaan, talentontwikkeling en het actief participeren in school en de samenleving. Door hierin te investeren wordt het fundament gelegd voor welzijn, economische zelfstandigheid en democratisch burgerschap (noot 4).

Om het opgroeien van jeugdigen in goede banen te leiden, is het goed als iedere opvoeder weet heeft van de ontwikkelingsfasen van hun kinderen en het gedrag – inclusief de normale ‘strubbelingen’ – dat daarin vaak te zien is. Ook moeten zij toegang hebben tot informatie over hoe je het beste de ontwikkeling en gewone gedragingen in goede banen leidt en hoe je de kansen en talenten van jeugdigen stimuleert. Daar is veel over bekend, uit wetenschappelijk onderzoek, maar ook uit ervaring. Het Nederlands Jeugdinstituut vindt het een goede zaak als die kennis en ervaring met iedere opvoeder gedeeld wordt.

Er is veel onderzoek dat laat zien dat een positieve opvoedingsaanpak ervoor zorgt dat kinderen zich het beste ontwikkelen. Kinderen zitten daardoor lekkerder in hun vel, ze doen het goed en lopen minder kans om gedragsproblemen te ontwikkelen.

Deze aanpak kent vijf belangrijke principes:

- Kinderen een veilige en stimulerende omgeving bieden
- Kinderen laten leren door positieve ondersteuning
- Een aansprekende discipline hanteren
- Realistische verwachtingen hebben
- Als volwassene en opvoeder ook goed voor jezelf zorgen

Meer informatie: Triple P (www.positiefopvoeden.nl).

Een stimulerende omgeving bestaat niet alleen uit opvoeders. Ook faciliteiten als speelplekken, sportaccommodaties en bibliotheken zijn van belang.

Opvoeden doe je niet alleen

Ouders zijn primair verantwoordelijk voor het bieden van veiligheid, opvoeding en ontwikkelingskansen aan hun kind. Maar het gezin is, vanuit het kind gezien, niet de enige plaats waar het opgroeit. Met name pedagogisch medewerk(st)ers in de kinderopvang en docenten leveren als professionele medeopvoeders een belangrijke bijdrage aan de opvoeding en ontwikkeling. En dat doen ook de buurt, jeugdsportvoorzieningen, cultuureducatie, vrijwillig jeugdwerk en het jeugdwelzijnswerk. Allemaal spelen ze een rol: *It takes a village to raise a child* (noot 5). Samen zorgen zij voor verschillende omgevingen en situaties waarin kinderen en jongeren leren en ervaringen opdoen, zodat zij zich optimaal en positief kunnen ontplooiën tot betrokken en actieve volwassenen. Dit is een gemeenschappelijk doel. De verschil-

lende (beroeps)opvoeders spelen daarbij elk hun eigen rol. Het Nederlands Jeugdinstituut vindt het niet alleen belangrijk dat iedere (beroeps)opvoeder zo goed mogelijk is toegerust om die rol te vervullen, maar benadrukt ook dat het noodzakelijk is dat zij elkaar aanvullen en inspireren. Via onder meer trainingen aan professionals en ondersteuning van gezamenlijke ontwikkeling en opvoeding, dragen wij bij aan beide aspecten.

2. Ontwikkeling en opvoeding ondersteunen

De laatste jaren ligt er veel nadruk op de opvoedingsonzekerheid van ouders. In 2008 zei 36 procent van de ouders met thuiswonende kinderen zich weleens zorgen te hebben gemaakt over de opvoeding of ontwikkeling van een of meerdere van hun kinderen, zo blijkt uit cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Zestig procent van deze ouders zocht daarvoor hulp of advies buiten het gezin, de familie of vriendenkring (noot 6).

Omdat veel strubbelingen normaal zijn, behoort het omgaan ermee tot de gewone opvoedingstaak van ouders en (mede)opvoeders. Maar dat betekent niet dat zij het zelf maar moeten uitvinden. Het Nederlands Jeugdinstituut vindt het belangrijk dat ouders en (mede-)opvoeders indien nodig een steuntje in de rug krijgen, en versterkt ('empowered') worden in hun opvoedtaken. Het is daarbij zaak dat de professionele medeopvoeders voldoende kennis en handvatten hebben om kinderen op een positieve wijze te stimuleren en te ondersteunen bij het ontwikkelen van hun talenten. Ze dienen daarnaast veel voorkomende vragen van ouders te kunnen beantwoorden en alledaagse hobbels in het groeiproces van jeugdigen te nemen – samen met de ouders - zonder deze strubbelingen direct als probleem te bestempelen. De opvoedingsondersteuning reikt daarvoor kennis en handvatten aan. Ze investeert in de pedagogische basiscompetenties van de (mede)opvoeders – thuis, in de kinderopvang en op school - en het versterken van de pedagogische kwaliteit van de sociale netwerken in de directe leefomgeving. De ondersteuners gaan daarbij uit van een pedagogische visie die zoveel mogelijk op wetenschappelijke inzichten is gebaseerd, een visie die beschrijft hoe gezonde jeugdigen zich ontwikkelen en hoe in dit verband een gezonde opvoeding eruit ziet. De opvoedingsondersteuning is daarbij niet alleen gericht op het voorkomen en vroegtijdig verhelpen van problemen, maar ook op het bevorderen van de algehele kwaliteit van de opvoeding (de zogeheten 'public health benadering').

Er is veel materiaal beschikbaar om opvoedingsondersteuning handen en voeten te geven.

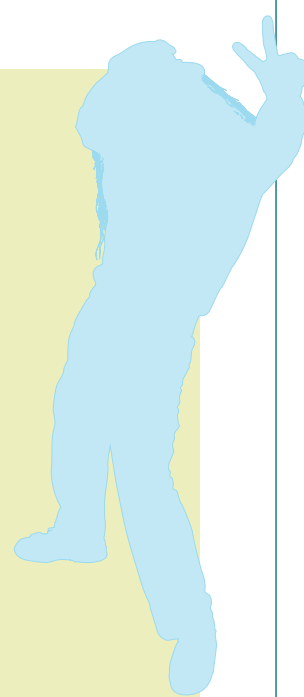
Drie voorbeelden:

- De *Handreiking Opvoedingsondersteuning in het Centrum voor Jeugd en Gezin* is bedoeld om wethouders en beleidsmedewerkers van gemeenten, projectleiders en kwartiermakers te helpen een lokaal pakket opvoedingsondersteuning bijeen te brengen. De handreiking maakt deel uit van de Gereedschapskist Centrum voor Jeugd en Gezin en is te downloaden van www.samenwerkenvoordejeugd.nl en www.nji.nl.
- De bundel *Dat gaat werken* zet effectieve vormen van opvoedingsondersteuning in de jeugdgezondheidszorg op een rij. Ook deze bundel is te downloaden van www.nji.nl. Meer informatie over goede preventie en ondersteuningsprogramma's is te vinden in de Databank Effectieve Jeugdinterventies (www.nji.nl/jeugdinterventies).
- De handreiking *De kracht van de pedagogische civil society. Versterking van een positieve sociale opvoed- en opgroeiomgeving*. Te downloaden van www.allemaalopvoeders.nl.

Centra voor Jeugd en Gezin

Voor de ondersteuning van gezinnen is onder meer het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG) verantwoordelijk, een samenwerkingsverband van lokaal opererende voorzieningen. Het CJG bevordert de algemene gezondheid en ontwikkeling van kinderen en jongeren en voert de basistaken van de jeugdgezondheidszorg uit, zoals screenings en vaccinaties en het monitoren van de ontwikkeling van alle kinderen.

Het CJG ondersteunt ouders bij de opvoeding. Het geeft gratis informatie en voorlichting. Daarnaast proberen de centra problemen bij gezondheid, ontwikkeling, opgroeien en opvoeden te voorkomen via algemene en preventieve opvoedingsondersteuning. CJG-professionals doen dit door tijdig problemen te signaleren, voorlichting, advies en desgewenst lichte hulp te bieden en ouders en kinderen tijdig door te verwijzen naar (gespecialiseerde) hulp. Versterking van het zelfoplossend vermogen van jeugdigen en (beroeps)opvoeders staat daarbij centraal. Er wordt gewerkt vanuit de eigen kracht van ouders, kinderen en hun sociale omgeving.



De zorg- en adviesteams

Ook pedagogische medewerkers in de kinderopvang en docenten in het onderwijs verdienen ondersteuning. Net als ouders moeten zij om kunnen gaan met de meest voorkomende strubbelingen die zich voordoen in de omgang met kinderen en hun opvoeding. Ook zij willen kinderen en jongeren stimuleren en steunen bij de ontwikkeling van hun talenten. Het Nederlands Jeugd-instituut vindt dat kinderen niet te snel diagnoses of etiketten moeten krijgen. Het is doeltreffender om deze professionals vaardigheden te leren om met 'opvallend' gedrag om te gaan. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om storend gedrag, maar het kan ook gaan om extreem verlegen gedrag. Het zorg- en adviesteam (ZAT) is een multidisciplinair samenwerkingsverband van alle

De doelen van het Centrum voor Jeugd en Gezin zijn, kort samengevat:

- Bevorderen van de algemene gezondheid, een optimale opvoeding en een brede ontwikkeling van alle jeugdigen;
- Voorkomen van problemen bij gezondheid, ontwikkeling, opgroeien en opvoeden;
- Vroegtijdig inzetten of mobiliseren van effectieve steun of hulp bij (beginnende) problemen die een belemmerende of negatieve invloed (kunnen) hebben op de domeinen van gezondheid, ontwikkeling, opgroeien en opvoeden.

Wat is nu de top 10 van veelvoorkomende (beginnende) problemen waar opvoedingsondersteuning op moet aansluiten? Actuele, landelijke cijfers zijn schaars. Per gemeente, regio of provincie kunnen de problemen bovendien verschillen. Een schatting van het Nederlands Jeugdinstituut leverde het volgende beeld op:

- van dwars gedrag tot gedragsproblemen
- van grensoverschrijdend gedrag tot delinquentie
- van drukke kinderen tot ADHD
- van gewone angsten tot fobieën
- van gewone dip tot depressie
- van plagen tot pesten
- van geen zin hebben in school tot schooluitval
- van experimenteren met naar misbruik van middelen
- van seksuele interesses tot seksuele grenzeloosheid
- van ongezonde levensstijl tot overgewicht (www.nji.nl)

partners die de zorg in en om de school moeten realiseren. Dat verband moet sterk, maar ook goed geolied zijn. Daarom is versterking nodig van de professionals in het ZAT en de verbinding met andere velden, in het bijzonder met de lokale voorzieningen die ook in de Centra voor Jeugd en Gezin deelnemen. Voor meer informatie, zie www.zat.nl.

Diverse wegen voor opvoedingsondersteuning

Ouders en jeugd kunnen via diverse 'wegen' een beroep doen op steun. Via het CJG en het ZAT, maar ook via andere professionele netwerken, zoals de prenatale zorg, de huisarts of het internet. Sommige jongeren willen bijvoorbeeld doelbewust niet dat hun vraag of probleem op school wordt opgepakt; daar willen ze 'gewoon' scholier zijn. Ze gaan bijvoorbeeld liever naar een Jongeren Informatie Punt. Opvoedingsondersteuning moet daarom op verschillende plekken bereikbaar zijn, met herkenbare 'loketten'. Daarmee bedoelen we niet alleen 'loketten' in fysieke zin, maar ook in virtuele zin. Kinderen, jongeren en opvoeders maken veel gebruik van internet en nemen deel aan virtuele gemeenschappen. Het is een reden voor het Nederlands Jeugd-instituut om de voorlichting en ondersteuning van jeugdigen en opvoeders via internet te helpen uitbouwen.

3. Versterken van ondersteuning

Soms is er iets aan de hand met het kind, de ouders of met de sociale context van het kind waardoor er meer nodig is dan het basisaanbod van opvoedingsondersteuning. Denk daarbij aan intensievere, ambulante hulp, deeltijd daghulp, deeltijd residentiële hulp, deeltijd plaatsing in pleegzorg en speciale onderwijsvoorzieningen. Ook hier is het van belang dat de eigen kracht en mogelijkheden centraal staan en dat er veel aandacht is voor de versterking van het zelfplossend vermogen van jeugdigen en (beroeps)opvoeders. Bovendien moet de hulp zich richten op een versterking van het kind in zijn sociale context. De hulp komt dan ook zoveel mogelijk naar de jeugdige en zijn opvoeders toe. Bij dit alles blijft de oorspronkelijke opvoedingscontext intact en is alle hulp gericht op 'herstel van het gewone leven' (noot 7).

CJG en ZAT vervullen een spilfunctie

Het Nederlands Jeugdinstituut vindt dat het CJG en ZAT bij dit aanbod een centrale rol verdienen. Wij vinden dat in het nieuwe stelsel enkel professionals in het CJG en ZAT intensieve, gespecialiseerde hulp mogen inzetten. Hun multidisciplinaire afweging leidt tot passende hulp en passend onderwijs.

Het hulpaanbod wordt vervolgens door de verschillende zorgaanbieders geleverd. Ze doen dat binnen het regionale of provinciale samenwerkingsverband van gemeenten. Waarbij het van belang is dat zorgaanbieders en gemeenten een gezamenlijk geformuleerde visie op ontwikkeling, opvoeding en ondersteuning hebben. Het CJG of het ZAT blijft overigens altijd bij de uitvoering van intensievere zorg betrokken, zodat er continuïteit in de ondersteuning is. Bovendien leren de professionals in het CJG en ZAT op deze manier van de gespecialiseerde zorg, waardoor zij nieuwe gezinnen beter kunnen bijstaan.

Stepped care

Speciale ondersteuning moet naar mening van het Nederlands Jeugdinstituut niet te snel worden ingezet. Wij bepleiten het *stepped care*-model. Dit model gaat ervan uit dat de hulp en zorg op verschillende niveaus op orde moet zijn onder het motto 'zo licht als mogelijk, zo zwaar als noodzakelijk'. De eerste stap in dit model is de opvoedingsondersteuning die we al eerder bespraken. Als die niet volstaat, krijgen cliënten in eerste instantie de meest effectieve, minst belastende, goedkoopste en kortste behandeling die mogelijk is. Pas als deze aanpak onvoldoende effect heeft, komt een intensievere aanpak in beeld. Het is daarbij van belang om in al die stappen de samenhang tussen de verschillende soorten van hulp en zorg te bewaken.

Hoe werkt *stepped care*?

Een voorbeeld met betrekking tot gedragsproblemen bij kinderen.

In het gezin:

1. Bij het niet willen luisteren van kinderen of regelovertredend gedrag krijgen opvoeders advies over bijvoorbeeld de basisprincipes van positief opvoeden.
2. Heeft dat geen resultaat, dan kunnen ouders een cursus of een training volgen, bijvoorbeeld van *Triple P*.
3. Bij hardnekkiger gedragsproblemen zijn ambulante behandelvormen in te zetten van bijvoorbeeld 15 bijeenkomsten, waarin de jeugdige en de ouder in groepen worden getraind (bijvoorbeeld met behulp van *Minder Boos en Opstandig*).
4. Voor bijzonder moeilijk oplosbare gedragsproblemen en tekortschietende vaardigheden van ouders zijn er intensieve vormen van thuisbehandeling, zoals *Intensieve Orthopedagogische Gezinsbehandeling (IOG)*, die enkele maanden duren.
5. Vaak is na intensieve zorg een lichte vorm van opvoedondersteuning nodig om de bereikte resultaten te behouden en terugval te voorkomen.

Op school:

1. Leerkrachten kunnen in hun opleiding of daarna voorlichting krijgen over de principes van positief opvoeden in de klas. De school kan ervoor zorgen dat er een goed pedagogisch klimaat is, bijvoorbeeld met *Positive Behavior Support*, of *De Vreedzame School*.
2. Als leerkrachten veel moeite hebben met de aanpak van storend en regelovertredend gedrag in de klas, zijn ze te trainen met *Taakspel*, dat hen helpt het gedrag van kinderen en groepen in goede banen te leiden, zodat ze meer aan leertaken toekomen.
3. Voor kinderen met ernstiger gedragsproblemen is aanvullende, *individuele begeleiding* te regelen en aanvullende behandeling, vaak ook in combinatie met *opvoedingsondersteuning in het gezin* zodat de jeugdige één consequente opvoedingsaanpak krijgt.
4. Voor bijzonder ernstige problemen is een *time-out* of *aparte school* te regelen. Als dit als tijdelijk bedoeld is, moet de school van herkomst in de tussentijd werken aan een goede aanpak voor het vervolg: hoe houden we de jeugdige binnenboord?

De extra zorg (stap 3 en verder) is pas aan de orde als de voorgaande stappen te weinig opleveren.



Een veelgehoorde misvatting bij *stepped care* is dat bij elke stap kinderen doorschuiven naar steeds specialis- tischer zorg. Dat is juist niet de bedoeling. Het gaat niet om het *doorschuiven van kinderen*, maar – als het nodig is – het laten *aanschuiven van deskundigen*. Ook hier geldt immers: versterking van de opvoeders en behoud van de opvoedingscontext, waarbij er deskundigen wor- den ingeschakeld waar dat noodzakelijk is.

Een andere misvatting is dat *stepped care* verhindert dat kinderen met specifieke beperkingen of ernstige problemen direct de juiste, speciale zorg krijgen. Maar juist bij dit soort problemen moet je er snel bij zijn. Het *stepped care*-model biedt de mogelijkheid om stappen over te slaan. Een goede signalering en indicatiestelling zijn hierbij cruciaal. Het Nederlands Jeugdinstituut ver- zamelt daarom niet alleen informatie over vormen van ondersteuning en behandeling die in het *stepped care*- model in te zetten zijn, maar ook gegevens over goede signalering en indicatiestelling die daarbij noodzakelijk zijn.

Voorwaarde voor een goede uitvoering van de *stepped care*-benadering is een jeugdinstel- sel dat de ondersteu- nings- en hulpvormen op alle niveaus voldoende op orde heeft. Het Nederlands Jeugdinstituut helpt in verschil- lende regio's de preventie- en zorgarrangementen voor de meest voorkomende problemen volgens dit principe te versterken.

Wraparound-benadering

Voor gezinnen met complexere problematiek is het Nederlands Jeugdinstituut warm voorstander van de *wraparound*-benadering. Hierbij staat de concrete sociale en maatschappelijke context waarin het kind opgroeit en waarin zijn ouders functioneren centraal. Het *stepped care*-model laat zich hier vertalen naar de samenstelling (en waar nodig: uitbreiding) van een team rond kinderen, jongeren en opvoeders. Ook hierbij geldt: er is geen sprake van het *doorschuiven* van het gezin, maar van het *aanschuiven* van de opvoedondersteuning, schuldhulpverlening, volwassenen-ggz, arbeidstoelei- ding, woningvoorzieningen, et cetera.

4. Als de opvoeding moet worden overgenomen

Er zullen altijd kinderen en jongeren zijn die niet opge- vangen of geholpen kunnen worden in hun eigen sociale omgeving. Deze groep maakt gebruik van zorg waarbij de opvoeding tijdelijk of langdurig wordt 'overgenomen'. Soms is deze vorm van zorg nodig om het kind of de jon- gere te beschermen, soms om de omgeving te ontlasten of te beschermen, bijvoorbeeld omdat de problematiek

Hoogleraar Opvoedkunde Jo Hermanns (noot 8) beschrijft de *Wraparound*-benadering als een aanpak die gekenmerkt wordt door onder meer:

- Identificeren van de sleutelpersonen in de omge- ving van het gezin;
- Een goede selectie van voorzieningen die voor een gezin (nog) nodig zijn;
- Opstellen van een plan met concrete, meetbare doelen;
- Bepalen welke begeleiding de sleutelpersonen nodig hebben;
- Zorgen voor hulp die nodig, maar nog niet voor- handen is;
- Zorgen voor een financiële dekking van de aanpak;
- Uitvoering, bijstelling en tot slot evaluatie;
- Zorgen voor een langetermijn planning en aanpak.

Deze benadering krijgt op verschillende plaatsen gestalte in de vorm van gezinscoaching of multi- systeembehandeling.

van de jeugdige voor langdurige ontwrichting van de omgeving zorgt.

Conform de richtlijnen van de Verenigde Naties (noot 9) kijken de betrokken professionals altijd eerst of opvang bij familie of bekenden mogelijk is, de zogeheten netwerkpleegzorg. Daarbij blijft de eigen sociale context immers nog enigszins in stand. Als een kind of jongere problemen heeft in het onderwijs, worden er eerst moge- lijkheden binnen de eigen school gezocht.

Pas daarna komt opvang in het vizier die buiten de eigen sociale context van kinderen plaatsvindt. Als het gaat om vervangende opvoeding is een pleeggezin buiten het netwerk een tweede keuze. *Full time* verblijf in dagop- vang, tehuizen, klinieken of speciale scholen gebeurt bij uitzondering en voor een nader te bepalen duur en alleen als de bescherming (en/of de situatie) van het kind of de samenleving daarmee duidelijk gediend is. De beslissing om de jeugdige buiten de eigen sociale context te plaat- sen moet heel zorgvuldig plaatsvinden. Daarom pleit het Nederlands Jeugdinstituut ervoor dat deze beslissing altijd vanuit verschillende perspectieven onderbouwd wordt: niet alleen vanuit het belang van de omgeving (het gezin, de school, de buurt), maar ook vanuit het belang van het kind. Is de omgeving de plicht tot goed opvoeden in de eigen context voldoende nagekomen? Bij deze beslissing moeten opvoeders en hulpverleners betrokken zijn, maar ook jeugdbeschermers. Kinderen uit huis plaatsen betekent immers niet alleen een schei-

Kwaliteitscriteria voor vervangende opvoeding in residentiële zorg

In een recent project in de stadsregio Rotterdam zijn kwaliteitscriteria van zorgaanbieders, de organisatie Quality for Children Nederland en de Inspectie Jeugdzorg bijeen gebracht (noot 10).

Het gaat om criteria als:

1. De zorg garandeert de veiligheid van de jeugdige.
2. De zorg richt zich op de positieve stimulering van de ontwikkeling van de jeugdige.
3. De professionals betrekken het gezin bij de zorg.
4. Het leven is er zo normaal mogelijk.

Elk criterium is van indicatoren voorzien, aangedragen door jeugdigen, professionals en organisaties.

Bijvoorbeeld, bij het laatste criterium (het leven is zo normaal mogelijk):

- Jeugdige: Ik kan vriendjes uitnodigen die mogen blijven eten.
- Professional: Wij werken zoveel mogelijk in de woonkamer en niet apart in ons kantoor.
- Organisatie: De groepsleiding doet zelf met de kinderen de boodschappen (niet via een centrale inkoop).

ding tussen ouder(s) en kind, maar ook tussen kind en broertjes en zusjes, de eigen vriendjes en vriendinnetjes, de eigen buurt, de eigen school en de eigen sportclub. En als de opvoeding wordt overgenomen, moet deze uitstekend van kwaliteit zijn. Het is immers dramatisch voor kinderen als deze van de regen in de drup raken.

5. Effectief werken

Alle activiteiten bij de stelselwijziging zijn erop gericht de effectiviteit van het stelsel te verhogen. Aanbieders van programma's, interventies en methoden moeten volgens de *State of the art* werken: ze baseren zich op

Een paar voorbeelden van de informatie die de website van het Nederlands Jeugdinstituut biedt:

- De Databank Effectieve Jeugdinterventies geeft een overzicht van interventies (programma's, hulpvormen, behandelingen) die minstens theoretische goed zijn onderbouwd (www.nji.nl/jeugdinterventies).
- In zogeheten 'wat werkt'-overzichten zijn de werkzame principes in de aanpak van verschillende problemen en werkvormen op een rij gezet (www.nji.nl/watwerkt).
- Met behulp van dossiers is alle kennis verzameld rondom de meest voorkomende problemen in het opgroeien en opvoeden van jeugdigen: hoe vaak komt het voor, wat weten we over de oorzaken, risicofactoren en het gebruikelijke beloop, wat is eraan te doen (www.nji.nl → zie het alfabetisch overzicht op de homepage).
- Hoe monitor je als aanbieder van diensten en zorg de resultaten? Het Samenwerkingsverband Effectieve Jeugdzorg Nederland (SEJN), een groep van ondersteuningsorganisaties en praktijkinstellingen, biedt hiervoor een serie ondersteuningspakketten. Zie www.sejn.nl, een onderdeel van de website van het Nederlands Jeugdinstituut.
- Het Nederlands Jeugdinstituut biedt instellingen ondersteuning en advies bij het doorlichten en verder ontwikkelen van de effectiviteit van het aanbod. Dat deed het instituut bijvoorbeeld bij alle jeugdzorginstellingen in Utrecht en bij een groot aantal voorzieningen in de stadsregio Rotterdam. Voor meer informatie zie www.nji.nl → Het NJi → Onderzoek en advies.



beschikbare kennis en ervaring, laten zien welke resultaten ze boeken, zodat duidelijk is wat goed gaat en waar verbetering nodig is. De jeugdsector maakt als het gaat om effectiever werken een grote omslag. Zo is er veel meer aandacht gekomen voor het werken met 'evidence-based' programma's, het onderzoek naar de effectiviteit van het aanbod is uitgebreid, praktijkinstellingen lichten hun aanbod kritisch door en nemen initiatief tot verdere verbetering, beroepsverenigingen formuleren richtlijnen voor hun leden en branche-organisaties zetten professionaliseringstrajecten uit. Het Nederlands Jeugdinstituut wil deze ontwikkelingen met kracht voortzetten. Het ondersteunt veel activiteiten met informatie over 'wat werkt' en participeert in allerlei trajecten waarin kennis wordt ontwikkeld en geïmplementeerd. Op de website www.nji.nl is daarover veel informatie te vinden.

6. Kwesties voor nadere uitwerking

Een aantal onderwerpen vraagt nadere bestudering en eventueel ook een verder debat.

Burgerschap

Bij positieve ontwikkeling van jeugd moeten we niet alleen denken aan optimale ontwikkeling van individuen, maar ook aan de manier waarop zij op verscheidene manieren als burgers leren deelnemen aan de samenleving. Het gaat daarbij om het samen leven, wonen en werken, om vrijetijdsbesteding. Het is zaak om beter te bepalen wat uit het oogpunt van burgerschap belangrijke opgroei- en opvoedtaken zijn en welke typen pedagogische professionals daarbij horen. Het Nederlands Jeugdinstituut wil stimuleren dat professionele jeugdvoorzieningen hun profiel en kwaliteitsbeleid hier duidelijker op enten.

Indicatiestelling

Vaak wordt het woord 'indicatiestelling' sterk geassocieerd met bureaucratie en papieren rompslomp. Het Nederlands Jeugdinstituut is voorstander van het terugbrengen van die indicatiestelling naar de kern. Indicaties zijn alleen nodig bij de verstrekking van intensievere hulp. Ze worden uitsluitend afgegeven door daarvoor geaccrediteerde professionals, die deze accreditatie krijgen op basis van wettelijk vastgelegde criteria. Welke kwaliteitseisen en criteria hiervoor moeten gelden en hoe de organisatie van het indicatieproces vorm krijgt, verdient nog nadere aandacht.

Jeugdbescherming

De laatste jaren is er veel geïnvesteerd in een betere signalering van kindermishandeling in onder meer

het maatschappelijk werk, het onderwijs en de (jeugd) gezondheidszorg. Tegelijkertijd loopt er een discussie over de vraag of het Centrum voor Jeugd en Gezin wel of geen jeugdbeschermingstaken moet uitvoeren. Het oppakken van dit soort taken zou het imago van het CJG kunnen schaden, zo is de redenering. De vraag is of er in plaats van het CJG een aparte instantie aangewezen moet worden voor jeugdbeschermingstaken of dat zorgaanbieders deze in hun takenpakket krijgen, zodat uitvoering van jeugdbeschermingsmaatregelen en hulp nauw kunnen samenhangen. Het Nederlands Jeugdinstituut neemt actief deel in dit debat, door kennis in te brengen over de organisatie van het stelsel en de effectiviteit van verschillende arrangementen.

Langdurige zorg

Een kleine groep jeugdigen en gezinnen is aangewezen op langdurige ondersteuning of intensieve zorg. De invulling van dit aanbod vormt een punt van discussie. Het is niet altijd duidelijk of de zorg lang moet duren omdat dat goed voor de cliënt is, of dat de zorg lang duurt omdat deze van onvoldoende kwaliteit is en daarom te weinig effect sorteert. Het Nederlands Jeugdinstituut vindt het daarom nodig dat een flinke

Eén van de kerntaken van professionals in het CJG is het signaleren, analyseren en, indien nodig, toeleiden naar (gespecialiseerde) hulp. De betrokken beroepsverenigingen hebben de competenties beschreven die deze professionals moeten bezitten. Meer informatie daarover is te vinden in de brochure *Professionals in het Centrum voor Jeugd en Gezin*, te downloaden via de website www.samenwerkenvoordejeugd.nl.

Het Nederlands Jeugdinstituut voert verschillende projecten uit op het terrein van de kwaliteit van de besluitvorming van professionals. Een paar voorbeelden:

- In een dossier over Kindermishandeling verzamelt het instituut informatie over richtlijnen en instrumenten die van belang zijn voor de signalering en doorverwijzing (zie www.nji.nl → Dossiers → Kindermishandeling).
- In een recente literatuurstudie is gekeken naar 'wat werkt' in de indicatiestelling en hoe de indicatiestelling is te verenigen met bekende werkwijzen als motiverende gespreksvoering, Eigen Kracht Conferenties en oplossingsgericht werken (noot 11).

kwaliteitsinvestering in langdurige zorg plaatsvindt. Dat houdt niet in dat langdurige zorg er niet mag zijn, integendeel. Maar deze zorg moet wel van hoge kwaliteit zijn. Daarom is het belangrijk dat er met de aanbieders kwaliteitscriteria voor deze zorg worden geformuleerd en er veel onderzoek plaatsvindt naar die kwaliteit. Aanbieders dienen zelf ook voortdurend op zoek te gaan naar mogelijkheden om de kwaliteit te bevorderen.

Het bestuurlijke kader

Het kabinet Rutte heeft aangegeven dat de jeugdzorg bestuurlijk en financieel onder de verantwoordelijkheid van de gemeente komt te vallen. In veel Europese landen wordt al met dat model gewerkt (noot 12).

In ons land levert het nog veel discussie op. Het Nederlands Jeugdinstituut reikt voor de stelselwijziging die in Nederland zal plaatsvinden enkele aandachtspunten aan.

- De provincies zijn sinds 1989 verantwoordelijk voor een belangrijk deel van de jeugdzorg. Het zijn dan ook belangrijke partners om de stelselvernieuwing

goed te laten verlopen. Koester hun expertise en ervaring op dit terrein, is ons devies.

- Met de overname van de jeugdzorg krijgen de gemeenten er een grote verantwoordelijkheid bij. Voor de afstemming met aanbieders van intensievere zorg, het onderwijs en de veiligheidsregio's en de spreiding van financiële risico's is - met name voor de kleinere gemeenten - een regionale of provinciale samenwerking onontbeerlijk.
- Het Nederlands Jeugdinstituut waarschuwt voor een te snelle invulling van het CJG als een voorziening die intensieve hulp in kan zetten. Zorg er eerst voor dat de CJG's hun taak van het geven van voorlichting en preventieve en pedagogische ondersteuning solide gestalte geven, zodat van daaruit de signaleringsfunctie en de taken voor de inzet van intensievere hulp op gang kan komen. Doe je dat niet, dan bestaat de kans dat de centra verwijsmachines worden, met een verdere groei van de gespecialiseerde zorg tot gevolg.

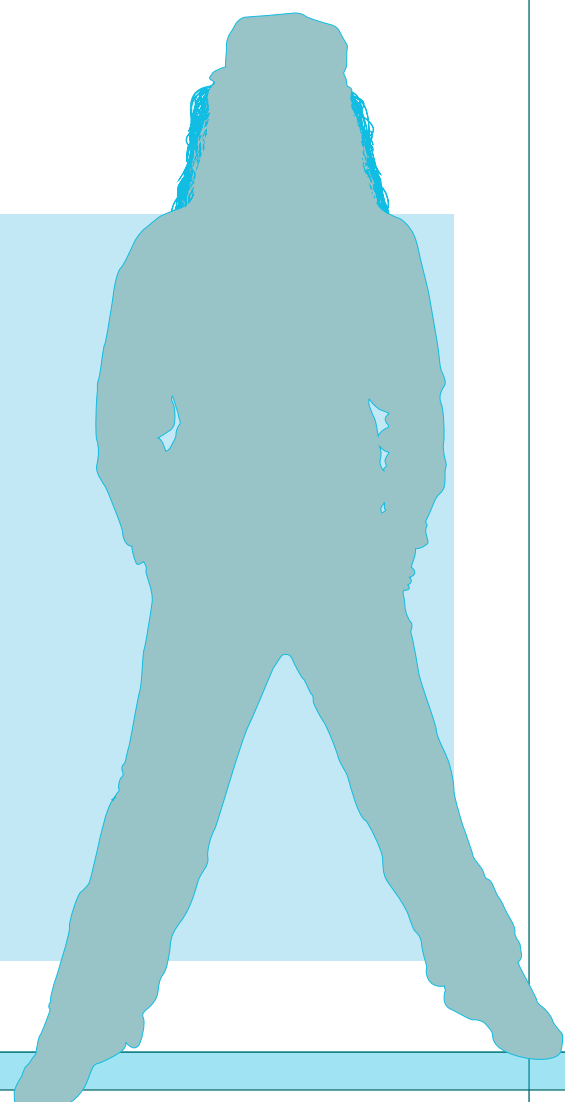
Colofon

Dit visiedocument is samengesteld door Tom van Yperen en Yvonne van Westering.

Met medewerking van: Kees Bakker, Gerard Bouma, Carolien Gelauff, Irma van Hoorik, Paul Nota, Saskia van Oenen, Bert Prinsen, Eveline Stetter en Caroline Vink.

Nederlands Jeugdinstituut
Catharijnesingel 47
Postbus 19221
3501 DE Utrecht
Telefoon 030 - 230 63 44
Website www.nji.nl
Mail info@nji.nl

Meer informatie over de stelselherziening jeugdzorg:
www.nji.nl → Dossier Centra voor Jeugd en Gezin → Beleid → Stelselwijziging



Noten

Noot 1.

Dit document is gebaseerd op eerder uitgebrachte documenten:

- Nederlands Jeugdinstituut (2008). *Missiestatement van het Nederlands Jeugdinstituut*. Te downloaden van www.nji.nl.
- Nederlands Jeugdinstituut (2009). *Evaluatie Wet op de jeugdzorg. Maatregelen missen samenhang: een visie op jeugdzorg is nodig*. Themabericht Jeugd & Samenleving 3. Utrecht: Nederlands jeugdinstituut. www.nji.nl.
- Oenen, S. van & Westering, Y.C. van (2010). *Een solide basis voor positief jeugdbeleid. Visiedocument 1.0*. Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut. Te downloaden van www.nji.nl.
- Yperen, T.A. van & Stam, P. (2010). *Opvoeden versterken*. Advies in opdracht van de Nederlandse Vereniging van Gemeenten. Den Haag: VNG. Te downloaden van www.vng.nl.

Noot 2.

Hermanns, J. (2009). *Het opvoeden verleerd*. Amsterdam: Amsterdam University Press. Te downloaden van www.aup.nl.

Noot 3.

Yperen, T.A. van (2009). *Betere ketens. Bouwen aan een effectief stelsel voor jeugd en opvoeding*. In: Graas, D., Liefwaard, T., Schuengel, C., Slot, W. & Stegge, H. (Red.). *De Wet Jeugdzorg in de dagelijkse praktijk* (pag. 89-108). Houten: Bohn Stafleu van Loghum. In ruwe tekst te downloaden van www.nji.nl.

Noot 4.

Winter, M. de (2007). Opvoeding, onderwijs en jeugdbeleid in het algemeen belang. De noodzaak van een democratisch-pedagogisch offensief. In: P.A.H. van Lieshout, M.S.S. van der Meij en J.C.I. de Pree (red.), *Bouwstenen voor betrokken jeugdbeleid*. WRR-verkenningen nr. 15. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Noot 5.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling / RMO & Raad voor de Volksgezondheid & Zorg / RVZ (2008). *Versterking voor gezinnen: versterken van de village*. Pre-advies over gezinnen en hun sociale omgeving. Den Haag: RMO/RVZ.

Noot 6.

Zie www.nji.nl → Dossiers → Opvoedingsondersteuning.

Noot 7.

Hermanns (2009). Idem.

Noot 8.

Hermanns, J (2010). Goed geregelde jeugdzorg? In: H. Pijnenburg (Red.), *Zorgen dat het werkt. Werkzame factoren in de zorg voor jeugd* (p. 61-80). Amsterdam: SWP.

Noot 9.

United Nations General Assembly (2010). *Guidelines for the alternative care of children*. London: Child Rights Information Network / CRIN. Te downloaden van www.crin.org/docs/Guidelines-Englis.ch.pdf.

Noot 10.

Lange, M. de & Chênevert, C. (In voorbereiding). *Werken aan effectiviteit in de stadsregio Rotterdam. Beschrijven en onderbouwen van interventies en benutten van kennis over werkzame principes in de residentiële jeugdzorg*. Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut. Na verschijnen te downloaden van www.nji.nl.

Noot 11.

Bartelink, C. (2010). *Beslissen over effectieve hulp. Wat werkt in de indicatiestelling?* Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut. Te downloaden van www.nji.nl.

Noot 12.

Berg, T. & Vink, C. (2010). *Jeugdzorg in Europa. Lessen over strategieën en zorgsystemen uit Engeland, Duitsland, Noorwegen en Zweden*. Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut. Te downloaden van www.nji.nl.

Samenvatting

Ondanks dat het met de Nederlandse jeugd goed gaat, groeit het gebruik van de gespecialiseerde zorg in ons land onrustbarend. Daarom moet volgens het kabinet de jeugdzorg op de schop. Het fundament onder het huidige stelsel van jeugdzorg is het in de huidige wet verankerde Recht op Jeugdzorg. Het Nederlands Jeugdinstituut vraagt zich af of in plaats van het *recht op jeugdzorg* het accent niet veel meer moet komen te liggen op de *plicht om een goede opvoeding te bieden* aan jeugdigen. Het Nederlands Jeugdinstituut vindt dan ook dat de reorganisatie van het jeugdstelsel op twee pijlers moet berusten.

De eerste pijler betreft de verbetering van de pedagogische kwaliteit van de leefomgeving van kinderen en jongeren. Dit gebeurt langs twee wegen.

- Ten eerste door de nadruk te leggen op jeugdbeleid waarin de gewone, positieve ontwikkeling en opvoeding van jeugdigen centraal staan. Dat betekent ruim baan voor mogelijkheden en kansen, een gezonde, positieve opvoeding, een succesvolle schoolloopbaan, talentontwikkeling en het actief participeren in school en de samenleving. Opvoeders moeten weet hebben van de ontwikkelingsfasen van kinderen en het gedrag dat daarin te zien is. Zij moeten toegang hebben tot informatie over hoe je het beste de ontwikkeling en de 'gewone strubbelingen' die daarbij horen in goede banen leidt en hoe je de kansen en talenten van jeugdigen stimuleert.
- Ten tweede gaat het om de realisatie van een goede opvoedingsondersteuning, waardoor de pedagogische basiscompetenties van de (mede)opvoeders – thuis, in de kinderopvang en op school – en de pedagogische kwaliteit van sociale netwerken van het kind versterkt worden. De aanpak van de ondersteuners is op wetenschappelijke inzichten gebaseerd. Het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG) is verantwoordelijk voor de ondersteuning van gezinnen. Het CJG geeft informatie en voorlichting en probeert problemen bij gezondheid, ontwikkeling, opgroeien en opvoeden te voorkomen via preventieve opgroei- en opvoedsteun. Voor het onderwijs is het zorg- en adviesteam (ZAT) van belang, een multidisciplinair samenwerkingsverband van alle partners die de ondersteuning in en om de school moeten realiseren.

De tweede pijler bestaat uit de opbouw van een samenhangende zorgstructuur.

- Deze structuur is er in de eerste plaats op gericht de opvoeding en de opvoedingsondersteuning niet over te nemen, maar deze zoveel mogelijk te versterken. Intensieve zorgvormen moeten bovendien niet te snel worden ingezet, maar volgens het *stepped care*-model: 'zo licht als mogelijk, zo zwaar als noodzakelijk'. Om dit model te kunnen uitvoeren is een jeugdstelsel noodzakelijk dat ondersteunings- en hulpvormen op alle niveaus voldoende op orde heeft. In het nieuwe stelsel mogen alleen het CJG en het ZAT intensievere zorgvormen inschakelen.
- De groep die gebruik maakt van zorg waarbij de opvoeding en zorg tijdelijk of langdurig wordt 'overgenomen', moet zo klein mogelijk blijven. De beslissing om de jeugdige buiten de eigen sociale context te plaatsen moet zorgvuldig en vanuit verschillende perspectieven onderbouwd worden, vanuit het belang van de omgeving (het gezin, de school, de buurt), maar ook vanuit het belang van het kind.

Alle activiteiten bij de stelselherziening zijn erop gericht de effectiviteit van het stelsel te verhogen.

Om dit alles in de praktijk handen en voeten te geven, verzamelt, ontwikkelt en bundelt het Nederlands Jeugdinstituut allerlei informatie en handreikingen en helpt bij de implementatie hiervan in de praktijk.

Meer informatie over de stelselherziening jeugdzorg:

www.nji.nl → Dossier Centra voor Jeugd en Gezin → Beleid → Stelselwijziging

