

Meer stem voor alle ouders en jeugdigen

Reactie op de Jeugdwet van de JeugdZaak

De negen leden van de JeugdZaak, een multidisciplinair collectief van zelfstandige adviseurs en onderzoekers, met een diversiteit aan expertise in de jeugdsector, maken graag gebruik van de uitnodiging om te reageren op de nieuwe Jeugdwet. Wij doen dat vanuit onze kennis, ervaring en inzicht in de zorg voor jeugd, die wat ons betreft altijd vertrekt vanuit het perspectief van het kind en zijn of haar ouders.

Preventie en hulp staan ten dienste van burgers (gezinnen, ouders en jeugdigen) – zij zijn de maat der dingen. Wij vinden dan ook dat zowel de concrete praktijk van preventie en hulp, als de beleidsmatige praktijk van wet- en regelgeving zoveel mogelijk in cocreatie met hen tot stand moet komen. Dat kan in een werkwijze van continu samenwerken (van ontwerp tot uitvoering en toepassing) en participatie creëren, waarin de belangen, inzichten en feedback van de gebruikers centraal staan. In het licht daarvan constateren wij dat bij dit wetgevingstraject een vorm van participatie, namelijk consultatie, is toegepast. Dat is op zichzelf al verheugend, en bovendien geeft het ons de mogelijkheid uit te spreken wat wij van de concept Jeugdwet vinden.

Wij ondersteunen het streven van de Rijksoverheid om de verantwoordelijkheid voor het jeugdbeleid en de zorg voor jeugdigen te regelen in één wet, met één financieringsstelsel en te beleggen bij één overheidslaag. Wij staan volledig achter de keuze om deze verantwoordelijkheid zo dichtbij de burgers te brengen als maar mogelijk is. Gemeenten krijgen die taak in onze ogen terecht; zij kennen hun burgers als overheidsinstantie het beste. Krachtiger geformuleerd in de memorie van toelichting dan in het wetsvoorstel zelf krijgen gemeenten daartoe ook de beleidsvrijheid en de wettelijk verankerde verantwoordelijkheid.

Een ander pluspunt vinden wij de intentie om de zorg voor jeugd waar mogelijk integraal te verankeren in één wet, één financieringsstelsel en één niveau van overheidsverantwoordelijkheid, en daarbij kwaliteit hoog in het vaandel te nemen. De memorie van toelichting laat nadrukkelijk zien dat de intentie is beleid te initiëren dat het brede jeugddomein bestrijkt van de pedagogische civil society tot en met de gedwongen hulpverlening. Wij vinden dat dit voor het “hulp-deel” (wat tot nu toe geïndiceerde jeugdzorg wordt genoemd) zeker ook geslaagd is, maar voor het preventieve deel beter kan worden geborgd.

Als derde pluspunt zien wij de poging om de transparantie van de jeugdzorg te vergroten door enerzijds kwaliteitswaarborgen te scheppen en ernaar te streven meer op resultaten te sturen en anderzijds horizontale verantwoording te introduceren.

Naast de hierboven uitgesproken waardering voor de concept jeugdwet missen wij ook een aantal zaken die de zorg voor jeugd én de samenleving in z'n geheel ten goede zouden komen. Samengevat betreft het twee hoofdpunten:

1. We missen een verankering in de wet van een **verplicht beschikbaar basispakket opvoedingsondersteuning**, met ruimte voor levensbeschouwelijke en culturele diversiteit en bestemd voor ouders met kinderen in alle leeftijden. Wij zien het als een grote meerwaarde

voor de preventieve werking van het jeugdstelsel als gemeenten verplicht zijn in een dergelijk basispakket te voorzien, waarbij ouders vrij zijn om hier gebruik van te maken (analoog aan het basistakenpakket jeugdgezondheidszorg).

2. In de wet zijn bepalingen opgenomen die ervoor zorgen dat **de stem van gezinnen** (ouders/jeugdigen) richting geeft aan het jeugd beleid (preventie en hulp). Door het jeugd beleid in cocreatie vorm te geven in de driehoek 'overheid – uitvoeringsorganisaties – jeugdigen en ouders' ontstaat er gedeeld eigenaarschap voor de zorg voor jeugd. Opvoeden en opgroeien in Nederland is daarmee (weer) een gemeenschappelijk belang van burgers en professionals, een voorwaarde voor een gezond stelsel van zorg voor jeugd. Wat niet zonder een overheid kan die geloof uitspreekt in de kracht van de samenleving.

Hieronder werken we bovenstaande kernpunten uit.

Ad 1) Basispakket van algemene opvoedingsondersteuning voor alle ouders

Op www.internetconsultatie.nl/jeugdwet is te lezen dat één van de doelen van de nieuwe Jeugdwet meer preventie en eerdere ondersteuning is. Daar zijn wij het van harte mee eens. In de concept Jeugdwet is echter nauwelijks tot geen aandacht voor preventie. Ofschoon onder 'jeugdhulp' ook het verminderen van problemen wordt verstaan, is in de wetstekst hiervoor weinig tot niets geregeld. De gehele wet behalve artikel 2.2.1 betreft de tot nu toe geïndiceerde jeugdzorg¹. Enkel artikel 2.2.1 gaat in op het versterken van het pedagogisch opvoedklimaat binnen een gemeente. De intenties die uit de memorie van toelichting spreken, zijn ons inziens onvoldoende doorgezet in de wettelijke regeling. Wij stellen voor om in de wet op te nemen dat gemeenten lokaal een preventieve pedagogische infrastructuur inrichten met drie doelen, twee opdrachten en vier taken, overeenkomstig zoals deze zijn geformuleerd voor het CJG²:

Doelen:

1. Bevorderen van de algemene gezondheid, optimale opvoeding en brede ontwikkeling van alle jeugdigen.
2. Voorkomen van problemen bij gezondheid, opgroeien en opvoeden.
3. 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, opgroeien en opvoeden.

Deze doelen te realiseren met twee opdrachten als leidraad:

1. Het realiseren van een dekkend (basis)aanbod van informatie, voorlichting en algemene en preventieve opgroei- en opvoedsteun inclusief jeugdgezondheidszorg.

¹ Daarnaast gaat artikel 7.1 in op de inrichting en het gebruik van de Verwijsindex, dit betreft naast de huidige geïndiceerde jeugdzorg ook de preventieve lokale zorg voor jeugd.

² Opgesteld in overeenstemming met brancheorganisaties, beroepsverenigingen, kennisinstituten en overheid: Actiz, GGD NL, MO groep, Jeugdzorg NL, V&VN, AJN, NVMW, NVO, NIP, NJi, NCJ, VWS, VNG (2009). *Professionals in het Centrum voor Jeugd en Gezin. Samenwerken in het belang van jeugdigen en opvoeder*. Den Haag: VWS

2. Het waarborgen van een sluitende keten, zodat risico's en problemen rond opgroeien en opvoeden, gezondheid en ontwikkeling tijdig en effectief worden gesignaleerd en aangepakt.

Waarbij de doelen en opdrachten resulteren in vier kerntaken:

1. Dienstverlening en ondersteuning: informatie, voorlichting, advies en steun of hulp bieden.
2. Monitoren, screenen en vaccineren.
3. Signaleren, analyseren en indien nodig inschakelen van (gespecialiseerde) hulp.
4. Integrale zorg organiseren.

Bovenstaande doelen, opdrachten en kerntaken zijn voor een deel al vormgegeven binnen een wettelijk verplicht basispakket jeugdgezondheidszorg. Wij pleiten ervoor om daarin geïntegreerd of aanvullend, integraal in de Jeugdwet, een wettelijk verplicht basispakket opvoedingsondersteuning te introduceren, gebaseerd op eenzelfde 'public health benadering' als die geldt voor de preventie van sociaal-medische en gezondheidsproblemen. Door de gehele bevolking te ondersteunen met evidence based universele opvoedingsondersteuning en preventie van opvoed- en opgroei-problemen neemt het welzijn en de gezondheid van de gehele bevolking toe en de instroom naar de jeugdzorg op termijn af.

Melhuish en Van Yperen hebben hier onlangs tijdens het derde CJG Congres een krachtig onderbouwde reeks van preventieve programma's voor aangevoerd. Het programma VoorZorg (in de Verenigde Staten Nurse Family Partnership geheten en door de WHO wereldwijd aanbevolen) met zijn effecten in de tweede generatie (afname kindermishandeling, schooluitval en roken door zwangere moeders, betere onderwijsprestaties, hoger geboortegewicht van kinderen) is daar misschien wel het meest rendabele voorbeeld van.

Kortom: een samenleving kan groot maatschappelijke rendement halen uit de effecten van 'community based' opvoedingsondersteuning. Voor de Nederlandse gezinnen en de samenleving als geheel is er veel te winnen door in de wet de beschikbaarheid van een basispakket opvoedingsondersteuning te verplichten.

De onlangs verschenen Richtlijn Opvoedingsondersteuning biedt een handvat voor het inrichten van een dergelijk basispakket met *evidence based* programma's en kwaliteitsnormering voor de professionals. Door dit in de nieuwe Jeugdwet op te nemen krijgt het wereldwijd geaccepteerde adagium en door de WHO breed uitgedragen beleidsprincipe dat vroegtijdige interventies een groter rendement hebben dan latere ingrepen, wettelijk handen en voeten. Daarmee kan Nederland na de Scandinavische landen gaan bogen op een wettelijk verankerde pedagogische ondersteuning van alle gezinnen.

Het door ons voorgestane basispakket krijgt de volgende kenmerken mee:

- vrije toegankelijkheid;
- verplichte beschikbaarheid;
- ruimte voor levensbeschouwelijke en culturele diversiteit;
- bestemd voor ouders met kinderen in alle leeftijden.

De waarborgen van kwaliteit, diversiteit en vrije toegankelijkheid moeten het burgers mogelijk maken om er vrij gebruik van te maken.

Naast de inhoudelijke invulling van het basispakket opvoedingsondersteuning met evidence based programma's en kwaliteitsstandaarden, zien wij nog twee randvoorwaarden:

- A. de inbedding in een voor jeugdigen en ouders herkenbare pedagogische infrastructuur;
- B. de borging van het basispakket opvoedingsondersteuning samen met het basispakket jeugdgezondheidszorg in één wet, namelijk de Jeugdwet.

Ad A) De lokale pedagogische infrastructuur met het wettelijk verplichte pakket jeugdgezondheidszorg en opvoedingsondersteuning vraagt om een herkenbare uitstraling voor ouders en jeugdigen. Hoewel wij de politieke redenering achter het niet verplicht stellen van het label CJG kunnen begrijpen – lokale vrijheid maakt de kans op acceptatie groter – is het vanuit het perspectief van de burger wenselijk dat CJG's overall hetzelfde heten en in grote lijnen –hetzelfde aanvoelen en bieden. Alleen vanuit een dergelijke grote mate van herkenbaarheid kan het CJG uitgroeien tot een breed omarmd merk³ dat staat voor laagdrempelige jeugdgezondheidszorg en opvoedingsondersteuning. Vanuit het perspectief van *branding* pleiten wij er dan ook voor dat de wet het label CJG inclusief het gebruik van het landelijke CJG-logo en huisstijl, verplicht voor de benaming en verschijningsvorm van laagdrempelige jeugdgezondheidszorg en opvoedingsondersteuning.

Ad B) De borging van zulk preventief jeugdbeleid krijgt verdere versterking door de nu in de wetgeving voorgestelde versnippering van het jeugdbeleid over de jeugdwet-Wmo-WPG op te heffen. Waar de memorie van toelichting de integraliteit van het jeugdbeleid voorstaat, constateren wij dat het jeugdbeleid in de toekomst versnipperd is over tenminste drie verschillende wetten: Jeugdwet, WMO en WPG, plus een scheiding tussen het uniforme deel en het maatwerkdeel van het basistakenpakket van de jeugdgezondheidszorg. Dit trekt een zware wissel op de integratiekwaliteiten van gemeenten. Willekeur in de preventieve zorg kan het gevolg zijn. Wij stellen voor alle onderdelen van het jeugdbeleid in één wet op te nemen: de Jeugdwet.

Ad 2) Met cocreatie gezinnen een stem geven

Integraal jeugdbeleid dat gaat van preventie tot intensieve jeugdzorg kan niet zonder de gebruikers op alle momenten en op alle fronten een stem te geven. Daar zijn verschillende overwegingen voor. In de eerste plaats is preventie, hulp en zorg met betrokkenheid van alle gebruikers effectiever dan (af)gedwongen of opgelegde hulpverlening. In de tweede plaats, wanneer het uitgangspunt is dat opvoeden de primaire verantwoordelijkheid is van ouders en verzorgers dan kan opvoedingsondersteuning, de preventie van opvoed- en opgroei problemen en ten lange leste jeugdzorg niet anders plaatsvinden dan met inbreng en medewerking van ouders en jeugdigen. Alleen dan is die verantwoordelijkheid te realiseren. En als laatste is het resultaat dat telt! Omdat bij problemen in de opvoeding de ouders (verzorgers en andere opvoeders) in eerste instantie voor

³ Zoals iedereen weet dat je bij Albert Heijn boodschappen kunt halen (en bij het Consultatiebureau prikjes en een gezondheidscheck van je baby of peuter), zo zouden wij willen dat op termijn iedereen weet dat je bij het CJG terecht kunt met al je vragen over opvoeden en opgroeien. Ofwel, wie verhuist naar een andere gemeente weet nog steeds waar hij boodschappen en laagdrempelig opvoed- en opgroeiadvies kan halen. Wanneer het CJG in de ene gemeente OKC heet, in de andere Loes en in weer een andere Okepunt, dan zal het nooit gaan fungeren als een sterk merk en kan nooit een landelijke bekendheid en laagdrempelig imago worden opgebouwd.

“een goede opvoeding” moeten zorgen – en met hen de jongeren zelf waar het gaat om hun verantwoordelijkheid voor het opgroeien – zijn ouders en jeugdigen dus ook de eerst aangewezenen om dat resultaat waar te maken, te dragen en de oplossing binnen handbereik te brengen. “De eigen kracht van ouders en jeugdigen (gezinnen) telt”!

Ofschoon uit de Memorie van Toelichting blijkt dat de wetgever de eigen kracht van gezinnen en de pedagogische civil society onderstreept laat de concept Jeugdwet mogelijkheden liggen om ouders en jeugdigen een stem te geven. In het huidige wetsvoorstel gaan artikel 2.7, 2.9, 4.2.7 en 4.2.12.1 over het in beeld krijgen van behoeften binnen de gemeente, participatie en medezeggenschap. Artikel 2.7 benadrukt de betrokkenheid van gewone ouders en jeugdigen uit de gemeente bij het ontwerpen van de zorg voor jeugd. Deze stem van ouders in de zorg voor jeugd kan nog verdergaande vormen krijgen, namelijk:

- Regie bij ouders en jeugdigen. De wet laat na – er liggen mogelijkheden in artikelen 4.2.2.1./6.1.4.5./6.1.4.6 – de eigen kracht van de ouders en jeugdigen te stimuleren door hen, indien mogelijk, een actieve rol te geven in de hulpverlening. Het voorstel is daarin op te nemen: ouders en/of jeugdigen schrijven, denken mee en bepalen, indien mogelijk, het plan in samenspraak met de jeugdhulpverlener.
- Wat betreft de medezeggenschap van jeugdigen en ouders in het perspectief van de participatieladder (informerende, raadplegende, consulterende (met advies), co-creatie, meebeslissende) zou er tenminste een adviesraad moeten komen met een afspiegeling van de ouders, jeugdigen en gezinnen in de gemeente. Daarbij stellen wij voor minder nadruk te leggen op al bestaande organisaties die een tolk voor ouders vormen, maar meer “de gewone ouders” te betrekken. Het hoeft niet vastgelegd te worden hoe dat moet, maar dat het moet. In dat licht mag artikel 2.9 over “de voice van cliënten in intensieve zorg” aangevuld worden met een vergelijkbare stem voor gewone ouders en jeugdigen in het preventieve veld. Daarmee zijn eindgebruikers mede-vormgevers van de preventie en de hulp, hebben daarin een medeverantwoordelijkheid en denken mee aan hun eigen oplossingen. Het betrekken van jeugdigen en ouders zou niet alleen bij het vaststellen van het jeugdbeleid moeten plaats vinden, maar ook tussentijds (bijvoorbeeld jaarlijks) in de vorm van een verantwoording aan gezinnen over wat er is gedaan met de feedback van jeugdigen en ouders en wat de prestaties van het jeugdstelsel zijn. De dialoog met de gebruikers - voice - als kwaliteitsinstrument van de zorg voor jeugd.

Met een gedeeld eigenaarschap van de zorg voor jeugd – van publiek en overheid – is de transitie van de jeugdzorg een kansrijk traject in onze ogen, om het opvoeden en opgroeien in Nederland (weer) tot een gemeenschappelijk belang van burgers en professionals te maken - een voorwaarde voor een gezond stelsel van zorg voor jeugd. En dat kan niet zonder een overheid die geloof uitspreekt in de kracht van de samenleving!

17 oktober 2012, De Jeugdzaak, Baambrugge

Marian van Leeuwen, Martine Jansen, Annemiek van Woudenberg, Wim de Jong, Stefanie Jansen, Zefanja van der Kolk, Oscar Racké, Puck Winnubst, Bert Prinsen