

# 1 Inleiding

## 1.1 Adviesaanvraag

In dit advies gaat de raad in op de adviesaanvraag die minister Rouvoet van het programmaministerie voor Jeugd en Gezin (J&G) de SER op 22 december 2008 voorlegde<sup>1</sup>.

De adviesaanvraag wordt ingegeven, zo blijkt uit de aanvraag, door de vrees van het kabinet dat een groeiende groep jongeren met ontwikkelings- of gedragsstoornissen in het geheel niet, of alleen met veel moeite, in staat zal zijn een plaats te verwerven op de arbeidsmarkt en in de samenleving. Een mogelijk gevolg daarvan zou kunnen zijn dat zij hun leven lang afhankelijk blijven van voorzieningen – hetgeen maatschappelijke kosten met zich brengt – en dat deze jongeren geen zelfstandig bestaan kunnen opbouwen. Bovendien is de verwachting voor de langere termijn dat op (delen van) de arbeidsmarkt grote krapte zal ontstaan: de deelname van deze groep jongeren in het arbeidsproces zal daarom ook hard nodig zijn.

De adviesaanvraag bevat de volgende “hoofdvraag”:

*‘Welke beleidswijzigingen (lopende initiatieven in acht nemend) zijn wenselijk om onnodige medicalisering tegen te gaan en jongeren met ontwikkelings- en gedragsstoornissen zo goed mogelijk toe te rusten voor participatie tijdens hun volwassen leven?’*

Naast de hoofdvraag zijn er nog *drie meer specifieke vragen* voorgelegd, die als een nadere uitwerking van de hoofdvraag zijn te zien:

- 1 Op welke wijze kunnen sociale partners de participatie van jeugdigen met ontwikkelings- en gedragsstoornissen stimuleren? Wat kunnen sociale partners betekenen om het aspect participatie in de opleiding, zorg en arbeidstoeleiding te versterken, waardoor participatie wordt bevorderd en uitkerings- en zorgafhankelijkheid wordt tegengegaan?
- 2 Hoe kunnen de systemen van onderwijs, (jeugd)beleid en maatschappelijke ondersteuning voor de groep jongeren met ontwikkelings- en gedragsproblemen, meer worden gericht op:
  - het voorkomen van onnodige afhankelijkheid van collectieve regelingen;
  - het effectief bevorderen van participatie;
  - het budgettair beheersbaar maken van de betreffende regelingen?

---

1 Brief van minister Rouvoet aan de voorzitter van de SER, 22 december 2008 (zie bijlage 1).

Daarbij vraagt het kabinet de SER voort te bouwen op de kabinetsaanpak voor deze jongeren, zoals vervat in de wetsvoorstellen WIJ (Wet Investeren in Jongeren) en Wajong.

- 3 Wat is nodig om de focus bij professionals zo veel mogelijk op participatie te leggen, waardoor voorkomen wordt dat jongeren met ontwikkelings- en gedragsstoornissen onnodig lang in ondersteunende voorzieningen verblijven?

Volgens de adviesaanvraag is de uitdaging te komen met ‘werkende oplossingen’ en het vermijden van waterbedeffecten, met als *doel* het vergroten van samenhang en het structurele karakter van bestaande inspanningen. Het kabinet vraagt de SER goed te kijken naar (de effectiviteit van) bestaand beleid en bestaande initiatieven en het advies concreet en actiegericht te formuleren. Daarbij zouden beleidsinterventies zo veel mogelijk gebaseerd moeten worden op beschikbare empirische kennis over effectiviteit.

Het dagelijks bestuur van de SER heeft de voorbereiding van het advies in handen gelegd van de ad hoccommissie Jongeren met ontwikkelings- of gedragsstoornissen. De samenstelling van deze commissie is opgenomen als bijlage 6. Het advies is door de raad vastgesteld in zijn vergadering op 18 december 2009.

#### *Vragen van de Tweede Kamer*

De adviesaanvraag aan de SER riep bij de algemene commissie voor Jeugd en Gezin van de Tweede Kamer een reeks vragen op aan minister Rouvoet.

Die betreffen allereerst de relatie van het voorziene SER-advies tot eerdere en lopende onderzoeken en adviezen over dezelfde doelgroep, waaronder het SER-advies *Meedoen zonder beperkingen*, over de Wajong uit 2007. De minister stelt in zijn antwoord dat de focus in de adviesaanvraag ligt op de jongeren die nog niet in de Wajong terecht zijn gekomen: onder welke randvoorwaarden hebben zij een perspectief op participatie? De bijzondere interesse van het kabinet gaat daarbij uit naar de mogelijke bijdrage van sociale partners aan participatie van deze groep jongeren. Verder is de meerwaarde van deze adviesaanvraag dat de SER gevraagd wordt om de problematiek integraal te beschouwen over de verschillende domeinen (jeugdzorg, welzijn, jeugdhulpverlening, onderwijs, justitie, inkomensvoorziening) heen.

Daarnaast zijn in de Tweede Kamer vragen gesteld over de doelgroep. Aandacht wordt gevraagd voor een brede groep van jongeren ‘met wie het niet goed gaat’ en onder hen ook allochtone jongeren. De minister stelt dat bewust is gekozen voor afbakening van de doelgroep tot jongeren met gedrags- en ontwikkelingsstoornissen omdat zij een toenemend gebruik van voorzieningen, waaronder de Wajong, laten zien. Volgens de minister laat onderzoek van TNO zien dat niet zozeer de prevalentie van deze stoornissen toeneemt, maar dat in de complexe samenleving van tegenwoordig jongeren met gedragsafwijkingen sneller opvallen en problemen ondervinden bij het vinden van werk of zinvolle dagbesteding. Daarbij gaat het om zowel autochtone als allochtone jongeren.

Een ander cluster vragen gaat over de kwaliteit van zorg en de relatie met het stelsel van zorg voor jeugdigen. De minister geeft aan dat het aangevraagde SER-advies – naast andere adviezen en evaluaties – één van de bouwstenen zal zijn voor het kabinetsstandpunt over de toekomst van het stelsel. De SERaanvraag is niet primair gericht op het verkrijgen van een oordeel over de kwaliteit van de (jeugd)hulpverlening.

De term ‘onnodige medicalisering’ in de adviesaanvraag roept ook vragen op. De minister omschrijft medicalisering als: “het proces waarbij steeds meer verschijnselen in het menselijk bestaan binnen de invloedssfeer van de medische wetenschap worden gebracht”. Hij stelt dat voor zwaardere problemen evident medische expertise vereist is. Voor lichtere problemen kunnen vroegsignalering, lichte hulp en bejegening volgens een voor het kind specifieke ‘gebruiksaanwijzing’ wellicht voldoende zijn.

Naar aanleiding van een artikel in het weekblad Elsevier, volgde opnieuw een lijst van vragen aan de minister van Jeugd en Gezin en staatssecretaris Dijkema van OCW<sup>2</sup>. Deze vragen richten zich op de stelling in Elsevier dat te veel kinderen in Nederland een psychiatrisch etiket krijgen opgeplakt. Daarnaast wordt aandacht gevraagd voor ‘perverse prikkels’ die van deze diagnose zouden uitgaan in verband met de betekenis ervan voor doorverwijzing naar het speciaal onderwijs of de subsidie die deze diagnose meebrengt in het regulier onderwijs.

In antwoord op deze vragen meldt de minister dat veel psychische stoornissen van kinderen (zoals autisme en ADHD) aangeboren zijn, hetgeen betekent dat zij daarvan niet kunnen genezen. Een dergelijke diagnose hoeft dan ook niet tussentijds te worden geëvalueerd. Deze kinderen zijn in veel gevallen (in meerdere of mindere mate) blijvend aangewezen op behandeling en begeleiding. Dat geldt niet voor kinderen met angst of depressie. Voor hen is behandeling en begeleiding niet voortdurend nodig.

Een indicatie voor het (voortgezet) speciaal onderwijs of een rugzakje is beperkt geldig: na drie jaar is een herindicatie nodig. Wat het ‘perverse’ effect van het rugzakje betreft antwoordt de minister dat kinderen die geïndiceerd worden voor een rugzakje altijd problemen hebben die om een extra inzet van de school vragen. Dit impliceert echter niet, zo stelt de minister, dat de toegekende middelen altijd in volle omvang nodig zijn (een leerling krijgt een vast bedrag, ongeacht de ernst van de beperking) of dat deze altijd effectief worden ingezet<sup>3</sup>. Dit onderwerp komt in dit advies in hoofdstuk 4 nader aan de orde.

---

2 Kamervragen, TK (2008-2009) nr. 3028.

3 Zie ook een latere brief van staatssecretaris Dijkema aan de Kamer: TK (2008-2009) 31 497, nr. 14. Daarin stelt zij, dat uit onderzoek naar de inzet van de zorgmiddelen in het onderwijs naar voren komt dat deze weliswaar rechtmatig is, maar dat zicht op de doelmatigheid van de inzet ontbreekt.

## 1.2 Plaatsbepaling

De SER heeft zich in het recente verleden in enkele adviezen uitgelaten over (een deel van) de groep die in dit advies centraal staat.

### *AWBZ*

In zijn adviesaanvraag verwijst minister Rouvoet nadrukkelijk naar het SER-advies over de toekomst van de AWBZ, waarin de raad aangeeft desgevraagd bereid te zijn te adviseren over de mogelijkheden van deze groep jeugdigen en de voorwaarden voor deelname aan het arbeidsproces<sup>4</sup>. In dat advies constateert de SER dat jongeren met beperkingen in toenemende mate gebruikmaken van zorg op grond van bijvoorbeeld de AWBZ, maar ook van andere collectief gefinancierde regelingen. Het blijkt bovendien voor een deel van deze groep lastig te zijn om, eenmaal gebruikmakend van deze regelingen, door te stromen naar regulier werk of naar school. Het gevolg is dat deze jongeren aan de kant blijven staan.

### *Wajong*

De adviesaanvraag raakt ook nauw aan het SER-advies *Meedoen zonder beperkingen*, waarin de SER uitvoerig is ingegaan op de mogelijkheden om de participatie te stimuleren van Wajongers van de jongeren met structurele functiebeperkingen die geen Wajong-uitkering ontvangen<sup>5</sup>. In dat advies gaat de raad niet alleen in op de situatie op de arbeidsmarkt, maar ook op de overgang van school naar werk en op de voorbereiding op werk in het onderwijs.

De aanbevelingen in *Meedoen zonder beperkingen* zijn ook voor dit advies relevant, aangezien onder de groep jongeren met ontwikkelings- of gedragsstoornissen ook (toekomstige) Wajongers zullen zitten. Van belang zijn verder de nieuwe Wajong-wetgeving en de Wajong-aanbevelingen van de Stichting van de Arbeid<sup>6</sup>. In volgende hoofdstukken wordt hierop dieper ingegaan.

### *Allochtone jongeren*

In 2007 pleitte de SER voor een dringende verbetering van de positie van jongeren van allochtone afkomst in het onderwijs en op de arbeidsmarkt<sup>7</sup>. Het komt erop aan om een kwalitatieve en daarmee structurele verbetering te realiseren van de arbeidsmarktpositie van allochtone jongeren, gericht op duurzame participatie en integratie. In zijn advies gaat de raad ook in op de aanpak van *zorgleerlingen en risicjongeren*. Zo beval hij aan dat gemeenten, onderwijsinstellingen en organisaties in de jeugdketen gezamenlijk streven

4 SER (2008) Advies *Langdurige zorg verzekerd, Over de toekomst van de AWBZ*.

5 SER (2007) Advies *Meedoen zonder beperkingen: Meer participatiemogelijkheden voor jonggehandicapten*.

6 StvdA (2008) *Aanbeveling Stichting van de Arbeid gericht op de bevordering van de participatie van jonggehandicapten in het Nederlandse bedrijfsleven*.

7 SER (2007) Advies *Niet de afkomst maar de toekomst: Naar een verbetering van de arbeidsmarktpositie van allochtone jongeren*.

naar de verdere invoering en professionalisering van zorgadviesteams (ZAT's) om leerlingen die meer dan alleen leerproblemen hebben, binnen de eigen schoolomgeving snel en adequaat te kunnen herkennen, opvangen en doorverwijzen. Verder beval hij aan dat het kabinet en de onderwijsinstellingen bijzondere leerwegen, zoals het AKA-traject (opleiding tot Arbeidsmarktgekwalificeerd Assistent), (verder) ontwikkelen en invoeren voor zorgleerlingen en anderen die nog niet over de juiste vaardigheden beschikken om een beroepsopleiding met succes te kunnen afronden. In deze leerwegen worden zij in principe voorbereid op een vervolgopleiding met een beroepskwalificatie.

### 1.3 Werkwijze

Ten behoeve van dit advies zijn verschillende werkwijzen toegepast. Naast het gebruikelijke literatuuronderzoek, heeft de commissie van voorbereiding in een ruime oriëntatiefase op allerlei manieren het oor te luisteren gelegd bij de jongeren zelf, bij de organisaties die hen ondersteunen in verschillende domeinen (zorg, onderwijs, arbeidstoeleiding, werk en inkomen, wonen) en bij experts en andere adviesraden die zich over (aspecten van) de problematiek bogen. Bijlage 2 bevat een overzicht van alle geraadpleegde personen en instanties<sup>8</sup>. Zo is via het Jongerenloket in Rotterdam een werkbezoek afgelegd bij diverse instellingen in Rotterdam, hebben experts presentaties gegeven en zijn hoorzittingen georganiseerd. Ook is een groot aantal organisaties die met deze jongeren werken of zich voor hen inzetten, gevraagd een schriftelijke reactie te geven op de vraagstukken in de adviesaanvraag. Hun visie daarop en de knelpunten waar zij tegenaan lopen, hebben de commissie belangrijke, op de praktijk gestaafde, lessen geleerd. En ook zijn zo vele goede initiatieven naar voren gekomen. Hoewel het onmogelijk is aan alle nuances in de ontvangen reacties volledig recht te doen, meent de raad dat hij deze naar beste weten heeft benut. Een thematisch geordend overzicht van (elementen uit) de ontvangen reacties is opgenomen in bijlage 3 en de brieven zijn in hun geheel te raadplegen op de website van de SER ([www.ser.nl](http://www.ser.nl)).

Graag bedankt de raad op deze plaats iedereen die heeft bijgedragen aan de totstandkoming van dit advies. Hij is vooral ook veel dank verschuldigd aan de jongeren en hun ouder(s) of hulpverlener, die een inkijkje in hun leven hebben gegeven om de lezers van dit advies te laten zien hoe zij hun 'tocht door de instituties' beleven. Op tal van plaatsen in dit advies treft u hun verhalen aan, om te laten zien wat zoal de gevolgen zijn van de wijze waarop – met de beste bedoelingen – de hulp aan en zorg voor deze jongeren is ingericht.

De gevolgde werkwijze heeft niet alleen een schat aan informatie opgeleverd, maar vooral ook het inzicht op basis waarvan de raad zijn visie heeft kunnen formuleren. Wat ook veel indruk heeft gemaakt, is de geweldige betrokkenheid van de mensen die met en voor de jongeren werken bij de vele geraadpleegde organisaties. Hoewel dit advies hier en daar wel kritische noten bevat over het aanbod van zorg en ondersteuning, gaat

---

8 Op de website van de SER zijn de ontvangen reacties van geraadpleegde (maatschappelijke) organisaties te vinden.

het daarbij uitdrukkelijk niet om kritiek op de professionals die hun werk uiterst serieus nemen en met hart en ziel daarbij betrokken zijn.

Verder is goed te vermelden dat de werkzaamheden aan dit advies zijn afgestemd met de Gezondheidsraad en de Onderwijsraad, die gelijktijdig aan de slag waren met verwante onderwerpen. De Gezondheidsraad heeft inmiddels een advies uitgebracht over autismespectrumstoornissen<sup>9</sup>. De Onderwijsraad werkt aan een advies dat nader ingaat op de kwaliteit van onderwijsvoorzieningen voor jongeren met leer- en gedragsproblemen dat binnenkort wordt verwacht.

Tot slot is bilateraal (op ambtelijk niveau) ook gesproken met een aantal andere organisaties, waaronder de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO), de Raad voor Werk en Inkomen (RWI), de Nederlandse Vereniging voor Autisme (NVA), Balans en Geestelijke Gezondheidszorg (GGZ)-Nederland.

## 1.4 Leeswijzer

Na dit inleidende hoofdstuk gaat hoofdstuk 2 dieper in op de doelgroep van dit advies: wie zijn zij en wat zijn precies ontwikkelings- of gedragsstoornissen? Wat zijn de gevolgen voor hun latere mogelijkheden om te participeren op de arbeidsmarkt of in de samenleving? In hoofdstuk 3 komt vervolgens de institutionele context aan de orde: welke voorzieningen zijn er, hoe ziet de ‘tocht door de instituties’ eruit, welke beleidsontwikkelingen doen zich daarin voor? Hoofdstuk 4 gaat daarna in op een aantal specifieke knelpunten c.q. mogelijkheden voor verbetering op de weg naar participatie. Het slothoofdstuk 5 bevat de visie van de raad op het voorgelegde vraagstuk.

Voorafgaand aan de bijlagen is een lijst opgenomen van alle geraadpleegde literatuur alsmede een afkortingenlijst.

Bijlage 1 bevat de adviesaanvraag, bijlage 2 geeft een overzicht van geraadpleegde personen en organisaties. Verder is in de bijlagen een thematisch overzicht opgenomen van schriftelijke reacties van geraadpleegde organisaties (bijlage 3). De ontvangen schriftelijke reacties zijn terug te vinden op de website van de SER.

Gezien de breedte van de verkenning die de raad heeft uitgevoerd om tot zijn standpunt te komen, is in de analyse veel informatie verzameld en beschikbaar gekomen. Om dit advies toch enigszins beknopt te houden, is ervoor gekozen deze nadere analyses in twee afzonderlijke bijlagen (bijlage 4 en bijlage 5 voor respectievelijk hoofdstuk 2 en 3) beschikbaar te stellen. Tot slot bevat bijlage 6 de samenstelling van de commissie die dit advies heeft voorbereid.

Naast dit advies is ook een ‘publieksvriendelijke’ samenvatting beschikbaar.

---

9 GR (2009) *Autismespectrumstoornissen: Een leven lang anders*.