

## 5 Visie van de raad

### 5.1 Inleiding

In dit advies buigt de SER zich over de vraag hoe jongeren met ontwikkelings- of gedragsstoornissen, of met problematiek die daarmee sterk overeenkomt, beter kunnen worden voorbereid op participatie. Het is zijn reactie op een adviesaanvraag van de minister van Jeugd en Gezin. Het kabinet vreest dat een groeiende groep jongeren in het geheel niet of alleen met veel moeite in staat is duurzaam een plaats te verwerven op de arbeidsmarkt en in de samenleving. Veel van hen willen en kunnen werken, zeker als er rekening wordt gehouden met de stoornis, maar het is de vraag of de regelingen waar deze jongeren gebruik van maken, goed zijn ingericht op toeleiding tot de arbeidsmarkt. De afhankelijkheid van collectieve voorzieningen baart het kabinet zorgen: vanwege de hoge maatschappelijke kosten die dat met zich brengt en omdat deze jongeren er mogelijk niet of nauwelijks in zullen slagen een zelfstandig bestaan op te bouwen en in hun eigen onderhoud te kunnen voorzien.

Bij de voorbereiding van het advies heeft de SER met behulp van diverse werkvormen – waaronder een werkbezoek, een hoorzitting en een schriftelijke consultatie – intensief kennisgenomen van de ervaringen en inzichten van anderen. Daarnaast laat de raad in dit advies in een aantal casussen jongeren of hun ouders aan het woord over hun ervaringen op weg naar hun (toekomstige) participatie. Hun verhalen maken heel beeldend – en soms schrijnend – inzichtelijk hoe moeizaam dat soms gaat. De raad heeft door hun ogen proberen te kijken bij zijn beschouwing van het ingewikkelde veld en de knelpunten die jongeren ervaren op hun ‘tocht door de instituties’.

### 5.2 Doelgroep

Over welke jongeren gaat het precies? Een eenvoudige vraag, waarop geen eenvoudig antwoord mogelijk is. De raad hanteert de pragmatische definitie dat dit advies gaat over jongeren van 0 tot 27 jaar met ontwikkelings- of gedragsstoornissen – al dan niet samen gaand met een licht verstandelijke beperking – die als gevolg daarvan psychosociale problemen ervaren en die daardoor dreigen de arbeidsmarkt niet of slechts met grote moeite te bereiken. Het gaat ook over jongeren bij wie deze diagnose nooit (formeel) is gesteld, maar die kampen met vergelijkbare psychische en/of gedragsproblematiek. Bovendien zijn er jongeren die behalve psychosociale problemen sociaal-maatschappelijke problemen ervaren, zoals problemen in de thuissituatie (mishandeling, verwaarlozing), met huisvesting, verslavingen, schulden, criminele activiteiten. Psychische problemen of niet-gediagnostiseerde stoornissen blijken ook bij deze jongeren vaak mee te spelen. Omwille van de leesbaarheid spreekt de raad over jongeren met multiproblematiek wanneer hij doelt op jongeren die te maken hebben met een combinatie van stoornis(sen), psychische en/of gedragsproblemen en/of sociaal-maatschappelijke problemen.

De raad constateert dat de aard van de ontwikkelings- of gedragsstoornis van de jongere, alsmede de problematiek die bij een deel van deze jongeren speelt op psycho-sociaal of sociaal-maatschappelijk vlak, grote implicaties heeft voor hun mogelijkheden te participeren op de arbeidsmarkt. Uiteraard verschilt de ernst van de stoornis of problematiek per individu, evenals de mate waarin structureel behoefte blijft bestaan aan ondersteuning. Vanwege de grote diversiteit binnen de groep benadrukt de raad dat een generieke aanpak van de hulp en ondersteuning misplaatst en niet effectief is. Elke aanpak zal moeten starten bij het individu en zijn of haar mogelijkheden.

De groep heeft grote verwantschap met andere groepen jongeren die op andere plaatsen in de aandacht staan, zoals de voortijdig schoolverlaters, de jongeren met functiebeperkingen/ (potentiële) Wajongers of de ‘overbelaste jongeren’ voor wie de WRR onlangs de aandacht voor vroeg. In 2007 bracht de SER het advies *Meedoen zonder beperkingen* uit over de participatie van jongeren met functiebeperkingen en (potentiële) Wajongers. Veel van die aanbevelingen zijn onverkort relevant voor de jongeren die in dit advies centraal staan. Daarom is in paragraaf 4.3.3 een kader opgenomen met aanbevelingen uit *Meedoen zonder beperkingen* die betrekking hebben op het onderwijs, de voorbereiding op werk en de overgang naar de arbeidsmarkt. Paragraaf 4.6.2 bevat een kader met de aanbevelingen uit dat SER-advies ter verhoging van de arbeidsparticipatie van jongeren met functiebeperkingen.

#### *Focus op jongeren met multiproblematiek*

De raad constateert dat de kansen om – met de juiste ondersteuning – de arbeidsmarkt te betreden voor de jongeren met *enkelvoudige problematiek* over het algemeen gunstiger zijn dan voor de jongeren met *multiproblematiek*. De jongeren met enkelvoudige problematiek kunnen binnen de huidige voorzieningen in de verschillende domeinen over het algemeen eenvoudiger de weg naar participatie vinden. Zij lopen minder risico te verdwalen tijdens hun ‘tocht door de instituties’. Dat laat onverlet dat ook voor hen in het ‘voortraject’ in zorg en onderwijs een grotere nadruk nodig is op hun mogelijkheden om later te participeren in zo regulier mogelijk werk. Daarnaast is het risico reëel aanwezig dat enkelvoudige problematiek zich uitbreidt naar multiproblematiek, bijvoorbeeld door ontwikkelingen in de aard van de stoornis of de thuissituatie of door het ontbreken van adequate ondersteuning.

Bij jongeren met *multiproblematiek* betekent het samengaan van psychische of gedragsproblemen en/of stoornissen van zeer diverse aard dat zij een zeer gedifferentieerde ondersteuningsbehoefte hebben op allerlei gebieden. Daardoor krijgen ze te maken met een vaak lange, moeizame en ingewikkelde ‘tocht door de instituties’, waar ze groot risico lopen voortijdig af te haken doordat ze telkens opnieuw hun verhaal moeten vertellen en hun complexe problematiek niet tot een oplossing komt. Een diagnose ontbreekt nogal eens. Voor een deel gaat het hier om jongeren uit lage sociaal-economische milieus, voor wie de thuissituatie problematisch is en de ouder(s) niet of slecht in staat zijn voor het kind te zorgen. Gedragsproblematiek kan escaleren door het ontbreken van een veilige

thuisituatie, het gebruik van alcohol of drugs, het aangaan van schulden en het ontbreken van een toekomstperspectief (school of werk).

### 5.3 Groei van het gebruik van voorzieningen

De raad maakt zich met het kabinet zorgen over het feit dat een groeiende groep jongeren de arbeidsmarkt niet of alleen met veel extra inspanningen dreigt te bereiken. Uit de beschikbare literatuur leidt de raad af dat het toenemende gebruik van diverse collectieve voorzieningen door jongeren met ontwikkelings- of gedragsstoornissen vooral veroorzaakt wordt door een verbeterde signalering. Ook zou de toegenomen complexiteit van de samenleving deelname daaraan voor bepaalde groepen lastiger kunnen maken. Daarnaast zijn er aanwijzingen voor een zekere handelingsverlegenheid bij professionals die niet gewend of getraind zijn in het omgaan met deze groepen. Reguliere voorzieningen lijken steeds minder goed in staat of bereid om plaats te bieden aan mensen die, om wat voor reden dan ook, niet helemaal in het plaatje passen. Dat hangt ook samen met de toegenomen werkdruk als gevolg van de stijgende arbeidsproductiviteit en de daarmee gepaard gaande grote nadruk op (verantwoording van) prestaties die ook in de zorg en het onderwijs gemeengoed zijn geworden. De groei is slechts in geringe mate toe te schrijven aan een toenemende *prevalentie* van ontwikkelings- of gedragsstoornissen.

Het kabinet vraagt de raad of het toenemende gebruik van collectieve voorzieningen door deze jongeren wijst op *onnodige* medicalisering. Onderzoek naar het al dan niet voorkomen van onterecht gebruik van collectieve voorzieningen door deze jongeren en de mate waarin het zich voordoet, ontbreekt. De raad kan daarover dan ook geen definitief oordeel uitspreken. Tegelijkertijd benadrukt hij dat hij geen aanwijzingen heeft gekregen voor een dergelijk onterecht gebruik. Gelet op de – soms zelfs wel erg – gedetailleerde wijze van indicatiestelling door een reeks van deskundigen voor diverse voorzieningen, lijken er voldoende waarborgen te bestaan om onterecht gebruik van voorzieningen tegen te gaan. Bovendien brengt de aard van veel stoornissen met zich dat een zekere behoefte aan ondersteuning die is gericht op zelfstandigheid, gedurende (perioden in) het hele leven blijft bestaan. Wel vraagt de raad aandacht voor het fenomeen van de ‘push-out’ dat hierboven al even is aangestipt: de tendens dat reguliere voorzieningen steeds meer verwijzen naar speciale voorzieningen of arrangementen. Die tendens is bijvoorbeeld goed waarneembaar in het onderwijs, waar een enorme groei in het speciale onderwijs is opgetreden. Dit verschijnsel komt meer diepgaand aan de orde in een binnenkort te publiceren advies van de Onderwijsraad.

Daarnaast signaleert de raad dat financieringsregelingen voor zorg en ondersteuning van jongeren met problemen op sommige punten ‘perverse’ prikkels bevatten die onbedoeld stimuleren tot ineffektieve en soms voor de betreffende jongere ook langduriger zorg dan strikt noodzakelijk is (zie ook voorstel voor langere termijn in volgende paragraaf).

De raad maakt zich er ernstig zorgen over dat een deel van de jongeren die hulp of ondersteuning hard nodig hebben, de weg in het geheel niet weet te vinden of te vaak van het

kastje naar de muur wordt gestuurd en dan de zorg de rug toekeert en nog verder in de problemen raakt. Dit doet zich, zoals gezegd, vooral voor bij jongeren met multiproblematiek. Onderbenutting van zorg en voorzieningen, in combinatie met onvoldoende efficiency, ziet de raad dan ook als een reëler risico dan de onnodige medicalisering die het kabinet in de adviesaanvraag noemt. Daarnaast is een verdere versterking van de voorbereiding op participatie in zorg en onderwijs noodzakelijk om deze jongeren een perspectief te geven op participatie naar vermogen. In zijn advies *Meedoen zonder beperkingen* geeft de raad hiervoor een groot aantal aanbevelingen, zowel aan de rijksoverheid als aan andere betrokkenen.

## 5.4 Hoofdlijn van het advies

### *Aansluiting bij de kennissamenleving*

De raad heeft met een sociaal-economische bril naar het vraagstuk van een betere voorbereiding op participatie van jongeren met ontwikkelings- of gedragsstoornissen gekeken. Hij constateert dat sprake is van een mismatch tussen de vereisten van de moderne arbeidsmarkt en de participatiemogelijkheden van de jongeren die in dit advies centraal staan. Onze samenleving is hard op weg een zeer kennisintensieve samenleving te worden, met toenemende opleidingseisen en een afname van eenvoudig werk. Om goed te kunnen functioneren op de arbeidsmarkt zijn sociale en communicatieve vaardigheden nodig om het werk en de omgang met collega's aan te kunnen. Het tempo ligt hoog en ontwikkelingen volgen elkaar snel op. Dat vraagt van werknemers flexibiliteit en een goed aanpassingsvermogen.

De raad deelt de zorgen van het kabinet over de kwetsbare arbeidsmarktpositie van veel jongeren met ontwikkelings- of gedragsstoornissen en/of multiproblematiek. Door de aard van hun stoornis of problematiek is het voor veel van deze jongeren erg lastig om zonder goede begeleiding en/of ondersteunende voorzieningen een opleiding te volgen en (zo) regulier (mogelijk) werk te vinden dat past bij hun mogelijkheden. Zij lopen daardoor een groot risico levenslang afhankelijk te worden van collectieve voorzieningen en een bestaan te leiden in de marge van de samenleving. Dit is voor zowel de betreffende jongeren zelf als voor de samenleving een uiterst onaantrekkelijk perspectief, dat de samenleving bovendien veel geld kost.

### *Maatschappelijke opdracht*

De raad ziet het als een maatschappelijke opdracht er alles aan te doen om drempels voor participatie van mensen met functiebeperkingen te slechten of in ieder geval zo laag mogelijk te laten zijn. Niemand is erbij gebaat dat grote groepen jongeren worden afgeschreven en uitgesloten van deelname aan de samenleving. Deze visie heeft hij in 2007 uitgewerkt in het advies *Meedoen zonder beperkingen*, waarin hij aandringt op het beter benutten en gericht aanpassen en verbeteren van de relevante regelingen voor jongeren met functiebeperkingen, waardoor de participatie van alle jongeren met functiebeper-

kingen optimaal wordt gestimuleerd; dit met behoud van de inkomensbeschermende werking van de regelingen.

De raad is zich er terdege van bewust dat het kabinet – mede naar aanleiding van dat advies – al een groot aantal maatregelen heeft genomen die onder meer zijn gericht op het stimuleren van de (latere) participatie van de specifieke groep jongeren die in dit advies centraal staan. Denk bijvoorbeeld aan de wetsvoorstellen gericht op participatie voor Wajongers, de ontwikkelingen rond Passend onderwijs, het stimuleren van samenwerking tussen zorg en onderwijs en de maatregelen in het kader van jeugdwerkloosheid. De raad onderschrijft de onderliggende doelstelling van het kabinet om de participatie van kwetsbare groepen te stimuleren. Wel vraagt hij daarbij aandacht voor de voorwaarden waaronder dat gebeurt, in het bijzonder de inkomenspositie van de jongeren.

Verder dringt de raad erop aan dat de komende periode wordt benut om de grote hiaten in kennis over de effectiviteit van instrumenten en van de vele lokale initiatieven aan te vullen en te monitoren. Hij beveelt aan waar mogelijk duidelijke doelstellingen te koppelen aan voorgenomen beleidsmaatregelen (zoals bijvoorbeeld voor voortijdig schoolverlaten is gebeurd), zodat alle goede intenties ook tot resultaat leiden.

#### *Voorstellen voor korte én langere termijn*

De raad acht het noodzakelijk dat op korte termijn de volgende verbeteringen worden aangebracht om de kinderen en jongeren die hier centraal staan, in hun latere leven maximale mogelijkheden te geven om te kunnen participeren:

- een grotere nadruk op preventie, vroege signalering en vroege interventie;
- een betere aansluiting bij de individuele ondersteuningsbehoefte van jongeren door meer vraagsturing, maatwerk en samenwerking;
- een versterking van de positie van de professionals;
- en tot slot het verder versterken van de aandacht voor en voorbereiding op de latere participatie van deze jongeren tijdens perioden dat zij zorg nodig hebben en/of onderwijs volgen.

Hiermee sluit de raad aan bij de lijn die het kabinet heeft ingezet met de hierboven genoemde beleidsvoornemens en geeft hij enkele zijns inziens fundamentele voorwaarden aan voor het welslagen van het geheel aan voorgesteld beleid. Tot die voorwaarden behoort ook dat het kabinet waarborgt dat alle beleidsinitiatieven die op de verschillende beleidsterreinen zijn ontwikkeld, integraal bijdragen aan betere kansen op participatie voor de doelgroep die in het advies centraal staat. In paragraaf 5.5 werkt de raad zijn visie voor de korte termijn verder uit in een aantal voorstellen voor verbeteringen.

De raad dringt er daarnaast met klem op aan dat het kabinet voor de langere termijn een visie ontwikkelt op een betere samenhang tussen de vele afzonderlijke voorzieningen en financieringsstromen voor jongeren met problemen. Onderwerp van die bezinning moet zijn het zeer complexe en veelomvattende vraagstuk van de gebrekkige samenhang van de institutionele kaders in de eerste en tweede lijn, zowel binnen als tussen domeinen

(zorg, onderwijs, justitie, wonen, werk en inkomen). Hij vraagt daarbij speciale aandacht voor het versterken van de samenhang binnen de vier kolommen van de jeugdzorg (jeugd-ggz, lvg, provinciale jeugdzorg en de samenhang met de justitiële zorg). Een grotere samenhang in de institutionele kaders is volgens de raad noodzakelijk voor een betere aansluiting van geboden zorg bij met name complexe en meervoudige individuele ondersteuningsbehoeften, voor meer vraagsturing en maatwerk, voor een betere samenwerking en meer aandacht voor (voorbereiding op) participatie naar vermogen.

Tijdens de voorbereiding van dit advies zijn er veel signalen ontvangen die erop wijzen dat de institutionele kaders leiden tot ernstige knelpunten waarvan zowel de jongeren als de professionals in de instellingen hinder ondervinden. Dit geldt vooral voor jongeren met een zeer diverse ondersteuningsbehoefte als gevolg van multiproblematiek. De instellingen zijn met handen en voeten gebonden aan wettelijke kaders die sterk aanbodgericht zijn, de gescheiden financiële stromen zorgen voor veel bureaucratie en de vele project-subsidies verhinderen cumulatie van kennis en ervaring. Door de complexe financierings-systematiek met zijn vele verschillende financieringsstromen is beheersing van de kosten bovendien heel moeilijk en treden ‘waterbedeffecten’ op. Ook heeft de raad – zoals hiervoor kort al is genoemd – aanwijzingen voor ‘perverse prikkels’ die de snelheid en doelmatigheid van zorg niet ten goede komen. In hoofdstuk 4 noemt hij een aantal voorbeelden, zoals het aanbod- en/of geldgericht indiceren, het verstrekken van extra budget voor het wegwerken van wachtlijsten en het financieren van bezetting in plaats van resultaat.

Het op orde brengen van de institutionele kaders voor de zorg voor de jeugd is volgens de raad dan ook – gezien de vele verschillende voor deze jongeren relevante beleidsdomeinen – een majeure opgave voor het gehele kabinet. De raad beveelt aan dat het kabinet bijvoorbeeld door een grondige verkenning beziet op welke manieren de institutionele kaders met hun afzonderlijke financieringsstromen beter op elkaar kunnen worden afgestemd. Dit met als uitgangspunt dat de jongere veel meer centraal komt te staan en maatwerk gerealiseerd kan worden. Hij dringt erop aan dat het kabinet bij de ontwikkeling van zijn visie voor de lange termijn ook uitdrukkelijk de ervaringen in het veld betreft.

## 5.5 Voorstellen voor verbeteringen

### 5.5.1 *Meer gerichte aandacht voor preventie en vroegtijdige signalering*

Preventie van dreigende ernstiger gedragsproblematiek en vroegtijdige interventie bij bestaande ontwikkelingsstoornissen kan volgens de raad de kansen van kinderen op maatschappelijk participatie in de toekomst sterk vergroten. Daarom is hij van mening dat de nadruk veel meer moet komen te liggen op preventie en vroegtijdige signalering. De kern van veel problemen op latere leeftijd ligt immers in de eerste levensjaren. Bovendien zijn veel problemen voorspelbaar vanuit de omgeving en levensomstandigheden (zoals woonwijk en gezin/ onmachtige ouders) waarin kinderen opgroeien. Nu komt het nog te vaak voor dat problemen niet of te laat worden onderkend. Dat hangt mede samen met het

grote aantal mogelijke 'vindplaatsen' van kinderen en jongeren met problemen, maar ook met onvoldoende kennis van de specifieke problematiek van deze kinderen en jongeren bij professionals in de eerste lijn, zoals huisartsen, werknemers in de kinderopvang en leraren.

Met instemming stelt de raad vast dat er beleidsontwikkelingen zijn die ervoor zorgen dat risicokinderen zo vroeg mogelijk worden 'gespot' en gediagnosticeerd, dat hun ouders zo snel mogelijk worden ondersteund en het kind de hulp krijgt die het nodig heeft. Vroegtijdige signalering leidt tot meer verwijzingen, waardoor in eerste instantie het gebruik van zorg toeneemt. De raad meent dat in deze 'de cost voor de baet' uitgaat, namelijk dat verergering van de problematiek wordt voorkomen. Nogmaals merkt hij op dat zeker waar het aangeboren stoornissen betreft, het niet zo is dat de behoefte aan een zekere zorg en ondersteuning 'overgaat', maar dat tijdige en adequate hulp of ondersteuning kunnen voorkomen dat de ernst van de problematiek toeneemt. Daarmee vermindert het risico op multiproblematiek en maatschappelijke uitval, waardoor op termijn minder behoefte zal bestaan aan duurdere zorg en/of inkomensvoorzieningen. Wat het saldo van meer- en minderkosten zal zijn, is dan ook niet te zeggen.

De raad gaat ervan uit dat de hogere kosten voor preventie en vroege signalering en diagnosticering, gecombineerd met afgestemde ondersteuning op maat, tot extra investeringen in deze vroege fase leiden, maar dat dit daarna tot besparingen zal leiden in het vervolgtraject.

Graag wijst de raad op nog een ander dilemma rond vroegtijdige signalering. Enerzijds betekent vroegtijdige signalering van een stoornis dat het betreffende kind al vroeg de juiste hulp en begeleiding kan krijgen. Tegelijkertijd kan een diagnose (bijvoorbeeld ASS) het kind een – in de ogen van anderen – negatief etiket meegeven. Een dergelijk etiket kan ertoe leiden dat de jongeren uit reguliere instanties en voorzieningen worden 'geduwd' en al snel naar specifieke voorzieningen wordt verwezen. Het 'apart zetten' van jongeren met een beperking is niet alleen ongunstig voor hun zelfbeeld, maar belemmert ook hun integratie en participatie in de samenleving. Het etiket kan ook de participatiekansen van een jongere verminderen.

De raad acht het van belang om de voordelen van vroeg-tijdige signalering te behouden en de negatieve gevolgen van een diagnostisch etiket voor jongeren te voorkomen. Daarom dringt hij erop aan dat behalve op vroegsignalering ook wordt ingezet op een verandering van de beeldvorming van jongeren met stoornissen. Het etiketteren kan bijvoorbeeld tegengegaan worden door betere voorlichting over veel voorkomende stoornissen of gedragsproblematiek (zoals de publiekscampagne Cultuuromslag Wajong). Ook kan bij leraren en medeleerlingen meer begrip gekweekt worden om etikettering en stigmatisering tegen te gaan. Tijdens de opleiding en nascholing van professionals die met deze kinderen en jongeren in aanraking komen, kan ook intensievere aandacht uitgaan naar de kwalijke gevolgen van etikettering. Zeker voor hen die niet dagelijks met deze groepen werken, is het goed om meer te weten over ontwikkelingsstoornissen, gedragsproblemen, psychische en sociaal-maatschappelijke problematiek, zodat zij

signalen ervan eerder leren onderkennen, bewuster leren omgaan met risico's van etikettering en beter leren hoe ze om moeten gaan met deze jongeren. De Onderwijsraad zal binnenkort met een advies komen waarin dit ook aan de orde komt.

Inzake het verbeteren van preventie beveelt de raad aan te investeren in het versterken van de zelfredzaamheid en het zelfoplossende vermogen van gezinnen, in het bijzonder van gezinnen in achterstandssituaties. Een goed voorbeeld zijn de *Eigen Kracht Conferenties*. Studies naar preventieprogramma's laten zien dat vroegtijdige interventies bij gezinnen met hoog risico kosteneffectief zijn en onder andere leiden tot minder schooluitval. Voorzieningen waar alle ouders en kinderen komen, zoals de huisarts, consultatiebureaus, de verloskundige, de kinderopvang, jeugdgezondheidszorg, peuterspeelzalen en onderwijs, spelen een belangrijke rol in de preventie, mits zij daarvoor voldoende kennis en menskracht hebben. Bewezen effectieve opvoedingsondersteunende programma's, zoals bijvoorbeeld *Vroeg, Voortdurend en Integraal* of *Triple P* verdienen een brede navolging. Het verdient hierbij aanbeveling om waar mogelijk ook gebruik te maken van de *peergroup*-benadering, waarbij jongeren van elkaar leren en elkaar motiveren.

Verder steunt de raad het beleid dat in gang is gezet om samenwerking in de keten van eerstelijnszorg en hulp te bevorderen en duidelijker af te bakenen wie waar de regie voert. De nieuwe Centra voor Jeugd en Gezin, onder verantwoordelijkheid van de gemeenten, kunnen in dit proces een grote rol gaan spelen, maar evenzeer bestaat het risico dat alleen een extra schakel is toegevoegd en deze centra te zeer op afstand blijven. De raad is van mening dat eenduidigheid nodig is wie wanneer de regie heeft en kan zich daarom op zich wel vinden in een coördinerende rol van gemeenten in de preventie en het versterken van de samenwerking tussen organisaties die daarin actief zijn. Wel is het zaak dat gemeenten tot goede onderlinge afstemming komen indien samenwerking op een grotere regionale schaal nodig is. Ook vraagt de verdere implementatie van de Centra voor Jeugd en Gezin extra aandacht, met name waar het gaat om de laagdrempelige toegang juist voor de mensen die niet makkelijk de weg vinden naar de instituties. Een meer *outreaching* benadering is daarvoor op haar plaats. Verder dringt de raad aan op het goed volgen van ontwikkelingen rond de Centra en nauwlettend toezien op resultaten, bijvoorbeeld door een resultatentoets in te stellen.

Ook in het regulier onderwijs zijn volgens de raad positieve ontwikkelingen gaande die de zorg in en rond de school beogen te versterken (zoals het verder versterken en uitbreiden van de Zorg Advies Teams, de 'plusvoorziening' voor overbelaste jongeren en schoolmaatschappelijk werk in het mbo). Deze zorg moet jongeren met problemen ondersteunen, helpen en zo nodig doorverwijzen naar gespecialiseerdere instanties. Daarmee kunnen deze jongeren voor het onderwijs worden behouden en is het mogelijk hun schooluitval te voorkomen, hetgeen uiteindelijk hun kansen op de arbeidsmarkt vergroot. Aanbevelingen zijn volgens de raad: het (verder) vergemakkelijken van de overgangen tussen schooltypen en tussen school en werk, en de verdere implementatie van beleid om de jongeren voor te bereiden op hun latere arbeidsparticipatie. Het advies *Meedoen zonder*

*beperkingen* bevat daarvoor tal van concrete aanbevelingen, bijvoorbeeld over verplichte handelingsplannen waarin de toekomstige participatie nadrukkelijk is opgenomen en de ‘warme overdracht’ bij overstap tussen scholen of tussen school en arbeidsmarkt.

Tot slot dringt de raad erop aan dat het kabinet zich beraadt op betere mogelijkheden voor preventie van alcohol- en drugsgebruik onder jongeren en op het ontmoedigen van het opnemen van kredieten vanwege het probleemversterkende effect ervan. Daarnaast is het voor dakloze jongeren nodig eerst de basisvoorwaarden op orde te hebben op het terrein van huisvesting, financiën en goede begeleiding. Zonder dat is deelname aan onderwijs of leerwerktrajecten vrijwel onmogelijk. Op dit vlak werken regelingen elkaar tegen, zoals bijvoorbeeld het geval is met de Wet investeren in jongeren, waarin is bepaald dat jongeren eerst een leerwerkeraanbod moeten accepteren voordat een inkomensvoorziening volgt.

### 5.5.2 *Meer aansluiten bij individuele ondersteuningsbehoefte: maatwerk, vraagsturing en samenwerking*

De raad constateert dat jongeren met multiproblematiek door de aard en complexiteit van hun problemen te maken kunnen krijgen met zeer veel uiteenlopende instanties: verwijzingsinstanties, indicerende organen en uitvoeringsinstellingen in diverse domeinen als zorg, onderwijs, woonzorg, justitie, werk en inkomen. Dat bergt het risico in zich van langdurige en herhaalde indicatieprocedures en versnipperde hulp die niet goed is afgestemd op de specifieke ondersteuningsbehoefte van de jongere.

Verschillende regelingen of voorzieningen komen slechts aan een deel van die ondersteuningsbehoefte tegemoet. Ook is het ondersteuningsaanbod vanuit de diverse regelingen niet op maat gesneden maar gestandaardiseerd. De ene keer is het aanbod daardoor veel ruimer dan nodig, de andere keer beantwoordt het slechts aan een deel van de behoefte. Daar waar het aanbod ruimer is, werkt dit mogelijk afhankelijkheid van regelingen in de hand en is in ieder geval sprake van overmatig en dus ondoelmatig aanbod.

De raad is zich ervan bewust dat de problematiek van deze jongeren zoveel facetten heeft, dat hiervoor geen enkelvoudig hulpaanbod te maken valt. Gevolg daarvan is dat hoe beter iemand past bij het aanbod, hoe beter iemand geholpen kan worden. Achtergrond van het probleem is dat de organisaties en instellingen met handen en voeten gebonden zijn aan het leveren van een specifiek gedefinieerd en bij wet vastgelegd aanbod. De taakomschrijving, de beschikking over de omvang en besteding van middelen, de wijze van verantwoording afleggen, het ligt veelal vast in wettelijke regelingen. Iedere instantie streeft haar eigen – door de wet bepaalde – doel na en wordt daar uiteraard ook op afgerekend. Dat deze doelen met elkaar verbonden zijn, wordt wel erkend in de praktijk, maar niet in regelgeving. Om die reden dringt de raad er, zoals eerder gezegd met het oog op een meer fundamentele oplossing voor de langere termijn, op aan dat het kabinet door middel van een diepgaande verkenning nagaat hoe meer samenhang gebracht kan worden in de vele verschillende wettelijke kaders.

Voor de korte termijn beveelt de raad aan te komen tot werkwijzen die het voor de jongeren zelf makkelijker maken en die bovendien leiden tot een betere aansluiting bij de ondersteuningsbehoefte. Hij noemt hierna een drietal mogelijkheden voor verbeteringen, met name voor de hulp aan jongeren met multiproblematiek.

#### *Betere afstemming tussen verschillende indicaties*

Om te bereiken dat de aard en mate van de ondersteuningsbehoefte van de jongere uitgangspunt wordt, beveelt de raad aan de indicatiestellingen voor verschillende voorzieningen beter op elkaar af te stemmen en voor de aanvrager eenvoudiger, laagdrempeliger en sneller te maken. Een meer eenduidige en beter afgestemde indicatiestelling is volgens de raad een belangrijke randvoorwaarde om te kunnen vaststellen wat de juiste begeleiding en ondersteuning voor de jongeren met multiproblematiek is. Een suggestie uit het veld die de raad daarvoor graag meegeeft, is daarbij de praktische toepassingsmogelijkheden te verkennen van een systematiek op basis van de ICF-classificatie (International Classification of Functioning, Disability and Health). Deze classificatie beoogt de communicatie (door eenheid van taal) en uitwisselbaarheid en vergelijkbaarheid van gegevens te verbeteren, om daarmee een bijdrage te leveren aan de verbetering van de kwaliteit van de zorg, gezondheid en participatie van mensen met een beperking.

#### *Eén coördinerend professional gedurende hele tocht door instituties*

Verder beveelt de raad aan dat er één coördinerende professional komt die de jongere met multiproblemen assisteert, coacht en begeleidt bij het organiseren van de noodzakelijke ondersteuning op maat gedurende diens ‘tocht door de instituties’. Die rol kan in beginsel vervuld worden door een professional uit alle domeinen, mits hij of zij een goed overzicht heeft van de expertise en mogelijkheden in andere disciplines en er tussen de jongere in kwestie en deze professional een basis van vertrouwen is. Daarom heeft de jongere in kwestie een belangrijke stem in de keuze welke professional of welke instantie de coördinerende rol gaat vervullen.

Het gaat de raad uitdrukkelijk niet om het toevoegen van een extra coach of begeleider en evenmin om het vooraf opleggen van een blauwdruk wie die rol per situatie oppakt. Hij acht het wel belangrijk dat die persoon een zekere doorzettingsmacht heeft en in de gelegenheid is de jongere gedurig te begeleiden bij zijn ‘tocht door de instituties’. Om dat te bereiken valt te denken aan het instellen van een informatieplicht die de diverse instanties die met de jongere te maken hebben, verplicht de benodigde informatie te delen, en aan het verschaffen van voldoende middelen (bijvoorbeeld een lagere ‘caseload’) en faciliteiten om deze arbeidsintensieve taak te vervullen. Vanuit de keten dient de professional voldoende materiële en mentale rugdekking geboden te worden.

#### *Betere samenwerking*

In de derde plaats meent de raad dat een betere samenwerking van professionals over de grenzen van de domeinen heen, maar soms ook binnen de grenzen van een domein, tot forse verbeteringen kan leiden. Dit haakt aan bij initiatieven van diverse ministeries om samenwerking te versterken, bijvoorbeeld door de instelling van ZAT-teams die meer

structureel vormgeven aan en rondom het onderwijs rondom voortijdig schoolverlaten of aan de samenwerking tussen praktijkschool/ vso en mbo. Om samenwerking te realiseren, is het van belang dat de onderlinge communicatie tussen betrokken professionals in verschillende domeinen makkelijker en laagdrempelig wordt. Meer kennis over elkaars discipline kan bijdragen aan een groter onderling vertrouwen, wat weer leidt tot betere samenwerking. Hier liggen volgens de raad mogelijkheden voor bijscholing en meer aandacht voor interdisciplinariteit in de opleidingen voor professionals. De noodzaak van meer samenwerking moet leiden tot sneller en makkelijker contact, niet tot meer bureaucratie of vergaderingen. In dat verband en ook onder die restricties zou volgens de raad een verdere ontwikkeling van de Verwijs-index goed kunnen werken.

Om de noodzaak van betere samenwerking te onderstrepen en uit de sfeer van vrijblijvendheid te halen, beveelt de raad aan na te gaan hoe samenwerken meer kan worden afgedwongen. Een mogelijkheid is dat het kabinet op landelijk bestuurlijk niveau afspraken maakt of convenanten afsluit met betrokken organisaties, met de intentie dat die organisaties zich maximaal zullen inspannen om samenwerking actief te stimuleren in hun eigen organisatie. Er moet een context gecreëerd worden waarin samenwerking lonend is. Een goed ketenbeheer is een noodzakelijke voorwaarde en er moet een partij zijn die verantwoordelijk is voor dat ketenbeheer. Dit sluit aan bij de eerder genoemde aanbeveling van een coördinerende professional, die dan ook moet worden toegerust met verantwoordelijkheden, bevoegdheden en middelen.

Een suggestie uit het veld draagt de mogelijkheid van *trajectverantwoordelijkheid* aan, waarbij één van de betrokken instellingen de verantwoordelijkheid krijgt voor een jongere tot hij of zij een tijdlang stabiel – bijvoorbeeld een half jaar – in de samenleving functioneert. De raad adviseert om die instantie de trajectverantwoordelijkheid te geven die het vertrouwen geniet van de jongere. Zijn of haar stem is daarom van groot gewicht in de keuze. Trajectverantwoordelijkheid draagt eraan bij dat ook de zorgaanbieder belang krijgt bij een goede samenwerking met ketenpartners en dat deze (het organiseren van) nazorg, onderwijs en arbeidstoeleiding als zijn verantwoordelijkheid gaat zien. Tevens zal er kritisch bezien moeten worden welke problematiek de zorgaanbieder wel of niet aankan.

Hoewel samenwerken voor een deel een kwestie is van doen (waarbij de professionals in beeld zijn), zijn er ook institutionele aspecten die de aandacht vragen. Er zijn aanwijzingen dat het voor instellingen afzonderlijk doelmatig is om eerst hun eigen terrein af te bakenen en pas in tweede instantie te werken aan samenwerkingsverbanden die voor de doelgroep zinvol zijn. De raad beveelt dan ook aan dit soort institutionele knelpunten mee te nemen in de eerder bepleite diepgaande studie naar de onderlinge samenhang van regelgeving, waarbij aspecten als een betere aansluiting bij de ondersteuningsbehoefte van de jongere, maatwerk en gerichtheid op (latere) participatie meegenomen zouden moeten worden. In dit advies noemt hij in hoofdstuk 4 nog een aantal concrete voorbeelden van ‘perverse’ effecten van regelgeving, die eveneens daarbij te betrekken zijn.

### 5.5.3 *Versterken van de positie van professionals*

Het verder versterken van de positie van professionals is volgens de raad een noodzakelijke voorwaarde om de vele beleidsvoornemens rond deze groep jongeren te kunnen laten slagen. Het is van belang voor een professional om tijdig te signaleren wat er aan de hand is met een jongere en daarover te praten met collega's in andere domeinen en vervolgens tot een op de jongere toegesneden aanbod te komen. Daarom is volgens de raad deskundigheidsbevordering noodzakelijk om professionals (in alle domeinen, zeker ook in de eerste lijn) beter toe te rusten voor hun belangrijke taak. Een van de aandachtspunten daarbij is het versterken van hun kennis van ontwikkelingsstoornissen en multiproblematiek en van andere domeinen en disciplines, zodat professionals meer inzicht hebben op het nut en de mogelijkheden daarvan. Ook dient daarin meer aandacht uit te gaan naar kennis over een betere voorbereiding op de latere participatie van de jongeren. Dat kan door nascholing van professionals, maar ook door in opleidingen voor hulpverleners, leraren en andere professionals aan dergelijke kennis meer aandacht te besteden.

Verder verdient volgens de raad het verder versterken van de professionaliteit van de professionals aandacht. Er zouden meer mogelijkheden moeten komen om gedurende de loopbaan verder te groeien in het vak, met bijbehorende opleidingsmogelijkheden, mogelijkheden voor nascholing, doorgroei in functies en groei in beloning. Er zijn signalen dat de arbeidsmarkt voor professionals in de jeugdzorg niet bijzonder goed functioneert. Er is – blijkens onderzoek onder de werkers daar – veel verloop door hoge werkdruk, weinig loopbaanperspectief en het werkklimaat. Het werk wordt als geestelijk en emotioneel zwaar ervaren en er is te weinig tijd om met de cliënten bezig te zijn. Aandacht voor deze factoren is van belang om de vele betrokken en deskundige medewerkers in de jeugdzorg te behouden en op termijn voldoende krachten te kunnen blijven werven. Ook in het onderwijs dreigen tekorten op de arbeidsmarkt te ontstaan, allereerst doordat veel docenten de pensioengerechtigde leeftijd gaan bereiken. Tegen die achtergrond beveelt de raad aan nu al stappen te zetten om het werken in deze maatschappelijk zo belangrijke sectoren aantrekkelijker te maken.

De huidige initiatieven voor de werknemers in de jeugdzorg die beogen het werkklimaat te verbeteren, de regeldruk te verminderen en carrièrekansen te vergroten, zijn volgens de raad een stap in de goede richting, ook al moet de praktijk nog leren of dit voldoende soelaas biedt. De wijze waarop de professionals hun werk beleven, hangt immers ook samen met de thema's die hierboven zijn besproken. Professionals geven aan dat zij bij het aanbieden van geïntegreerde zorg aan de jongere aanlopen tegen te strakke regelgeving die hen belemmert om over hun eigen verantwoordelijkheidsgrenzen heen te stappen. Hierdoor kunnen zij de jongere soms niet de hulp bieden die zij zouden willen bieden en die de jongere ook nodig heeft.

Daarom is het van belang dat de voorgenomen verminderde regeldruk niet alleen leidt tot meer tijd met de cliënt, maar ook tot meer ruimte voor de professional om in te gaan op de specifieke hulp- of ondersteuningsbehoefte van de cliënt. Dit aspect verdient ook

aandacht bij de studie naar de wijze waarop institutionele kaders meer samenhangend te maken zijn. Wanneer de professional de tijd en ruimte heeft om zijn of haar cliënt de noodzakelijke passende hulp te geven, zal dit waarschijnlijk leiden tot een hogere tevredenheid in het werk en daarmee tot een lagere uitstroom. De keuze om in deze sectoren te werken, wordt immers doorgaans meer ingegeven door de wens iets te doen voor medemensen dan door de wens om administratieve handelingen uit te voeren. Dergelijke werkzaamheden houden de professional weg van de jongere en maken het werk er voor velen van hen niet aantrekkelijker op. De professional moet weer zijn professe kunnen uitoefenen.

#### 5.5.4 *Versterken van (voorbereiding op) participatie*

Op basis van een analyse van een aantal belangrijke beleidsontwikkelingen op de diverse domeinen (zie hoofdstuk 3 en bijlage 5) constateert de raad dat het kabinet zich inspant om de participatie van kwetsbare groepen te bevorderen.

*Veel in gang gezet door kabinet...*

In het zorgbeleid is aandacht voor de toekomstige participatie van de jongere nog geen gemeengoed. Het onderwijsbeleid focust echter steeds meer op de toekomstige participatie van jongeren met functiebeperkingen. Tegelijkertijd komen er uit het veld geluiden dat de nieuwe onderwijsbeleidsontwikkelingen in de praktijk niet altijd goed merkbaar zijn en er nog het nodige kan verbeteren. Dat geldt bijvoorbeeld voor de begeleiding van leerlingen bij de overgang tussen scholen en schoolniveaus (van basis-, naar voortgezet en beroepsonderwijs). Voor zwerfjongeren is het heel belangrijk dat er meer flexibiliteit in het onderwijs komt wat het moment van instroom betreft. Ook de overgang van school naar werk blijft aandacht vragen. De raad deed daarvoor in zijn advies *Meedoen zonder beperkingen* diverse concrete aanbevelingen die ook voor de jongeren in dit advies van belang zijn (zie paragraaf 4.3.3 en paragraaf 4.6.2).

Op het domein van arbeid en inkomen ontwikkelt het kabinet veel nieuw beleid en maatregelen gericht op een grotere maatschappelijke en arbeidsdeelname van jongeren met een beperking. Het versterken van (de voorbereiding op de latere) participatie heeft mede door de wijzigingsvoorstellen voor de Wajong een flinke impuls gekregen. In dit kader ontwikkelt het kabinet ook acties die erop gericht zijn werkgevers te stimuleren tot en te ondersteunen bij het in dienst nemen van jongeren met een beperking. Daarnaast beoogt het programma Cultuuromslag Wajong bij betrokkenen te bewerkstelligen dat zij participatie ook voor jongeren met een beperking vanzelfsprekend gaan vinden. Het gaat dan bijvoorbeeld om professionals in de (jeugd)zorg, in het onderwijs, binnen UWV, bij werkgevers en werknemers, bij ouders en bij de jongeren zelf.

*.... en werkgevers en werknemers*

Bij het versterken van de participatie van jongeren met een beperking spelen werkgevers en werknemers ook een belangrijke rol. Waar het de rol van sociale partners betreft,

brengt de raad met instemming onder de aandacht dat zij in reactie op het SER-advies *Meedoen zonder beperkingen* een aanbeveling hebben uitgebracht: de *Aanbeveling Stichting van de Arbeid gericht op de bevordering van de participatie van jonggehandicapten in het Nederlandse bedrijfsleven*.

Deze Aanbeveling ging vergezeld van een *Toelichting*, waarin de centrale organisaties van werkgevers en werknemers in de Stichting van de Arbeid de wenselijkheid en noodzaak onderschrijven van een substantiële verhoging van het aantal Wajongers dat participeert. Reden daarvoor is de sterke toename van het aantal jongeren met een functiebeperking en het risico dat zij lopen om geen duurzame plaats op de arbeidsmarkt te verwerven. De Toelichting geeft nadere uitleg aan de aanbeveling en is bedoeld om werkgevers en werknemers behulpzaam te zijn bij de concrete invulling op decentraal niveau. Aan de afspraken kan invulling worden gegeven door reguliere arbeidsplekken voor deze jongeren beschikbaar te stellen, maar ook door stageplekken en detachingsplaatsen te creëren zodat de jongeren werkervaring kunnen opdoen als opstap naar regulier werk. Ook bevat de Toelichting een overzicht van ondersteunende voorzieningen voor de werkgever die erop gericht zijn het voor hem of haar zo eenvoudig en risicoloos mogelijk te maken.

Het succes van deze *Aanbeveling* van de Stichting van de Arbeid staat of valt met het daadwerkelijk beschikbaar komen van reguliere arbeidsplekken, stageplaatsen of detachingsmogelijkheden. Uit een brief van minister Donner aan de Tweede Kamer en een bijbehorende notitie *Aanpak werk voor Wajongers* blijkt – zo constateert het kabinet verheugd – dat ondanks de economische crisis er nog steeds werkgevers zijn die werkplekken voor Wajongers willen creëren. Er zijn convenanten afgesloten met (groepen) werkgevers en het aantal cao's met afspraken over werkplekken voor Wajongers neemt toe. Ongeveer 21 procent van de cao's die sinds het voorjaarsakkoord van 25 maart 2009 zijn afsloten, bevat afspraken over werk voor Wajongers.

#### *Mogelijkheden in plaats van beperkingen*

De raad meent dat sociale partners en kabinet met deze benadering op de goede weg zijn, maar kan op dit moment niet goed beoordelen op welke punten extra maatregelen ter versterking van de participatiedoelstelling nodig zijn. Wel vraagt hij aandacht voor dagbesteding in de zorg als een goede basis voor een opstap naar participatie. Aanbeveling verdient dat het kabinet gemeenten aanspoort om hun participatiebudgetten ook aan te wenden om dagbesteding in de zorg te versterken.

De effecten van de maatregelen die recent genomen zijn of nog genomen gaan worden, zijn nog niet meetbaar in de praktijk. Hij wil nog eens onderstrepen dat ook voor de jongeren die in dit advies centraal staan, de focus bij hun (voorbereiding op) participatie niet zou moeten liggen op hun beperkingen. Ook voor jongeren met ontwikkelingsstoornissen, verstandelijke beperkingen, psychische, gedrags- en multiproblematiek zijn er mogelijkheden om deel te nemen aan de arbeidsmarkt en/of mee te doen in de samenleving.

De functies waarin zij over het algemeen het best tot hun recht komen, zullen soms aangepast (job carving) of gecreëerd moeten worden. Dat is keer op keer een kwestie van maatwerk, waarbij het nodig is goed te kijken naar de mogelijkheden van de individuele jongere in plaats van naar diens beperkingen. Ook de Gezondheidsraad benadrukt dit in zijn recente advies *Autismespectrumstoornissen* (2009). Daarnaast vraagt de plaatsing van een jongere uit de doelgroep om gerichte, op het specifieke individu toegesneden ondersteuning op de werkvloer, vaak voor langere tijd of zelfs structureel. Dit doet een appél op de maatschappelijke verantwoordelijkheid van de werkgever, waaraan overigens veel werkgevers bereid zijn gehoor te geven. De raad benadrukt dat het ook vraagt ook om een goede ondersteuning en facilitering van de werkgever en de collega's op de werkvloer. Wat dit laatste betreft, wijst hij op een goed initiatief van de FNV, waarin collega's tot mentoren worden opgeleid om de benodigde ondersteuning op de werkvloer te kunnen geven.

Veel van de jongeren die in dit advies centraal staan, zijn volgens de raad in staat en gemotiveerd om met de juiste hulp en ondersteuning, goede begeleiding, draagvlak op de werkvloer en enige tolerantie ten opzichte van hun afwijkend gedrag, te functioneren op de arbeidsmarkt of in een andere vorm van werk dat bij hen past. Hoewel het vaak extra tijd en/of moeite kost om hun talenten tot ontwikkeling te brengen, zijn die inspanningen volgens de raad zeer de moeite waard: de meeste van deze jongeren willen heel graag werken en zijn – met de juiste ondersteuning en op de juiste werkplek – in staat om uit te groeien tot loyale en productieve medewerkers.

Den Haag, 18 december 2009

A.H.G. Rinnooy Kan  
Voorzitter

V.C.M. Timmerhuis  
Algemeen secretaris