



**SAMENVATTING**



## Samenvatting

In dit advies beziet de Sociaal-Economische Raad de mogelijkheden om jongeren met ontwikkelings- of gedragsstoornissen of daarmee overeenkomende problematiek beter voor te bereiden op participatie. Hierover heeft de minister van Jeugd en Gezin namens het kabinet op 22 december 2008 advies gevraagd. De raad komt tot de volgende bevindingen en conclusies.

### *Veelomvattende problematiek*

In dit advies gaat de aandacht uit naar jongeren met een ontwikkelingsstoornis (bijvoorbeeld autisme, ADHD, licht verstandelijke beperking). Daarnaast is in dit advies ook aandacht voor jongeren met gedrags- of multiproblematiek die zich uit in psychische, sociale, cognitieve of gedragsproblemen en/of maatschappelijke problematiek (zwerfen, drugsgebruik, schulden). De raad spreekt over 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 leeftijdsgroep die in ogenschouw is genomen is ruim: jongeren tussen 0 en 27 jaar. Om een beter beeld te schetsen van de problemen waarmee deze jongeren in aanraking komen, bevat dit advies een aantal cases van jongeren met verschillende stoornissen en problemen.

### *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 naar verhouding gunstiger zijn dan voor de jongeren met multiproblematiek. Bij jongeren met multiproblematiek betekent het samengaan van psychische of gedragsproblemen en/of stoornissen van zeer diverse aard dat zij behoefte hebben aan een zeer gedifferentieerde ondersteuning op allerlei gebieden.

Een reëel gevaar bij deze jongeren is onderbenutting van zorg en voorzieningen, waardoor verergering van de problematiek optreedt. De problematiek kan verder escaleren door het ontbreken van een veilige thuissituatie, het gebruik van alcohol of drugs, het aangaan van schulden en het ontbreken van een toekomstperspectief (school of werk). Daardoor krijgen deze jongeren te maken met een vaak lange, moeizame en ingewikkelde ‘tocht door de instituties’. Het risico van voortijdig afhaken is groot, doordat ze telkens opnieuw hun verhaal moeten vertellen en hun complexe problematiek niet tot een oplossing komt.

### *Groei van het gebruik van voorzieningen*

De raad is met het kabinet bezorgd dat een groeiende groep jongeren met ontwikkelings- of gedragsstoornissen/multiproblematiek de arbeidsmarkt niet of moeizaam dreigt te bereiken. Hierdoor is het risico groot dat zij levenslang afhankelijk blijven van collectieve voorzieningen en dat hun talenten onbenut blijven.

De raad stelt vast dat het toenemend gebruik van collectieve voorzieningen maar zeer beperkt veroorzaakt wordt door een stijging in de mate waarin de diverse ontwikkelings- of gedragsstoornissen of multiproblematiek voorkomen. Oorzaken liggen veeleer in: een betere signalering van problemen, de toenemende complexiteit van de samenleving, een grotere nadruk op arbeidsproductiviteit en prestaties en een zekere ‘push out’ vanuit de reguliere voorzieningen (bijvoorbeeld naar het speciaal onderwijs).

De raad benadrukt dat hij geen aanwijzingen heeft kunnen vinden die wijzen op onterecht gebruik van voorzieningen, door het kabinet ‘onnodige medicalisering’ genoemd. Onderzoek naar het al dan niet voorkomen van onterecht gebruik van collectieve voorzieningen door deze jongeren en de mate waarin het zich voordoet, ontbreekt evenwel. De raad kan daarover dan ook geen definitief oordeel uitspreken.

Daarnaast wijst hij erop dat bij veel stoornissen een zekere behoefte aan ondersteuning (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. De Onderwijsraad adviseert binnenkort over deze problematiek in het onderwijs.

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.

#### *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 in dit advies 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.

Een verdere toelichting op deze voorstellen volgt hieronder. Met deze voorstellen sluit de raad aan bij de lijn die het kabinet heeft ingezet met diverse beleidsvoornemens en geeft hij enkele zijns inziens fundamentele voorwaarden aan voor het welslagen van het geheel aan voorgesteld beleid. Tot die voorwaarden behoort ook een goede monitoring en effectmeting van de beleidsinitiatieven. Om uit de sfeer van vrijblijvendheid te komen beveelt hij aan zo veel mogelijk ook concrete doelstellingen te koppelen aan beleidsvoornemens.

De raad dringt er daarnaast met klem op aan dat het kabinet voor de langere termijn een gefundeerde visie ontwikkelt op een betere samenhang tussen de vele afzonderlijke voorzieningen en financieringsstromen voor jongeren met problemen. Bouwstenen daarvoor zijn: een betere aansluiting van geboden zorg bij met name complexe en meervoudige individuele ondersteuningsbehoeften, meer vraagsturing en maatwerk, een betere samenwerking en meer aandacht voor (voorbereiding op) participatie naar vermogen. Onderwerp van herbezinning 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).

Zowel de jongeren als de professionals ervaren hinder van de gescheiden institutionele kaders. Dit geldt vooral voor jongeren met een zeer diverse ondersteuningsbehoefte als gevolg van multiproblematiek. De instellingen zijn gebonden aan sterk aanbodgerichte wettelijke kaders. Gescheiden financiële stromen zorgen voor veel bureaucratie en de vele projectsubsidies verhinderen cumulatie van kennis en ervaring. Beheersing van kosten is moeilijk en ‘waterbedeffecten’ komen voor als gevolg van de verschillende financieringsstromen. Ook zijn er 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.

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 langere termijn ook uitdrukkelijk de ervaringen in het veld betreft.

Vooruitlopend hierop dringt de raad erop aan dat het kabinet spoedig een aanvang maakt met de volgende vier voorstellen voor verbetering.

*Meer gerichte aandacht voor preventie en vroegtijdige signalering*

Meer aandacht voor preventie en vroegtijdige signalering en interventie is volgens de raad noodzakelijk om de kansen op maatschappelijke participatie in de toekomst voor kinderen met problemen sterk te vergroten. Daarmee vermindert het risico op multiproblematiek en maatschappelijke uitval, waardoor op termijn ook het gebruik van collectieve voorzieningen zoals duurdere zorg en/of inkomensvoorzieningen. Vroegtijdige signalering leidt tot meer verwijzingen, waardoor in eerste instantie het gebruik van zorg toeneemt. Deze extra investeringen in de vroege fase zullen op de langere termijn juist tot besparingen in het vervolgetraject leiden. Diverse preventieprogramma's tonen

dit ook aan, zoals in hoofdstuk 4 aan de orde komt. Wat het uiteindelijke saldo van meer- kosten- en minderkosten zal zijn, is niet te zeggen.

De raad acht het van belang om de voordelen van vroegtijdige 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). Daarnaast beveelt de raad aan ook andere manieren te benutten, bijvoorbeeld via lesprogramma's op scholen en in de opleidingen voor professionals.

Uit oogpunt van preventie beveelt de raad verder uitdrukkelijk aan meer te investeren in het versterken van de zelfredzaamheid en het zelfoplossend vermogen van gezinnen, in het bijzonder van gezinnen in achterstandssituaties. Een goed voorbeeld vormen 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 van de jongeren uit deze gezinnen. Bewezen effectieve opvoedingsondersteunende programma's, bijvoorbeeld *Vroeg, Voortdurend en Integraal* of *Triple P* verdienen dan ook brede navolging. Ook de *peergroupbenadering*, waarbij jongeren van elkaar leren en elkaar motiveren, zou waar mogelijk ook gebruikt moeten worden.

Verder steunt de raad het beleid dat in gang is gezet om samenwerking in de keten van eerstelijns zorg en hulp te bevorderen en om duidelijker af te bakenen wie wanneer de regie voert. Eenduidigheid is nodig over het antwoord op de vraag wie wanneer de regie heeft. Hij 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. Daarnaast 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 voor juist die gezinnen die niet makkelijk de weg naar de instituties

vinden. Een meer *outreaching* benadering is daarvoor op zijn plaats. Verder dringt de raad aan op het goed volgen van ontwikkelingen rond de Centra en op een 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. Te denken valt aan: het verder versterken en uitbreiden van de Zorg Advies Team's, de 'plusvoorziening' voor overbelaste jongeren en schoolmaatschappelijk werk in het mbo. Aandachtspunten 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 SER-advies *Meedoen zonder beperkingen* bevat daarvoor

tal van nuttige concrete aanbevelingen die ook voor de jongeren die in dit advies centraal staan van belang zijn (zie paragraaf 4.3.3 voor een overzicht van die aanbevelingen).

Tot slot dringt de raad erop aan dat het kabinet zich beraadt op verdergaande mogelijkheden voor preventie van alcohol- en drugsgebruik onder jongeren en op het ontmoedigen van het aangaan van kredieten. Zowel overmatig alcoholgebruik als schulden hebben een probleemversterkend effect.

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

De raad benadrukt dat, vanwege de grote diversiteit binnen de groep jongeren die centraal staan in dit advies, een generieke aanpak van de hulp en ondersteuning aan deze jongeren misplaatst en niet effectief is. Elke aanpak zal daarentegen moeten starten bij het individu en zijn of haar mogelijkheden. Ook de Gezondheidsraad benadrukt in zijn recente advies *Autismespectrumstoornissen* (2009) het belang van individueel maatwerk.

De raad constateert dat jongeren met multiproblematiek door de aard en complexiteit van hun problemen te maken kunnen krijgen met zeer veel uiteenlopende instanties: verwijzinstanties, indicerende organen en uitvoeringsinstellingen in diverse domeinen als zorg, onderwijs, wonen, 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. Ten dele ligt de oorzaak hiervan in de gescheiden institutionele kaders en financieringsregelingen.

De raad beveelt zoals gezegd aan dat het kabinet zich diepgaand bezint hoe daarin meer samenhang gebracht kan worden. Voor de korte termijn beveelt de raad aan te komen tot werkwijzen die het voor de jongeren zelf makkelijker maken om de gewenste ondersteuning te krijgen die is afgestemd op hun specifieke vraag of behoefte.

Hij doet een drietal aanbevelingen voor verbeteringen:

- *Betere afstemming tussen verschillende indicaties.* Een betere afstemming tussen de indicatiestellingen is een belangrijke voorwaarde om te kunnen vaststellen wat de juiste begeleiding en ondersteuning voor de jongere in kwestie is. Uitgangspunt is dan de aard en mate van de ondersteuningsbehoefte van de jongere; om dit te bereiken beveelt de raad aan de indicatiestellingen voor verschillende voorzieningen beter op elkaar af te stemmen en voor de aanvrager eenvoudiger en laagdrempeliger te maken en de afhandeling te doen versnellen.
- *Eén coördinerend professional.* In de tweede plaats 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. Die rol kan in beginsel vervuld worden door een professional uit alle domeinen. Wel is nodig dat hij of zij een goed overzicht heeft van de expertise en mogelijkheden in andere disciplines. Bovenal is belangrijk dat er tussen de jongere in kwestie en deze professional

een vertrouwensbasis is. Daarom is het nodig de jongere in kwestie een belangrijke stem te geven in de keuze welke professional of welke instantie de coördinerende rol gaat vervullen. Voorwaarden zijn verder dat de coördinerende professional doorzettingsmacht heeft, langdurig beschikbaar is en over voldoende middelen en faciliteiten beschikt (bijvoorbeeld een lagere ‘caseload’) om deze arbeidsintensieve taak te vervullen.

- *Betere samenwerking.* Een betere samenwerking van professionals over de grenzen van de domeinen heen, maar soms ook binnen de grenzen van een domein, kan tot forse verbeteringen leiden. Dit haakt aan bij initiatieven van diverse ministeries om samenwerking te versterken. Voorbeelden hiervan zijn de instelling van ZAT-teams die de zorg in en rondom het onderwijs meer structureel vormgeven, bij de aanpak van voortijdig schoolverlaten of bij het verbeteren van overgangen tussen praktijkschool/ vso en mbo. 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. Er zou een context gecreëerd moeten worden waarin samenwerking lonend is. Een suggestie uit het veld betreft de mogelijkheid van trajectverantwoordelijkheid. Daarbij krijgt één van de betrokken instellingen de verantwoordelijkheid voor een jongere, totdat hij of zij een tijdlang stabiel (bijvoorbeeld een half jaar) in de samenleving functioneert. Ook hier is van groot belang dat die instantie de trajectverantwoordelijkheid krijgt die het vertrouwen geniet van de jongere.

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

Het verder versterken van de positie van professionals is een noodzakelijke voorwaarde om de vele beleidsvoornemens rond deze groep jongeren te kunnen laten slagen. Hij acht deskundigheidsbevordering van groot belang, gericht op het tijdig kunnen signaleren wat er aan de hand is met een jongere. Professionals zullen daarbij over de grenzen van hun eigen vakgebied moeten kunnen kijken en in staat zijn te communiceren met collega's in andere vakgebieden. Eén van de aandachtspunten daarbij is het versterken van hun kennis van ontwikkelingsstoornissen en multiproblematiek. Daarnaast zou aan de orde moeten komen hoe jongeren beter kunnen worden voorbereid op hun latere participatie. Dat kan door bij- en nascholing van professionals, maar ook door in de initiële opleidingen voor hulpverleners, leraren en andere professionals uitgebreider of meer diepgaand hierop in te gaan.

Het versterken van de professionaliteit van de professionals die bij de doelgroep betrokken zijn, is eveneens een belangrijk aandachtspunt. Er is meer nodig om hen voor de professie te behouden en hen goed toe te rusten voor hun veeleisende en diverse taak. Er zouden meer mogelijkheden moeten komen om als professional 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, mede door hoge werkdruk, weinig loopbaanperspectief en het werkklimaat. Ook in het onderwijs dreigen om soortgelijke redenen tekorten op de arbeidsmarkt te ontstaan. Tegen die achtergrond beveelt de raad aan meer stappen te zetten om het werken in deze maatschappelijk zo belangrijke sectoren aantrekkelijker te maken.

Professionals geven aan dat zij bij het aanbieden van geïntegreerde zorg aan de jongere aanlopen tegen te strakke regelgeving die hen belemmert om over de eigen verantwoordelijkheidsgrenzen te reiken. 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 door het kabinet 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 aanbevolen diepgaande herbezinning voor de langere termijn, naar de wijze waarop institutionele kaders meer samenhangend te maken zijn. De professional moet weer in de volle breedte zijn professe kunnen uitoefenen.

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

Op basis van een analyse van een aantal belangrijke beleidsontwikkelingen op de diverse domeinen, constateert de raad met instemming dat het kabinet zich inspant om de participatie van kwetsbare groepen te bevorderen en faciliteren. Uit het veld van onderwijs en zorg komen echter nog veel signalen die erop wijzen dat deze ontwikkelingen vaak nog hun beslag moeten krijgen. Met name een betere voorbereiding op participatie vraagt aandacht, waarbij het gaat om het ontwikkelen van mogelijkheden en talenten van de jongeren, gericht op hun latere participatie.

Bij het bevorderen van de participatie van jongeren met een beperking spelen werkgevers en werknemers een belangrijke rol. De raad is verheugd te constateren 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. 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* (augustus 2007) een aanbeveling hebben uitgebracht: *de Aanbeveling Stichting van de Arbeid gericht op de bevordering van de participatie van jonggehandicapten in het Nederlandse bedrijfsleven* (april 2008). Deze gaat vergezeld van een *Toelichting* met onder meer een nadere uitleg om werkgevers en werknemers een helpende hand te bieden 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.

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. 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 maar op hun capaciteiten en talenten. 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. Het SER-advies *Meedoen zonder beperkingen* bevat tal van concrete suggesties en aanbevelingen gericht op een verhoging van de participatie, die ook voor de jongeren die in dit advies centraal staan van belang zijn (zie voor een overzicht daarvan paragraaf 4.6.2).

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 goed gekeken moet worden naar de mogelijkheden van de individuele jongere in plaats van naar diens beperkingen. Daarnaast vraagt de plaatsing van een jongere uit de doelgroep 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 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 te functioneren op de arbeidsmarkt of in een andere vorm van werk dat bij hen past. Daarnaast is nodig: goede begeleiding, draagvlak op de werkvloer en enige tolerantie ten opzichte van hun afwijkend gedrag. 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.