



Nji

Nederlands
Jeugdinstituut

Kan de jeugdzorg veranderen?

Achtergronddocument verkort gepresenteerd in
de Mulock Houwer-lezing van 2023 | Tom van Yperen

Inhoud

Inleiding	3
Zowel jeugd als samenleving geeft signalen af	3
Kwaliteitsverbetering nodig	4
De verbeteropdracht voor de jeugdzorg onder de loep.....	5
Jeugdzorg: een probleemanalyse	6
Jeugdzorggebruik stijgt tot grote hoogte	6
Verklarende analyse	7
Wat te doen?	8
Nadere analyse van eerdere verbeterpogingen	10
Lange historie in het kort: twee illustratieve casussen	10
Casus 1: de opkomst en ondergang van Bureau Jeugdzorg	11
Casus 2: de moeizame transformatie van het jeugd- en gezinsbeleid.....	18
Patroon: een slecht samenspel	21
De dynamiek moet veranderen.....	23
Hervormingsagenda: toonbeeld van ander gedrag?	23
Naar een andere dynamiek	25
Focus op de kwaliteit van opgroeien en opvoeden.....	27
Al lerend doen wat werkt.....	32
Samenvatting en conclusie	33
Er dreigt een kans.....	33
De jeugdzorg kan veranderen	34
Noten.....	35
Over de auteur.....	47

Inleiding

Het is inmiddels geen nieuws meer: het gebruik van jeugdzorg in de groep kinderen en jongeren van 0 tot 18 jaar is schrikbarend hoog. In 2022 waren dat er bijna een op de zeven.¹ Dat verplicht ons als volwassenen na te denken over wat er aan de hand is. En om verbeteringen door te voeren die jeugdzorg minder nodig maken. Dat blijkt echter nog niet zo gemakkelijk. Dit jaar is veel aandacht uitgegaan naar het falen van de overheid door het boemerangbeleid dat ze heeft gevoerd. Ik wil dat beeld verbreden door te kijken naar de omgeving waarin dat beleid is gevoerd. Die omgeving is een polder waarin allerlei partijen bedoeld of onbedoeld bijdragen aan een misvorming van de noodzakelijke vernieuwing.

Zowel jeugd als samenleving geeft signalen af

In een essay dat ik met mijn collega's van het Nederlands Jeugdinstituut (Nji) in de lente van 2023 publiceerde², gingen we vooral in op de maatschappelijke context die maakt dat veel kinderen en jongeren het signaal afgeven dat ze niet gedijen. We wijzen in dat licht op de gegroeide prestatie- en geluksdruk in onze samenleving, een sterke individualisering van de opvoeding en een zware eigen verantwoordelijkheid van burgers in allerlei te maken keuzes. Daarbovenop komen grote problemen op het vlak van klimaat, wonen en betaalbaarheid van het gewone leven. Kinderen en jongeren gaan daar elk op hun eigen manier mee om. Er zijn aanwijzingen uit onderzoek dat deze ontwikkelingen bij een groot deel van hen stress, angst, somberheid, eenzaamheid of opstandigheid in de hand werken. De jeugdzorg speelt hierop in met een belofte het lijden van kinderen en jongeren te verzachten met allerlei individuele behandelingen. Omdat zoveel kinderen en jongeren lijden, ontstaan er wachtlijsten.

In ons essay stellen we dat kinderen en jongeren hier een belangrijk signaal afgeven: een toenemend aantal gedijt niet in onze samenleving. Maar feitelijk geeft de samenleving aan deze kinderen en jongeren ook een signaal af als ze reageert met een individueel aanbod van jeugdzorg: 'Jij kan het niet aan, dus jij hebt hulp nodig'. Het lijkt wel een soort uitsluitingsmechanisme in onze samenleving: 'Omdat jij niet meekan, krijg je therapie, zodat je straks weer volop mee kunt doen'.

Het is fijn dat de jeugdzorg een vangnet biedt. Zo laten we kinderen en jongeren tenminste niet aan hun lot over. Kinderen en jongeren hebben het recht dat er voor hen goed gezorgd wordt. Maar – zo schreven we eerder³ – er is weinig bewijs dat het lijden altijd erger wordt zonder jeugdzorg. Ook is er weinig bewijs dat de jeugdzorg er goed in slaagt om het lijden te verzachten.⁴ Het is ook niet aannemelijk dat ze daarin kán slagen zolang de context niet verandert. En dat maakt het zo zuur: de jeugdzorg is er om kinderen en jongeren te helpen, maar kan dat eigenlijk helemaal niet zo goed, en draagt ondertussen bij aan uitsluiting.

Kwaliteitsverbetering nodig

In de dynamiek die hiervoor geschetst is, lijkt een almaar toenemend jeugdzorgaanbod ons geen passend antwoord. Dat antwoord zoeken we eerder in het verbeteren van de omgeving. In dat licht hebben wij een pleidooi gehouden voor een intensieve investering in een samenleving die veel gezonder, kansrijker en veiliger is voor kinderen en jongeren om in op te groeien en opgevoed te worden. Kinderen en jongeren hebben het recht en wij als volwassenen hebben de plicht om ervoor te zorgen dat ze in onze samenleving beter gedijen. Dan hebben minder van hen jeugdzorg nodig om mee te kunnen doen.

Anders gezegd: kinderen en jongeren hebben het recht op goede jeugdzorg, maar ook het recht om die jeugdzorg minder nodig te hebben. Zo zegt het Kinderrechtenverdrag dat ieder kind het recht heeft op toegang tot bronnen die de gezondheid en het welzijn bevorderen.⁵ De overheid zorgt daarbij voor een levensstandaard die goed is voor de ontwikkeling, biedt passende preventie en steun, en neemt maatregelen tegen schadelijke praktijken. Dit kinderrecht is dus veel breder dan alleen het recht op jeugdzorg. Het gaat om het recht op een omgeving waarin kinderen en jongeren zich goed kunnen ontwikkelen. Mijn stelling is dat we hiervoor niet alleen naar de zorgplicht van de overheid kunnen wijzen. Álle partijen, ook de jeugdzorg, hebben een taak en een verantwoordelijkheid om aan die betere omgeving bij te dragen. Overigens zegt het Kinderrechtenverdrag ook dat kinderen het recht hebben hun mening te geven over beslissingen die hen aangaan. Daarom zal ik in deze bijdrage ervoor pleiten om hen structureel te betrekken bij de beantwoording van de vraag hoe die betere omgeving eruit moet zien en wat daarvoor moet gebeuren.

Mijn pleidooi kan de indruk wekken dat jeugdzorg en het verbeteren van de kwaliteit daarvan niet van belang is. Maar we kunnen niet zeggen: investeer in het land en jeugdzorg kan aan de kant. Jeugdzorg is en blijft een essentieel onderdeel van een samenleving met een hoge pedagogische kwaliteit. Immers, er zijn altijd kinderen en gezinnen die wél de zorg nodig hebben om mee te kunnen doen.

Het probleem is dat de jeugdzorg zoals die nu functioneert zijn rol in die samenleving niet goed kan pakken. Dat functioneren is al jaren niet goed. Zo stelde hoogleraar jeugdrecht Ido Weijers in de allereerste Mulock Houwer-lezing van 2011⁶ dat er drie cruciale inzichten in het werk van Mulock Houwer schuilen over de verbetering van de jeugdzorg:

- zijn pleidooi dat we de ouders niet buiten beschouwing moeten laten, maar dat we ze nodig hebben om iets met het kind te bereiken;
- het inzicht dat we meer ambulante moeten werken met gezinnen in plaats van residentiële zorg aan het kind te bieden;
- en als een tehuisopvoeding toch nodig is, de leidraad deze opvoeding niet aan de leefgroep ondergeschikt te maken, maar een individuele en warme band met het kind aan te gaan en kinderen actief te laten participeren.

Hoewel deze punten dateren uit de jaren zeventig van de vorige eeuw, zijn ze in mijn ogen nog steeds relevant. Dat is illustratief voor wat er in de sector gebeurt: noodzakelijke veranderingen komen in de jeugdzorg onvoldoende tot stand of beklijven niet.

De verbeteropdracht voor de jeugdzorg onder de loep

Hierna wil ik focussen op de verbeteropdracht die nodig is in de jeugdzorg als onderdeel van een pedagogisch gezondere samenleving. Hoe is die verbeteropdracht daadwerkelijk te maken? Eerst ga ik kort in op welke problemen er in de jeugdzorg zijn. Daarna ga ik wat uitgebreider in op de vraag waarom allerlei verbeterpogingen in de sector vaak zo weinig soelaas hebben geboden.

Die laatste vraag bracht bestuurswetenschapper Sharon Stellaard nog niet zo lang geleden onder de aandacht met haar analyse van het zogeheten ‘Boemerangbeleid’.⁷ Ze heeft daarbij gekeken naar de intentie van veertig jaar jeugdbeleid en ontdekte twee patronen. De eerste is dat het beleid blijft hangen in hetzelfde type denken en hetzelfde doel blijft nastreven: een samenhangend aanbod, dat aansluit bij de behoefte van ouders, kinderen en jongeren, en dat effectief en efficiënt is. Het tweede patroon is dat het beleid reactief is door steeds een nieuwe wet te introduceren omdat de vorige niet werkte.

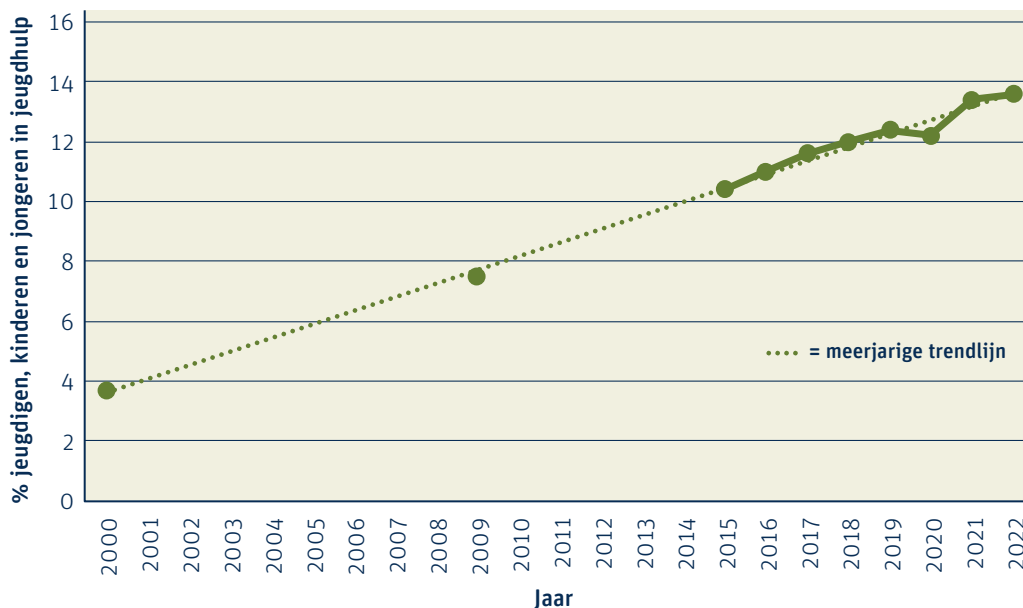
Stellaard richtte haar aandacht vooral op het beleid en bestudeerde in dat kader de memories van toelichting van de achtereenvolgende stelselwetten en de evaluaties van die wetten. Hoewel zij geen duidelijke definitie geeft van wat zij onder ‘beleid’ verstaat, maak ik uit haar werk op dat ze vooral het overheidsbeleid bedoelt dat gericht is op verbetering van de sector, met wetgeving als belangrijkste instrument. Ik wil in dit document de aandacht verbreden door te kijken naar de context waarin dat beleid gevoerd wordt. Ik doel daarbij op de dynamiek tussen allerlei partijen in het jeugdveld die maken dat het beleid überhaupt niet goed in een wet terechtkomt, of niet goed wordt opgevolgd. Ik ga aan de hand van voorbeelden laten zien dat allerlei goedbedoelde initiatieven vanuit de politiek in een ingewikkelde wisselwerking met het veld misvormd worden en uiteindelijk weinig verbetering opleveren. Zoals Hans Du Prie, oud-directeur van een grote jeugdzorginstelling, zegt over het gebrek aan verbetering: ‘Dit gaat ook over ons’.⁸ Dat leidt bij mij uiteindelijk tot de vraag of er een ander beleid nodig is óf een ander gedrag van alle betrokken partijen.

Jeugdzorg: een probleemanalyse

In vijftientig jaar tijd is het jeugdzorggebruik spectaculair gegroeid. Cijfers van het CBS laten zien dat in sommige leeftijdsgroepen het jeugdzorggebruik nog hoger ligt dan de eerdergenoemde een op de zeven. Wat is er nodig om dit te veranderen? Op die vraag ga ik hierna kort in. Kort, omdat er al zoveel over is gezegd en geschreven.

Jeugdzorggebruik stijgt tot grote hoogte

Kijken we naar de cijfers van het afgelopen jaar – 2022 – dan zien we dat van alle kinderen en jongeren in ons land in de leeftijd van 0 tot 23 jaar ongeveer 10,7 procent jeugdzorg kreeg.⁹ Dat zijn meer dan 470.000 kinderen en jongeren. Dat cijfer is enigszins vertekend omdat veel van de 18- tot 23-jarigen niet meer in jeugdzorg zijn, maar onder de volwassenen-geestelijke gezondheidszorg (ggz) vallen. Die blijven hier buiten beeld. Als die groep buiten beschouwing gelaten wordt, ontving 13,6 procent van alle kinderen en jongeren van 0 tot en met 17 jaar in 2022 jeugdhulp, bijna een op de zeven dus. In verschillende publicaties hebben we de afgelopen jaren laten zien dat dit percentage over de jaren heen enorm is gestegen (zie figuur 1). Op basis van de eerste cijfers over 2023 is de verwachting dat het gebruik verder stijgt.¹⁰



Figuur 1. Ontwikkeling jeugdhulpgebruik 2000-2022 (0 t/m 17 jaar)¹¹

De grootste stijging van het jeugdzorggebruik zit in de ambulante jeugdhulp. Anno 2022 heeft rond de 95 procent ‘jeugdhulp zonder verblijf’, zoals dat heet. Ongeveer vijftien procent kreeg jeugdhulp van het wijk- of buurtteam van een gemeente, de rest van een andere jeugdhulpaanbieder.

Op detailniveau geven de cijfers van CBS een even boeiende als onthutsende inkijk in de verdeling over verschillende leeftijdsgroepen:¹²

- Van de jongens in de leeftijd 8 tot 12 jaar is het jeugdzorggebruik 22 procent, meer dan een op de vijf. Dat is schrikbarend veel. We weten uit studies dat er bij ouders en in het onderwijs veel ‘handelingsverlegenheid’ is in het omgaan met jongens die zogeheten ‘lastig gedrag’ vertonen. Dat gedrag bestaat uit veel bewegen, vaak regels overtreden, minder serieus met schoolwerk bezig zijn en niet zo makkelijk praten over wat hen bezighoudt.¹³ Omgaan met ‘gedragsproblemen’ hoort tot het rijtje van de meest voorkomende zorgpunten van ouders.¹⁴ In het onderwijs geldt het al jaren als de grootste uitdaging om de hoge toestroom naar speciale onderwijsvoorzieningen te verminderen.¹⁵
- Ook in de groep jongeren van 12 tot 18 jaar is het zorggebruik hoog. Bij meisjes is dat bijna 18 procent, oftewel meer dan een op de zes (in 2019 was dat nog een op de zeven). Bij jongens is dat in 2022 een op de zeven. Deze cijfers stroken met studies die laten zien dat mentale problemen bij jongeren, met name bij meisjes in het voortgezet onderwijs, flink aan het toenemen zijn.¹⁶

De groei van het jeugdzorggebruik is geen nieuw fenomeen. Ook al in de tachtiger jaren van de vorige eeuw is gesproken over de toename, met wachtlijsten en moeilijk te dragen kosten als gevolg. De Interdepartementale Werkgroep Ambulante en Preventieve Voorzieningen voor hulpverlening aan jeugdigen (IWAPV) constateert al in 1984¹⁷ dat er in de zeventiger jaren door een combinatie van maatschappelijke ontwikkelingen, overheidsbeleid en hoogconjunctuur er een sterke groei plaatsvond van het gebruik van allerlei voorzieningen, inclusief de jeugdzorg. Door de economische crisis in de zeventiger en tachtiger jaren is dit steeds meer gaan knellen. Wat ze toen nog niet wisten, was dat het jeugdzorggebruik vergeleken met nu toen nog *peanuts* was.

Verklarende analyse

Waarom stijgt het jeugdzorggebruik? In een serie essays¹⁸ wijst het Nji op een reeks factoren die er spelen. Wetend dat ik daarmee allerlei belangrijke details tekortdoe, vat ik deze samen in drie hoofdfactoren:

1. Ontwikkelingen in het opgroeien en opvoeden van kinderen

Het aantal echtscheidingen stijgt, de prestatiedruk neemt toe, maar de geluksnorm is hoog. Gewone obstakels worden benaderd als een probleem. Er is veel aandacht voor allerlei risicofactoren die het opgroeien in de weg staan, terwijl factoren die positief werken onderbelicht blijven. Dat alles wekt de indruk dat opgroeien en opvoeden een moeilijke onderneming is. In zekere zin is dat ook zo, omdat de samenleving het opgroeien en opvoeden niet gemakkelijker maakt. De laatste jaren wordt dat met name zichtbaar in crises vanwege corona, klimaatverandering, beschikbaarheid van woningen, betaalbaarheid van het gewone leven en sociale media die een negatieve weerslag hebben op het welzijn van kinderen, jongeren en opvoeders.¹⁹

2. Het jeugdstelsel

De aandacht voor de pedagogische kwaliteit van basisvoorzieningen als kinderopvang, school en voorzieningen voor sport en spel is beperkt. Jeugdzorg blijkt gemakkelijk toegankelijk voor grote delen van de bevolking. Gezinnen met complexe en hardnekkige problemen vinden die weg juist moeilijker. En als dat al lukt, krijgen ze te maken met een versnipperd veld waarin niet goed wordt samengewerkt. Daardoor blijven deze gezinnen langer in het systeem dan nodig is.

3. De hoge verwachtingen over en tegelijkertijd de beperkte ontwikkelingsstand van de jeugdzorg

Professionals lijken veiligheidshalve vaak te kiezen voor de inzet van zorg, terwijl de resultaten van die zorg beperkt zijn. De kennisontwikkeling in de sector gaat snel, maar is nog relatief jong. Tegelijk wordt bestaande kennis te weinig gebruikt. Dat heeft tot gevolg dat kinderen, jongeren en gezinnen langer in zorg zitten of later weer zorg nodig hebben.

Als ik dit zo in een notendop schets, begint het al gauw te duizelen. Terecht, want het is erg complex. Waar moet je in hemelsnaam beginnen om dit aan te pakken?

Wat te doen?

Kijken we naar de geschiedenis van alle verbeterpogingen, dan zien we dat extra geld om de groei van het zorggebruik op te vangen niet voldoende is. Het lijkt er zelfs op dat dit de groei in stand houdt. Hetzelfde geldt voor structuurwijzigingen, het invoeren van nieuwe wetten en regels, of het investeren in weer een onderzoek naar de werking van het stelsel. Ik wil niet zeggen dat dit soort maatregelen zinloos zijn; het gaat erom dat ze niet voldoende zijn om effect te sorteren.

Door de geschiedenis heen en in de literatuur zien we wel een rode draad die duidelijk maakt wat er inhoudelijk nodig is:²⁰

- verbetering van het pedagogisch klimaat in gezin, buurt, kinderopvang, school, de digitale wereld en de samenleving als geheel;
- versterking van algemene of meer gerichte preventie ter voorkoming van het ontstaan van problemen of het verminderen van beginnende problematiek;
- verbetering van een soort eerste lijn (lokale teams, Centra voor Jeugd en Gezin), die met informatie, advies en vrij toegankelijke, relatief kortdurende hulp veelvoorkomende vragen afdoende beantwoordt en die voor intensieve of complexere zorgvragen snel passende hulp inschakelt;
- intensieve hulp die in samenhang wordt geboden met wat er verder in het gezin nodig is en zoveel mogelijk plaatsvindt in het gewone leven, dus zoveel mogelijk inclusief is.

Dit alles klinkt logisch, maar waarom komt dit dan toch niet op orde? Om dit beter te begrijpen, is het nuttig om wat meer in de historische details te duiken. Sharon Stellaard deed dat vooral met de focus op het overheidsbeleid en de werking van respectievelijk de Wet op de Jeugdhulpverlening, de Wet op de Jeugdzorg en de Jeugdwet, die allemaal als doel hadden de jeugdzorg te verbeteren. Ik wil dat doen met meer focus op wat aan die wetswijzigingen voorafgaat en wat er zich omheen afspeelt. Dan doel ik vooral op de interactie tussen overheden en veldpartijen zoals de aanbieders van hulp en zorg en hun brancheorganisaties, de zorgverzekeraars, beroepsverenigingen en cliëntenorganisaties. Ook laat ik zien hoe juristen in die interactie een rol spelen.

Nadere analyse van eerdere verbeterpogingen

Waarom loopt de vernieuwing van de jeugdzorg zo moeizaam? De geschiedenis laat zien dat de ontwikkeling van het jeugdstelsel voortdurend vorm heeft gekregen op basis van gevestigde belangen. Het was steeds het resultaat van veel lobby en gepolder van partijen die hun eigen belangen verdedigden.

Lange historie in het kort: twee illustratieve casussen

Verschillende historische overzichten laten zien dat vanuit geloof en liefdadigheid, medische inzichten en kinderrechten in de loop der tijd een zeer rijk, maar ook een nogal versnipperd palet aan jeugdvoorzieningen is ontstaan.²¹ We zouden kunnen zeggen dat een van de zegeningen van ons land is dat er zoveel jeugdvoorzieningen zijn. Maar ook dat een van de problemen van ons land is dat er zoveel jeugdvoorzieningen zijn. De geschiedenis kent vele pogingen om het stelsel inzichtelijker en overzichtelijker te maken, de versnippering tegen te gaan, het zorggebruik in te dammen en de kosten beheersbaar te maken. Ik ga die hier niet allemaal opnieuw de revue laten passeren.

Interessanter is het om in te zoomen op twee casussen die illustreren hoe veranderingen in de jeugdzorg verlopen: de opkomst en ondergang van het Bureau Jeugdzorg – destijds onderwerp van de Wet op de Jeugdzorg – en de vergaande decentralisatie van de jeugdzorg naar de gemeenten – zoals geregeld in de Jeugdwet. Die casussen geven een leerzaam beeld van de dynamiek in de jeugdsector: hoe die werkt en hoe die ook niet werkt.

De selectie van de casussen is voor een deel gebaseerd op de grote hoeveelheid informatie die ik er over heb verzameld. Ik was namelijk als kenniswerker bij het Nederlands Jeugdinstituut (NJI) en de voorloper ervan, de Afdeling Jeugd van het Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn (NIZW), nauw betrokken bij deze trajecten. Deels deed ik als wetenschapper studies naar bijvoorbeeld de kwaliteit van de classificatie, diagnostiek en indicatiestelling.²² Daarnaast was ik lid van werkgroepen die voorstellen uitwerkten voor beleidsmakers en van commissies die de voortgang van stelselwijzigingen beoordeelden.²³ En door mijn betrokkenheid werd ik ook doelwit van lobby's van veldpartijen. Mijn beschrijving en analyse van de casussen heb ik gebaseerd op verschillende publicaties van werkgroepen die de opdracht hadden voorstellen te doen voor de veranderingen.²⁴ Ook heb ik zoveel mogelijk brieven, memo's en verslagen van bijeenkomsten opgediept uit mijn eigen archief. En voor een deel is wat ik presenteer een ooggetuigenverslag: ik heb er middenin gezeten.

Als ik in de beschrijving van de twee casussen specifieke partijen noem, bedoel ik dat niet verwijtend of beschuldigend. Ik heb het werkveld leren kennen als een ingewikkeld systeem van actie en reactie, waarin elke partij vanuit zijn eigen perspectief altijd wel in zekere zin gelijk heeft. En dat is precies wat verandering in dit systeem zo in de weg zit. Ik kom daar na de beschrijving van de twee casussen op terug als ik mijn observaties gebruik om een blik vooruit te werpen op de nieuwste verandering in het stelsel: de Hervormingsagenda Jeugd. Waarom zou die wel werken? Of beter gezegd: hoe gaat die werken?

Casus 1: de opkomst en ondergang van Bureau Jeugdzorg

In de jaren zeventig en tachtig is de jeugdzorg hopeloos versnipperd. Kinderen, jongeren en opvoeders kunnen zich bij verschillende instellingen aanmelden: pedagogische adviesbureaus, Jongeren Advies Centra (JAC), Bureaus Vertrouwensartsen, Raad voor de Kinderbescherming, Regionale Instellingen voor Ambulante Geestelijke Gezondheidszorg (Riagg's) of – op verwijzing van de huisarts – kinder- en jeugdpsychiatrische instellingen. Aanbieders hebben elk hun eigen financier, wettelijk kader en beleid. Jeugdwelzijn, jeugd- en opvoedinformatie, en preventie vallen onder de gemeente, maar jeugdgezondheidszorg valt onder de Wet Publieke Gezondheid. De jeugdhulpverlening is de verantwoordelijkheid van de provincies. De jeugd-ggz en de zorg voor licht verstandelijk beperkten vallen voor een groot deel onder de AWBZ en de ziektekostenverzekeraars. De jeugdbescherming en jeugdreclassering horen bij het Ministerie van Justitie.

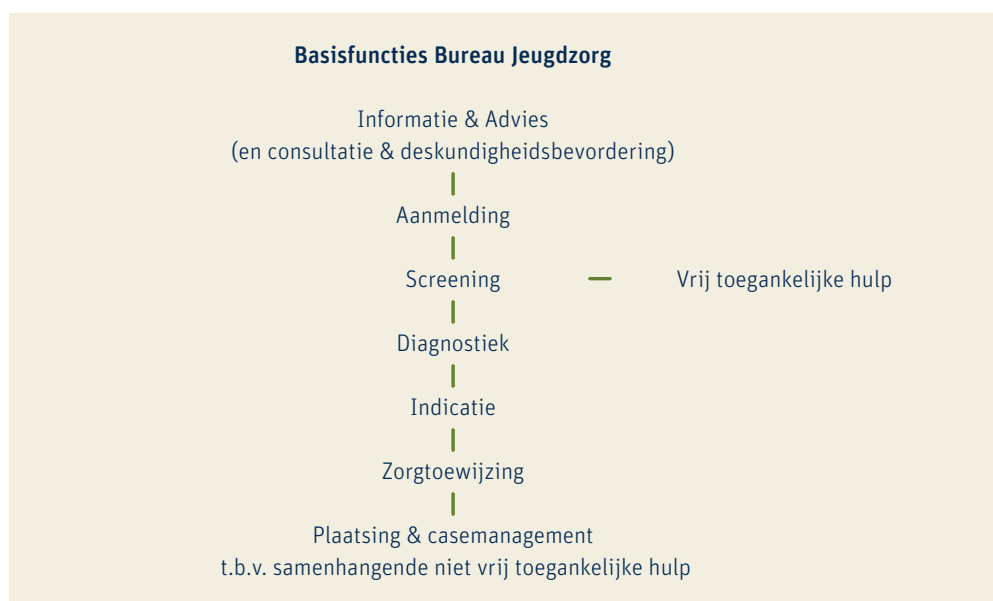
Dit stelsel kent een waslijst aan problemen. Het is volkomen onduidelijk waar lichte of kortdurende hulp verkrijgbaar is. Waar hulpvragers terechtkomen is voor een deel een kwestie van toeval. Elke verwijzer heeft zo zijn netwerk. Huisartsen verwijzen vaak naar de ggz, JAC's naar de jeugdhulpverlening en vertrouwensartsen naar de jeugdbescherming. Plaatsingsbeslissingen worden 'nattevingerwerk' genoemd.²⁵ Cliënten worden vaak van het kastje naar de muur gestuurd. Sommigen maken daar gebruik van en shoppen van het ene loket naar het andere. Hulpverleners en gezinsvoogden moeten met hun 'moeilijk plaatsbare cliënten', zoals kinderen met ernstige gedragsproblemen en gezinnen met complexe problemen, leuren langs instellingen.

De Taskforce Jeugdhulpverlening – een groep van deskundigen met denkers zoals kinderrechtser Pieter Kalbfleisch, pedagoog Micha de Winter, kinder- en jeugdpsychiater Fop Verheij en met onderzoeker en adviseur Adri van Montfoort als secretaris – constateert in 1994 dat er een cultuur heerst van iedere instelling voor zich. Elke instelling heeft zijn eigen toelatingseisen. En als iemand eenmaal ergens binnen is, kan hij of zij vaak alleen maar de hulp krijgen die de instelling in huis heeft. De bestuurlijke structuur is onoverzichtelijk en inefficiënt. Niemand heeft overzicht van een eventuele overlap tussen voorzieningen en van de lacunes. Ook is er geen zicht op het totale zorggebruik en de daarmee gemoeide kosten. Het behoeft geen betoog dat dit politiek en maatschappelijk weerstand oproept. Plaatsingsbeslissingen horen niet op toeval te berusten, maar aan te sluiten bij de vraag welke hulp passend is. En de hulp moet samenhangend zijn.

Ontwerp en opbouw van het Bureau Jeugdzorg

De Taskforce stelt vast dat in het stelsel een eerste lijn ontbreekt. Of anders gezegd: er gaapt een gat in de opbouw van het jeugdstelsel dat vergelijkbaar is met het ontbreken van de huisarts in de gezondheidszorg. Daarom krijgt het Rijk het advies om voor elke provincie en grootstedelijke regio een Bureau Jeugdzorg te vormen als eerstelijnsvoorziening. Die zou met lokale dependances een stevige verbinding moeten maken met het preventieve aanbod van gemeenten, de jeugdgezondheidszorg en het onderwijs. Ook zou het één centrale toegang moeten bieden aan allerlei vormen van jeugdzorg. Een deel van die zorg bestaat uit direct inzetbare informatie, advisering en ambulante hulp van het Bureau zelf, het overige deel omvat intensievere hulpvormen van jeugdzorg waar het naar kan doorverwijzen.²⁶ Een soort Centrum voor Jeugd en Gezin of Lokaal Team *avant la lettre*.

Met het regeringsstandpunt Regie in de Jeugdzorg (1994) neemt het toenmalige kabinet het idee van de vorming van de Bureaus Jeugdzorg over.²⁷ In 1995 wordt de zogeheten ‘Projectgroep Toegang’ ingesteld om dit idee uit te werken en samen met het veld vorm te geven. Ik was toentertijd lid van die projectgroep, samen met Paul Nota en Bob van der Schaft, en met Peter Lankhorst als voorzitter.²⁸ In navolging van het regeringsstandpunt stelt de projectgroep een basismodel van de functies van het Bureau Jeugdzorg voor dat in figuur 2 in is weergegeven.



Figuur 2. Basisfuncties Bureau Jeugdzorg volgens Projectgroep Toegang (1996)²⁹

Een korte toelichting op de basisfuncties:

Informatie en Advies

Informatie en advies aan kinderen, jongeren en ouders is vooral een taak van voorzieningen zoals het consultatiebureau en het gemeentelijke Jongeren Informatie Punt (JIP). Maar ook Bureau Jeugdzorg kan dit bieden aan kinderen, jongeren en ouders die zich bij het Bureau melden of ernaar verwezen zijn. Die hoeven dan voor informatie en advies niet terugverwezen te worden. Ook geeft het Bureau informatie en advies – onder de naam consultatie en deskundigheidsbevordering – aan professionals in de gemeentelijke voorzieningen en bijvoorbeeld aan het onderwijs over hoe om te gaan met veel voorkomende vragen en problemen van kinderen, jongeren en ouders.

Aanmelding en screening

Als cliënten bij de aanmelding aangeven dat zij hulp nodig hebben, doet Bureau Jeugdzorg een screening. Daarbij wordt breed gekeken wat er aan de hand is – een soort eerste verklarende analyse, zouden we nu zeggen – en wordt een eerste inschatting gemaakt van een passende vervolgstap. Het Bureau Jeugdzorg kan bij zorgen over de veiligheid van kinderen ook screening inzetten van het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling (AMK). Dat AMK gaat volgens de oorspronkelijke voorstellen onderdeel vormen van Bureau Jeugdzorg.

Vrij toegankelijke hulp

Deze hulp kan Bureau Jeugdzorg zelf bieden. Het is een cruciaal onderdeel, omdat de verwachting is dat met vijf tot zeven contacten de meeste hulpvragen te beantwoorden zijn, zonder dat doorverwijzing naar een andere instelling nodig is. Inhoudelijk blijkt het erg moeilijk om de vrij toegankelijke hulp af te bakenen. Als vuistregel is voorgesteld dat het ambulante hulp zou omvatten tot maximaal vijftien hulpverleningscontacten. Dat komt neer op een traject dat ongeveer 4500 gulden kost, ongeveer net zoveel als de kosten van een toeleidingstraject naar niet vrij toegankelijke zorg. Veel hulpvormen van de Regionale Ambulante Instellingen voor Geestelijke Gezondheidszorg (Riagg's) en ambulante jeugdhulpverlening vallen hieronder.³⁰

Diagnostiek en Indicatie

De screening zou ook aanwijzingen kunnen geven dat er intensievere hulp nodig is. Nadere diagnostiek – niet bedoel voor labels plakken, maar een verdere verklarende analyse, zeg maar³¹ – brengt verder in kaart wat er aan de hand is en waar de aangrijpingspunten liggen voor hulp. In de indicatiestelling wordt op hoofdlijnen vastgesteld wat voor hulp dat zou moeten zijn. Bij zorgen over veiligheid kan ook een onderzoek van de Raad voor de Kinderbescherming volgen. Ook kan het gebeuren dat er eerst ambulante hulp van Bureau Jeugdzorg is ingezet, maar tijdens de gesprekken blijkt dat er intensievere hulp nodig lijkt die niet vrij toegankelijk is. Vaak is er dan al zoveel informatie dat de diagnostiek en de indicatiestelling snel verloopt.

In het veld en het beleid is overigens de indicatiestelling van Bureau Jeugdzorg soms voorgesteld als een objectieve bepaling van de zorgbehoefte.³² Maar dat komt niet overeen met het oorspronkelijke voorstel. Daarin wordt een indicatiestelling altijd in zekere mate als subjectief beschouwd. Daarom geldt als eis dat de indicatiestelling ‘geobjectiveerd’ moet zijn, in de zin dat deze in ieder geval transparant en navolgbaar moet zijn. De indicatiestelling geeft aan wat er gezien de hulpvraag nodig is, los van welke hulp er voorhanden is. Ook wordt aangegeven wat er minimaal noodzakelijk is, voor het geval de aangewezen hulp niet beschikbaar is. De indicatiestelling geeft binnen deze ‘bandbreedte’ een wettelijk recht op de benodigde jeugdzorg.

Zorgtoewijzing

De zorgtoewijzing toetst de kwaliteit van de voorafgaande stappen en koppelt de geïndiceerde, niet vrij toegankelijke hulp aan het aanbod dat voorhanden is. Bureau Jeugdzorg kijkt daarbij samen met de cliënt welke instelling zo goed mogelijk kan voorzien in de benodigde hulp. Zorgaanbieders hebben een acceptatieplicht. Ook dit is een cruciale functie. De zorgtoewijzing moet een einde maken aan het geleur met de ‘moeilijk plaatsbaren’. Bij plaatsgebrek bepaalt de zorgtoewijzing de urgentie. Ook biedt het via registraties zicht op waar lacunes in het aanbod zitten en geeft het financiers en zorgaanbieders een beeld van wat er moet gebeuren om een meer vraaggericht aanbod te ontwikkelen.

Plaatsing en Casemanagement

Het casemanagement regelt met de cliënt de plaatsing en uitvoering van de hulp en bewaakt de samenhang. Als een rechter een jeugdbeschermingsmaatregel heeft opgelegd, neemt bijvoorbeeld de gezinsvoogd het casemanagement op zich. Ook die taak is ondergebracht bij het Bureau Jeugdzorg. De projectgroep Toegang stelde voor dat als de gezinsvoogd succes boekt en er geen beschermingsmaatregel meer nodig is, deze persoon het casemanagement in een vrijwillig kader kan voortzetten als het gezin dat wil. Deze mogelijkheid van een zogeheten ‘gemengde caseload’ biedt continuïteit in de steun aan het gezin én maakt het werk van de gezinsvoogd leuker.

De verschillende functies zijn van kwaliteitseisen voorzien, zogeheten ‘systeemeisen’, en in relatie gebracht met de vakliteratuur.³³ De lijst hierboven gaat over te onderscheiden taken of functies van het Bureau Jeugdzorg, niet over functionarissen. Medewerkers van het Bureau kunnen meerdere functies uitvoeren, zodat cliënten zo min mogelijk verschillende gezichten zien. Alleen de zorgtoewijzing staat apart omdat deze de kwaliteit van de voorgaande stappen moet toetsen en de verbinding moet maken met het voorhanden zijnde aanbod. Daarom is dit niet te combineren met de andere functies.

Als ik er op terugkijk, vind ik deze opzet nog steeds passend voor wat er in die tijd nodig was. Een van de zwakke punten vind ik de positie van de cliënt. Die is in de opzet – ook voor die tijd – veel te mager.³⁴ Maar er was destijds voldoende draagvlak en engagement om met deze inhoud een sterke eerste lijn op te bouwen. Gemeenten, provincies, grootstedelijke regio’s, instellingen en de Projectgroep Toegang waren allemaal vertegenwoordigd in een landelijk platform en gebruikten dit model voor de opbouw van de Bureaus Jeugdzorg.

Een afbrokkelend bouwwerk

Gaandeweg krijgen de Bureaus Jeugdzorg overal min of meer vorm.³⁵ Min of meer, want er zijn veel krachten in het spel die het bouwwerk doen afbrokkelen. Zowel uit de praktijk als uit bestuurlijke circuits en cliëntenorganisaties komen er bezwaren. Voor een deel zijn die bezwaren geuit in gedocumenteerde reacties op voorstellen van de Projectgroep Toegang of in brieven aan de betrokken staatssecretarissen en ministers. Voor een deel is er discussie achter de schermen. Die zwelt aan als in het Regeerakkoord van 1998 is aangekondigd om wat tot dan toe is bereikt met de opbouw van Bureau Jeugdzorg te verankeren in een nieuwe Wet op de Jeugdzorg.³⁶ Een impressie van wat er speelt rond de verschillende functies van Bureau Jeugdzorg:

- Omdat er op het terrein van *informatie en advies* sprake is van een overlap van taken van lokale instanties en Bureau Jeugdzorg³⁷, ontstaat er geharrewar tussen aanbieders, gemeenten en provincies over wie wat moet betalen.³⁸ Een commissie van deskundigen die voorstellen doet voor de nieuwe Wet op de Jeugdzorg – de zogeheten Commissie Günther – is duidelijk: dit hoort thuis bij de gemeentelijk gefinancierde, lokale instellingen.³⁹ In het daarop verschenen Beleidskader voor de vorming van de Wet op de Jeugdzorg worden deze functies dan ook niet meer genoemd als taken van Bureau Jeugdzorg.⁴⁰
- De *screening* staat over het algemeen weinig ter discussie. Vanuit de ggz wordt aangegeven dat die screening eigenlijk te licht is als basis om hulp in te zetten; er is altijd diagnostiek nodig, zo is de stelling.⁴¹ En het Platform Samenwerkende Cliëntenorganisaties in Jeugdzorg en Familierecht (Platform SCJF) wijst op een gebrekkige privacy-waarborg en rechtspositie van cliënten als Bureau Jeugdzorg ook een rol speelt in de jeugdbescherming.⁴² Maar niemand betwist feitelijk het nut van een brede screening.
- Over de *vrij toegankelijke hulp* is veel te doen. Zo stellen brancheorganisaties de afbakening ter discussie: is er niet een meer inhoudelijke afgrenzing mogelijk?⁴³ De Nederlandse Vereniging van Ambulante Geestelijke Gezondheidszorg (NVAGG) stelt bovendien dat ggz-hulp altijd geïndiceerde zorg is en er na een screening altijd diagnostiek moet volgen, alvorens hulp in te zetten, al is die kortdurend.⁴⁴ Brabantse aanbieders van jeugdhulpverlening en Amsterdamse ggz-instellingen vinden het aantal contacten in de vrij toegankelijke hulp veel te groot en pleiten voor respectievelijk maximaal vijf of tien contacten.⁴⁵ Het Platform Samenwerkende Cliëntenorganisaties in Jeugdzorg en Familierecht (Platform SCJF) stelt dat Bureau Jeugdzorg een monopoliepositie krijgt. Zij pleiten onder het motto van ‘marktwerking’ om net als bij de huisarts cliënten de vrije keuze te geven voor een vrijgevestigd psycholoog of pedagoog.⁴⁶ In de aanloop naar de nieuwe Wet op de Jeugdzorg stelt de eerder genoemde Commissie Günther voor om alle ambulante hulp in Bureau Jeugdzorg onder te brengen.⁴⁷ Dit gooit olie op het vuur. Er ontstaat een strijd over hoeveel contacten het Bureau Jeugdzorg mag bieden.⁴⁸ De toenmalige staatssecretaris Vliegthart pleit nog uitdrukkelijk voor een breed Bureau Jeugdzorg die ambulante hulp biedt.⁴⁹ Maar kort daarop staat in het beleidskader voor de Wet op de Jeugdzorg dat Bureau Jeugdzorg ‘uit het oogpunt van cliëntvriendelijkheid’ de cliënt één, twee, maximaal drie gesprekken mag bieden.⁵⁰ En zo komt het ook in de wet. De vrij toegankelijke hulp krijgt daarmee eigenlijk geen plek in Bureau Jeugdzorg. Volkomen onduidelijk blijft waar die hulp dan wel te vinden is.

- De functies *diagnostiek en indicatie* blijven in theorie vrijwel ongemoeid. Een aantal Riagg's en zorgverzekeraars spant zich in om de diagnostiek in Bureau Jeugdzorg op te bouwen, met wisselend resultaat.⁵¹ Maar al gauw blijkt er discussie te zijn over de vraag of de diagnostiek van de Riagg's alleen inzetbaar is voor ggz-zorg, of ook voor andere vormen van jeugdzorg.⁵² Vanuit de andere financieringsbronnen is er nauwelijks geld voor een brede inzet. Jeugdhulpaanbieders zouden eigenlijk een deel van hun diagnostische capaciteit moeten overhevelen naar Bureau Jeugdzorg, maar volgens de aanbieders schiet hun budget en capaciteit daarvoor te kort. Er moet dus geld bij. Dat geld komt er, maar de diagnostiek kan er maar deels mee worden versterkt en verbleekt daarmee enigszins.⁵³ In een studie uit 2002 klagten zorgaanbieders over de kwaliteit van de indicaties van Bureau Jeugdzorg.⁵⁴ In later onderzoek stellen zorgaanbieders dat ze de indicatie vaak over moeten doen.⁵⁵ Jammer genoeg is toentertijd geen goede studie gedaan naar de vraag of het probleem van de beperkte kwaliteit van de indicatiestelling specifiek gold voor Bureau Jeugdzorg of voor de jeugdzorgpraktijk in het algemeen. Onderzoek geeft aanwijzingen dat het laatste het geval is.⁵⁶ Mogelijk waren dus ook de ggz-indicaties in de 'bypass' langs Bureau Jeugdzorg en de indicaties die de zorgaanbieders overdeden voor verbetering vatbaar.

In de evaluatie van de Wet op de Jeugdzorg in 2009 wordt overigens het hele nut van de indicatiestelling sterk gerelativeerd. De onderzoekers stellen dat een indicatie wellicht teveel een momentopname is en dat een procesbenadering mogelijk meer voor de hand ligt.⁵⁷ De onderzoekers zeggen daarbij niets over de noodzaak – die wel in veel handboeken voor diagnostiek en indicatiestelling is verwoord – om op een zeker moment in elk toeleidingsproces besluiten te nemen over welk hulptraject het meest aangewezen is.⁵⁸
- De samenwerkende jeugdzorgorganisaties beschouwen de *zorgtoewijzing* als een goede functie om vraag en aanbod beter af te stemmen.⁵⁹ In de jeugdbescherming wordt het zelfs als een cruciaal middel gezien om voor veel gezinnen de benodigde hulp te regelen.⁶⁰ Ook het ministerie van VWS laat aan de Tweede Kamer weten dat zorgtoewijzing een van de essentiële functies is in het hele bouwwerk⁶¹ en in de nog te maken Wet op de Jeugdzorg.⁶² Cliëntenorganisaties en landelijk werkende voorzieningen zijn echter minder enthousiast vanwege de invloedrijke rol die de Bureaus Jeugdzorg krijgen.⁶³ Een onderzoek van Price Waterhouse Coopers signaleert dat de monopoliepositie van Bureau Jeugdzorg een van de discussiepunten is.⁶⁴ De beroepsvereniging NVVP ziet het als een aantasting van de professionele verantwoordelijkheid als de zorgtoewijzing buiten de gezondheidszorg komt te liggen en niet-medici het laatste woord krijgen in de toewijzing van zorg.⁶⁵

In de uiteindelijke wetgeving is de Zorgtoewijzing als functie verdwenen. De Memorie van Toelichting stelt dat een zorgtoewijzing die de vraag aan het beschikbare aanbod koppelt niet nodig is: de indicatie geeft immers al een aanspraak op jeugdzorg die niet ingeperkt mag worden, aldus de toelichting.⁶⁶ Vanuit theoretisch-juridisch perspectief klopt dit. In een van de bijeenkomsten ter voorbereiding van de wet waaraan ik deelneem, legt een jurist uit dat een wet in tachtig procent van de gevallen de zaken goed moet regelen en dat burgers recht hebben op vrije keuze van een zorgaanbieder. Als een aanbod niet voorhanden is, kan een cliënt nog altijd via de rechter de aangewezen zorg afdwingen. In de bijeenkomst bekritiseer ik deze dominant juridische invulling omdat die voorbijgaat aan de bedoeling. Die tachtig procent komt immers altijd wel aan zijn aanbod, onder welke wet dan ook; de wet moet er juist zijn ter bescherming van die overige twintig procent – meestal de 'moeilijk plaatsbare'

kinderen en gezinnen. Die hebben vaak weinig keuze en worden voor hulp van het kastje naar de muur gestuurd. Zij zitten niet te wachten op een gang naar de rechter om aan de benodigde hulp te komen. Het helpt hen beter als het Bureau Jeugdzorg voor hen opkomt om de indicatie te verzilveren en dingen voor hen te regelen. Ook gezinsvoogden hebben een sterke zorgtoewijzing nodig om ervoor te zorgen dat de gezinnen de hulp krijgen die ze nodig hebben. Maar de kritiek haalt weinig uit. De zorgtoewijzing wordt geschrapt.

- Het *casemanagement* is in de ontwikkeling van Bureau Jeugdzorg overeind gebleven. Met deze functie is de uitvoering van de jeugdbescherming en jeugdreclassering ondergebracht bij Bureau Jeugdzorg. De Raad voor de Kinderbescherming is echter apart gehouden om de onafhankelijkheid van het onderzoek te garanderen. Het idee van de gemengde caseload is nooit echt goed uitgewerkt.

Meer algemeen maken de ggz-instellingen zich hard voor een rechtstreekse toegang vanuit het medisch circuit naar de jeugd-ggz, zonder tussenkomst van Bureau Jeugdzorg. Binnenskamers wordt dit de ‘bypass’ genoemd.⁶⁷ Dit leidt tot een flinke discussie tussen de ggz en het ministerie van VWS.⁶⁸ Uiteindelijk wordt een protocol gemaakt om de rechtstreekse verwijzing van ‘patiënten met vermoedelijk ernstig psychiatrische problematiek’ mogelijk te maken, zolang die verwijzing maar gemeld wordt aan Bureau Jeugdzorg.⁶⁹ Het protocol blijkt uiteindelijk maar weinig te worden gebruikt; de bypass wordt niettemin een vaak benutte route.⁷⁰ Die *ene* toegang via Bureau Jeugdzorg veranderde in *een* toegang en het grootste gedeelte van de instroom van patiënten in de jeugd-ggz zou gaan verlopen via de huisarts.⁷¹

Overzien we alle dynamiek, dan dringt zich het beeld op van een duw-en-trek-werk van uiteenlopende actoren in de totstandkoming en wettelijke verankering van een grote vernieuwing in de sector. In termen van Sharon Stellaard’s analyse zouden we kunnen spreken van een patroon van strategische en calculerende reacties van instituties op het ingezette beleid, waarin botsende logica’s van actoren interfereren met de bedoeling en koers van dat beleid.

Hoe dan ook brengt dit duw-en-trekwerk weinig verbetering. Intussen loopt in deze periode het jeugdzorggebruik achter het Bureau Jeugdzorg sterk op, met een navenante kostenstijging. Volgens het CBS is het gissen naar de oorzaken, maar zou de vorming van Bureau Jeugdzorg als herkenbaar aanspreekpunt een aanzuigende werking kunnen hebben gehad.⁷² Nogal wiesdes, denk ik dan, als de vrij toegankelijke hulp voor of in Bureau Jeugdzorg niet goed is geregeld. En we hebben het over een Bureau Jeugdzorg waarvan niet veel meer over is dan een smal indicatieorgaan-met-bypass (zie figuur 3). De oorspronkelijke bedoeling en opzet raken in het duw-en-trek-werk van de veldpartijen gehavend. Hoewel de praktijk voor een deel het gedachtengoed probeert handen en voeten te geven, glipt het nog voordat het veld er al experimenterend en lerend goed vorm aan heeft kunnen geven tussen de vingers weg. Uiteindelijk komt niet de oorspronkelijke bedoeling, maar een sterk gehavend bouwwerk in de Wet op de Jeugdzorg terecht. Geen wonder dat die wet niet werkt.



Figuur 3. Basisfuncties Bureau Jeugdzorg en bypass in Wet op de Jeugdzorg

Casus 2: de moeizame transformatie van het jeugd- en gezinsbeleid

In 2009 blijkt het jeugdstelsel niet veel veranderd. Er is één verschil: naast de Bureaus Jeugdzorg verrijzen als gevolg van beleid van het Programmaministerie Jeugd en Gezin in de periode 2005-2010 in vrijwel alle gemeenten Centra voor Jeugd en Gezin, kortweg CJG's genoemd. Deze bieden vooral opvoedvoorlichting en -ondersteuning. Veel andere vormen van kortdurende en lichte vormen van ambulante jeugdhulp hebben nog steeds geen duidelijke plek.

De evaluatie van de Wet op de Jeugdzorg in 2009 geeft voer aan de discussie over de noodzakelijke vernieuwingen. Het veld is in die tijd verdeeld over hoe die vernieuwingen eruit moeten zien, blijkt uit een analyse van standpunten die we in 2010 uitvoeren.⁷³ Op een aantal onderdelen zijn de partijen het eens: er moet veel meer ingezet worden op een sterke omgeving waar kinderen in opgroeien, de preventie en vroeginterventie moeten beter, de voorzieningen moeten meer samenwerken, de eenvoudige opvoedhulp in de eerste lijn kan het beste lokaal worden belegd, en de intensieve vormen van jeugdzorg moeten onder één financiering komen. De meningen verschillen vooral over hoe dit organisatorisch en bestuurlijk vorm moet krijgen.

Ontwerp en opbouw transformatie

In het voorjaar van 2010 formuleert het kabinet haar visie op de toekomst van de ondersteuning van kinderen en jongeren. Kort daarna blijkt dat een Parlementaire Werkgroep Toekomstverkenning Jeugdzorg op dezelfde lijn zit.⁷⁴ In de Beleidsbrief stelselwijziging jeugd van 8 november 2011 schetst het kabinet de contouren van het nieuwe stelsel.⁷⁵ Kernwoorden zijn: versterken van eigen kracht en meer ondersteuning en zorg van hoge kwaliteit die snel en dichtbij beschikbaar is. Om dit te realiseren wordt ingezet op een transformatie van het stelsel: minder problematisering van kinderen - minder 'medisch model', meer samenhangend jeugdbeleid met een sterk lokaal preventief beleid als

onderdeel, en meer integrale gezinsondersteuning in het sociaal domein. Om de zorg voor jeugd zo goed en eenvoudig mogelijk te organiseren, wordt de bestuurlijke verantwoordelijkheid op termijn bij gemeenten gelegd: de zogeheten decentralisatie van de jeugdzorg. Er moet één financieringsstroom komen voor het huidige preventieve beleid, de huidige vrijwillige provinciale jeugdzorg, de zorg voor licht verstandelijk beperkte kinderen en jongeren en de jeugd-ggz. Het recht op jeugdzorg verdwijnt. Daarvoor komt in de plaats een plicht om de benodigde zorg te leveren.

De CJG's moeten volgens de beleidsbrief worden doorontwikkeld tot een sterke eerste lijn met als taken:

- monitoren, screenen en vaccineren;
- ondersteuning, voorlichting, advies en informatie;
- zoveel mogelijk zelf bieden van hulp;
- bij complexe of specialistische hulpvragen hulp inschakelen in een zo vroeg mogelijk stadium;
- integrale zorg rondom het gezin organiseren, bijvoorbeeld door inzet van een gezinscoach volgens het principe één gezin, één plan, één regisseur';
- samenwerking met onderwijs.

Het CJG bundelt de meerdere 'toegangspoorten' tot de zorg voor jeugd in één *frontoffice*. Verreweg de meeste ondersteuning bieden de CJG-medewerkers zelf, zo is de bedoeling, maar ze moeten op basis van hun professionele deskundigheid en ervaring ook in staat zijn in te schatten wanneer specialistische hulp ingeschakeld moet worden. Daarmee is het CJG eigenlijk een nieuwe poging om alsnog de sterke eerste lijn te realiseren, die bij de Bureaus Jeugdzorg zwaar gehavend achterbleef. Groot verschil is nu dat ook de zorg waarnaar het CJG kan verwijzen onder dezelfde bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheid komt. De Jeugdwet in 2015 laat open of een gemeente kiest voor een CJG. Een deel van de gemeenten omarmt het concept, andere zetten in op de ontwikkeling van lokale teams, en weer andere doen beide.

De rationale achter de inzet op eigen kracht en een meer integrale ondersteuning van gezinnen is onder meer ingegeven door het concept van de *community-based care*, een vorm van steun en hulp die ingebed is in het sociale systeem rondom kinderen en jongeren. Sterke pleitbezorgers daarvan, zoals hoogleraar pedagogiek Jo Hermanns⁷⁶, hameren erop dat het voor veel kinderen, jongeren en gezinnen niet goed is om ze met diagnoses te labelen en ze vervolgens in zorgsystemen te plaatsen. Het potentieel van sociale steunbronnen rondom kinderen en jongeren wordt op die manier onderbenut en mogelijk zelfs uitgehold. Bij beginnende problematiek is het zaak er vroeg bij te zijn en kinderen, jongeren en ouders met lichte hulp ter plaatse te ondersteunen met zowel informele als professionele steun. Als er meer zorg nodig is, haal je die erbij, in plaats van het kind of het gezin uit hun context te halen en ze in de zorg te plaatsen. Datzelfde geldt voor andere vormen van steun die het gezin nodig heeft, zoals schuldhulp, scheidingsbemiddeling of ggz voor de ouders.

De moeizame realisatie

Op 1 januari 2015 treedt de Jeugdwet in werking en vindt de transitie van de jeugdzorg naar de gemeenten plaats.⁷⁷ Bekend is dat de transformatie van het jeugdstelsel die daarmee gepaard gaat, moeizaam verloopt en dat de stelselwijziging te weinig oplevert. Daaraan heeft een complex van uiteenlopende invloeden bijgedragen, die ik hier niet allemaal kan bespreken. Dit zijn de belangrijkste:

- Het Rijk maakt in de aanloop naar de decentralisatie met de gemeenten een deal waarin een verwachte efficiencywinst van te voren als korting op het over te hevelen budget is ingecalculeerd. Maar zo pakt het niet uit: de kosten lopen alleen maar op. Al in 2013 berekenen we bij het NJi dat het een zware opgave zou zijn om een budgetkorting te combineren met een trend van een groeiende vraag naar jeugdzorg én een transformatie die investerings- en ombouwkosten inhoudt.⁷⁸ Het is dan ook niet verwonderlijk dat gedoe over de financiën in het hele traject een dominante factor is geworden. Dat geldt zelfs zozeer, dat uiteindelijk een commissie van wijzen is ingezet om de vastgelopen discussie tussen Rijk en gemeenten vlot te trekken.⁷⁹ Maar ook daarna blijft het een groot twistpunt, dat de aandacht afleidt van waar het eigenlijk om moet gaan: de transformatie, oftewel de inhoudelijke verbetering van het veld van jeugdvoorzieningen, inclusief de jeugdzorg.
- Enkele gemeenten ontwikkelen in de aanloop naar de decentralisatie een sterk transformatief jeugdbeleid.⁸⁰ Maar dat geldt niet voor het leeuwendeel van de gemeenten die de transitie nogal beleidsarm voorbereiden en invullen, zonder een duidelijke visie en aanpak om het veld van jeugdvoorzieningen te verbeteren en de jeugdzorg op een goede manier in de transformatie mee te nemen. De Transitiecommissie Stelselwijziging Jeugd (TSJ) die in opdracht van het Rijk, de provincies en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) de voorbereiding van de transitie monitort, luidt daarover vlak voor 2015 de noodklok: veel gemeenten hebben nog geen duidelijke afspraken met aanbieders over hoe de transitie en de transformatie eruit gaat zien. Voor veel kinderen, jongeren en gezinnen blijft het onduidelijk of de zorg waar ze via de oude wet recht op hebben en waarop ze rekenen, onder de nieuwe wet nog steeds wordt geboden.⁸¹ De TSJ vraagt daarom van de gemeenten om in regionaal verband met zorgaanbieders afspraken te maken om deze onduidelijkheid weg te nemen. Deze afspraken – vastgelegd in zogeheten Regionale Transitie Arrangementen – blijken vooral neer te komen op het voorlopig contracteren van bestaande aanbieders, zonder een beleidsrijk plan voor de vernieuwing van het aanbod. Daarmee is de continuïteit van de zorg gered, maar niet de transformatie van die zorg. Continuïteit van zorg vertaalt zich in dit geval vooral in continuïteit van zorgaanbieders. Ook dat helpt de transformatie niet vooruit. De basis wordt niet versterkt, de preventie niet verbeterd. Als gevolg daarvan neemt het jeugdzorggebruik niet af maar verder toe. Dat past weer niet bij het krappe budget en dus proberen gemeenten tot op de dag van vandaag de tarieven voor jeugdzorg zo scherp mogelijk te maken, met veel gedoe met de zorgaanbieders als gevolg. En zo gaat de energie ook als gevolg hiervan niet zitten in waar het eigenlijk om moet gaan: de transformatie.
- Ook veel zorgaanbieders dragen niet echt bij aan de transformatie. Zo maakt de jeugd-ggz veel bezwaar tegen de stelselwijziging. De ggz vindt weliswaar dat de jeugdzorg onder één financiering moet komen, maar dan bij de zorgverzekeraars.⁸² Er ontstaat een lobby om deze deelsector uit de transitie naar de gemeenten te houden.⁸³ Toenmalig staatssecretaris Van Rijn blijft ondanks bezwaren van GGZ-Nederland vasthouden aan de ingezette lijn.⁸⁴ In de aanloop naar de

behandeling van de concept Jeugdwet door de Eerste Kamer tekenen onder aanvoering van een groep hoogleraren en deskundigen zo'n 90.000 personen een petitie tegen de overheveling van de ggz vanuit de zorgverzekering naar de gemeenten.⁸⁵ De VNG verzekert daarop de Eerste Kamer in een brief dat de ggz bij hen in goede handen is.⁸⁶ De gemeenten openen daarnaast een webpagina die ingaat op misverstanden en verkeerde informatie die volgens hen is verspreid over de decentralisatie en soms zelfs tot vragen leidt in de Tweede Kamer. Zo zouden gemeenteambtenaren een zesdaagse cursus krijgen om na de decentralisatie ggz-diagnoses te kunnen stellen.⁸⁷ De jeugd-ggz steekt ook na de overheveling de bezwaren tegen het beleid niet onder stoelen of banken.⁸⁸ Overigens komt de ene toegang er ook nu niet; onder de Jeugdwet blijft de directe verwijzing van de (huis)arts naar de jeugdzorg een veelgebruikte route langs het CJG of het lokale team.⁸⁹

- Aanbieders die bovenlokaal georganiseerd zijn, maken bezwaren tegen de lokale inkoop en pleiten geregeld voor een recentralisatie van een deel van de jeugdzorg. Deels is dit ingegeven door de administratieve rompslomp die ontstaat door de gemeentelijke inkoop van jeugdzorg. Deels blijken instellingen het soms ook moeilijk te vinden om de zorg lokaal in samenwerking met andere instanties rondom het gezin vorm te geven. Dit levert een voortdurend getouwtrek op over decentralisatie of juist recentralisatie van zorg.⁹⁰ De transformatie zoals bedoeld met de Jeugdwet – een versterking van de eigen kracht van het gezin en het lokale netwerk eromheen met informele en professionele ondersteuning – en de vraag hoe dat het beste in samenhang is te realiseren, raakt daardoor nogal eens uit het zicht.
- Een groep aanbieders die zich met veel maatschappelijke betrokkenheid bezighoudt met kinderen, jongeren of gezinnen met complexe problemen redt het als ondernemer financieel bijna niet.⁹¹ Maar daarnaast ontwikkelt zich ook een hele jeugdzorgindustrie. Er verschijnen berichten over aanbieders die flyer op schoolpleinen, 'zorgcowboys' die forse winsten maken⁹², en praktijken die onbewezen behandelvormen aanbieden.⁹³ Dat maakt het fenomeen dat jeugdzorg *business* is bijzonder duidelijk. Dat steeds minder kinderen in onze samenleving floreren, zorgt ervoor dat een deel van de zorgaanbieders juist wel floreert met een sterk verdienmodel, een hoge productie en forse winsten. En transformatie komt hen daarbij niet goed van pas. Dit verschijnsel draagt bij aan het geharrewar. Want er zijn ook zorgaanbieders die juist zeggen te kampen met te krappe tarieven waardoor ze failliet dreigen te gaan. Zo dreigt de jeugdzorgindustrie essentiële zorg te verdringen. Maar wat is dan essentiële zorg en wat zijn passende tarieven? En zo gaat alweer de discussie niet over waar het eigenlijk om moet gaan: de transformatie.

Patroon: een slecht samenspel

De dynamiek rond de stelselveranderingen heeft mijn kijk op het jeugdveld wezenlijk veranderd. In het begin van mijn werk ging ik uit van een geëngageerd veld dat primair opkomt voor de belangen van kinderen, jongeren en gezinnen. Al gauw blijkt er sprake van een enorm versnipperd veld met allerlei belangen van uiteenlopende cliëntenorganisaties, beroepsgroepen, brancheorganisaties en bedrijven. Ik leer bestuurders kennen met een groot verantwoordelijkheidsgevoel die zich enorm inzetten voor een beter jeugdstelsel.⁹⁴ Maar er is ook een zorgindustrie ontstaan waarin het welslagen van zoiets als de transformatie niet hoog op de prioriteitenlijst lijkt te staan.

Dit is niet iets van de laatste jaren. Dat jeugdzorg een groeimarkt is, waarin veel maatschappelijke druk is om wachtlijsten iedere keer met extra geld weg te werken, is een al lang bestaand fenomeen.⁹⁵ Ook de toepassing van onbewezen hulpvormen in de jeugdzorg en het uitblijven van zicht op de effecten van de jeugdzorg in de praktijk bestaat al decennia.⁹⁶ De opkomst van bedrijven die vooral ambulante zorg aanbieden, is ook niet iets van de laatste tien jaar.⁹⁷ Wel is met name sinds de decentralisatie steeds duidelijker geworden in welk krachtenveld veranderingen in het jeugdzorg tot stand moeten komen. En wellicht is dat krachtenveld ook versterkt, bijvoorbeeld door de groeiende vraag naar jeugdzorg, door een marktgedreven inkoopstrategie van gemeenten en door gecreëerde financiële krapte. In dat krachtenveld spelen partijen mee voor wie het almaar toenemende jeugdzorggebruik en de daarmee gemoeide kosten en wachtlijsten een soort *collateral damage* zijn van hun eigen institutionele logica. Ik vind dat dit aspect onderbelicht blijft.

Falend beleid of falende samenwerking?

Is hier sprake van falend beleid? Heeft hier de overheid niet de plicht om sterk te sturen of een sterke regie te voeren? Zeker is dat de overheid geen sterke rol speelt.⁹⁸ Ze is erg gericht op de inrichting van het stelsel en te weinig op de opgroei- en opvoedvraagstukken die ermee beantwoord moeten worden.

Maar alles overziend vind ik het veel te beperkt om alleen naar die overheid en het beleid te kijken. Ik spreek veel liever van een falende samenwerking van de partijen in de jeugdsector – inclusief de overheid.⁹⁹ Ik zie geregeld dat partijen met een dubbele moraal het beleid tegemoet treden: enerzijds vragen ze om overheidsbeleid, regie, wetgeving en budget, en anderzijds moet het beleid de eigenbelangen en gevestigde posities van partijen goed behartigen. Het leidt tot een interactie waarin de overheid probeert met beleid het veld te beïnvloeden, terwijl het veld net zo goed het beleid van de overheid verandert. Daardoor kan er dan ook niet gesproken worden van een overheid die beleid maakt en het veld dat beleid uitvoert. In werkelijkheid maken alle betrokken partijen samen het beleid. Op basis van de geschiedenis ben ik geneigd te zeggen dat de sector het gebrekkige beleid krijgt dat hij ‘verdient’: de interactie leidt niet tot een versterking van een noodzakelijke vernieuwing, maar tot een voortdurende verzwakking van die vernieuwing.

Een dergelijk patroon is niet uniek. Het is een uiting van wat ook bij andere complexe onderwerpen in de samenleving speelt, zoals de klimaatcrisis en het stikstofdossier. Volgens transitiedeskundige Jan Rotmans wekt dit geen verbazing omdat de partijen die aan tafel zitten hun belangen veilig willen stellen en zich daarom gedragen als kalkoenen die met elkaar een kerstmenu aan het maken zijn.¹⁰⁰ De samenleving stelt daarbij hoge eisen aan het oplossend vermogen van de politiek en het overheidsbeleid. Maar diezelfde samenleving is hopeloos verdeeld over hoe erg de problemen zijn en wat de door te voeren maatregelen zijn. Er zijn dan ook voortdurend krachten in het spel om het overheidsbeleid te verzwakken. En vaak met succes. Het is een patroon waarin vernieuwingen misvormd raken in een verlamme dynamiek. Het maakt in ieder geval het jeugdstelsel er niet beter op, met uiteindelijk steeds meer kinderen en jongeren in de jeugdzorg.

De dynamiek moet veranderen

Met alleen intensieve reflecties, anders denken en beloften komen we er niet. Om de jeugdzorg te verbeteren hebben we ook ander gedrag nodig van alle partijen en de volwassen die daarin werken. Dat gedrag staat in het teken van een effectieve, lerende samenwerking om belangrijke maatschappelijke vraagstukken op het terrein van het opgroeien en opvoeden van kinderen en jongeren – kortweg: de maatschappelijke opvoedvragen – het hoofd te bieden. Alleen zo zal dit werkveld een goede rol in de samenleving kunnen vervullen.

Hervormingsagenda: toonbeeld van ander gedrag?

In het voorjaar van 2023 is na jaren van gesoebat de Hervormingsagenda Jeugd tot stand gekomen.¹⁰¹ Dat is het resultaat van een intensief proces met de zogeheten ‘Vijfhoek’: cliëntenorganisaties, beroepsverenigingen, aanbieders, gemeenten en het Rijk.¹⁰² De agenda bevat een groot aantal onderwerpen waarop verdere afspraken worden gemaakt om de jeugdzorg te verbeteren en financieel houdbaar te krijgen. Zo wordt er meer geïnvesteerd in de kwaliteit en effectiviteit van jeugdhulp. De pedagogische kwaliteit van de omgeving van kinderen en de ondersteuning van gezinnen wordt verbeterd. Vrij toegankelijke, licht ambulante hulp krijgt versterking, evenals de lokale teams die zich verder ontwikkelen tot eerstelijnsvoorzieningen. Ook het preventief jeugdbeleid en de samenwerking met aanpalende domeinen als onderwijs en bestaanszekerheid krijgen een impuls. Uithuisplaatsingen worden zoveel mogelijk teruggedrongen.

Mooi om te zien dat de Vijfhoek veel ambities die de afgelopen decennia de drijfveer van vernieuwend overheidsbeleid zijn geweest, nu expliciet hebben geagendeerd. Dat beleid was inhoudelijk kennelijk helemaal niet zo gek.

Gaat het nu veranderen?

Is dit nu een voorbode van een ontwikkeling die zal leiden tot een daadwerkelijke verbetering? Ja en nee. Ja, want de agenda kan een verbetering opleveren. Het is vrij uniek dat er een soort convenant met de belangrijkste veldpartijen tot stand is gekomen waarin afspraken zijn gemaakt. Dat is anders dan voorheen, toen de overheid vooral met eigen beleidsnota's werkte. Iets soortgelijks zien we in de vernieuwing van de jeugdbescherming. Ook daar is in een ambitieuze, constructieve interactie tussen betrokken partijen een vernieuwingstraject ingezet – het zogeheten Toekomstscenario – dat belangrijke verbeteringen moet gaan brengen.¹⁰³

Nee, want als we goed kijken is de Hervormingsagenda nog geen toonbeeld van een wezenlijk andere dynamiek. Drie kenmerken van de Hervormingsagenda wijzen daar op:

- De agenda bestaat vooral uit het benoemen van onderwerpen waarop concrete afspraken en acties moeten komen. Het Rijk wordt daarbij wel heel vaak genoemd als initiator of actor. Het roept de vraag op welke bijdragen de andere partijen op al de agendapunten leveren. Daar zegt de agenda nog niet zo veel over.
- De branches focussen in hun communicatie over de Hervormingsagenda op de randvoorwaarden, met name op de financiën. Daarmee zetten ze feitelijk voort wat eerder de lijn was: financiële ruimte als voorwaarde voor verbetering. Het roept de vraag op welke stappen voor verbetering zij voor zichzelf zien. Valt er binnen de huidige financiële ruimte echt niks te verbeteren? Ik ken zorgaanbieders die wel degelijk aan belangrijke vernieuwing van de hulp werken, maar kennelijk lukt het niet om dat op het niveau van een gemeenschappelijke agenda te tillen. Dat is jammer, omdat daarmee de kans van slagen van de vernieuwing te vergroten is.
- De agenda is een lijst van onderwerpen die vooral gaan over typisch algemene stelsel dingen zoals definities, instituties, regelingen, voorzieningen, procedures en verhoudingen. Ik zie nog niet terug hoe dit moet bijdragen aan de oplossing van urgente opgroei- en opvoedkwesties. Hoe gaan de partijen er bijvoorbeeld elk en met elkaar voor zorgen dat het jeugdstelsel beter gaat functioneren, zodat die jongens in de bovenbouw van het onderwijs en die meisjes in het voortgezet onderwijs op termijn minder jeugdzorg nodig hebben? De agenda zegt daar niks over. Strikt genomen zou het kunnen betekenen dat straks de agenda met succes is afgewerkt, maar dat de urgente opgroei- en opvoedkwesties niet zijn opgelost. Anders gezegd: ik mis het inhoudelijk engagement en idealisme.

Met deze drie punten wil ik niet zeggen dat de agenda de prullenbak in kan. Juist niet. Zaak is op basis van wat er nu ligt de volgende stap te maken die getuigt van een wezenlijk andere dynamiek. Daar hoort bij dat elke partij een flinke dosis eigen verantwoordelijkheid pakt en met veel inhoudelijk idealisme aan de slag gaat om gezamenlijke ambities waar te maken.

Naar een andere dynamiek

Hoe komen we nu tot een andere dynamiek? Normaalgesproken zijn er twee wegen. De eerste is: investeren in het beter functioneren van het poldermodel. Dat vraagt om partijen die de dialoog intensiveren om te proberen het jeugdstelsel te verbeteren.¹⁰⁴ In die dialoog wordt voldoende ruimte gemaakt om te reflecteren op patronen die de noodzakelijke vernieuwing in de weg staan.¹⁰⁵ Ik zie dat niet zo gauw tot resultaat leiden als dat betekent dat het duw-en-trek-werk dat we de afgelopen decennia hebben gezien, doorgaat.

Een andere mogelijkheid is onlangs sterk door de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving bepleit: de overheid zal meer regie moeten nemen en een stelselveranderaar moeten worden in plaats van een stelselbeheerder.¹⁰⁶ Met een sterke participatie van burgers. Dat betekent feitelijk een behoorlijke beperking van de macht van de andere partijen. En het effent het pad voor meer top-down ingrijpen – eventueel ook met weinig draagvlak in het veld. Dit pleidooi klinkt krachtig, maar heeft een belangrijke schaduwzijde. Het veronderstelt een hoge maakbaarheid van de samenleving door overheidsbeleid. Gezien de geschiedenis is dat weinig realistisch. Bovendien verleent het andere partijen een alibi om niet hun eigen verantwoordelijkheid te nemen in de noodzakelijke verbetering van het jeugdstelsel. Zij kunnen zich afwachtend opstellen en het overheidsbeleid met hun dubbele moraal blijven bejegenen.

Verandering van het stelsel is een sociale innovatie

Volgens de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (RVS) (2023) vraagt een andere inrichting van ons zorgstelsel vooral een sociale innovatie.

Het begint er volgens de RVS mee dat burgers hun verwachtingen moeten bijstellen: de zorg is vaak niet de oplossing als de problemen feitelijk op andere gebieden liggen, zoals een gebrekkige pedagogische kwaliteit van de omgeving van kinderen en jongeren, onzekerheid over de toekomst, prestatiedruk en vechtscheidingen. Ik vind dat we daarin nog een stap verder moeten gaan. Ook burgers moeten hun verwachting bijstellen dat jeugdzorg allerlei ongemakken, pijnen en onzekerheden van het gewone opgroeien en opvoeden kan verzachten. Het zijn veeleer de betekenisvolle personen in de omgeving die daar een rol in spelen, niet de professionals. En dat geldt ook nog eens tot op zekere hoogte, want het leren omgaan met de ongemakken, pijnen en onzekerheden zijn inherent aan het gewone leven, zijn onderdeel van ieders ontwikkeling.¹⁰⁷ Daar komt bij dat bij iedereen die ontwikkeling anders loopt. De een heeft daarom meer steun of ruimte van de omgeving nodig dan de ander. Vandaag de dag is het heel gewoon om daarvoor bij de professionele zorg aan te kloppen. Maar ook hier heeft de bevolking een verwachting bij te stellen. Nog afgezien van het feit dat de jeugdzorg de almaar groeiende zorgvraag niet kan opvangen – als het budget er al is, zal een personeelstekort steeds nijpender worden – is die groei om twee redenen ook helemaal niet goed:

- Het zadelt de overheid met een steeds grotere zorgplicht op, zonder dat burgers, scholen, bedrijven en andere actoren zichzelf ook een zorgplicht – of beter gezegd: een pedagogische verantwoordelijkheid - toerekenen. Het geeft sommige actoren zelfs een alibi om praktijken te voeren die niet goed zijn voor de ontwikkeling van kinderen en jongeren, zonder dat ze zich over die gevolgen hoeven te

bekommeren. Zie bijvoorbeeld de zorgen die er zijn over het gebruik van sociale media bij kinderen en jongeren. Welke pedagogische verantwoordelijkheid nemen de techbedrijven eigenlijk op dit vlak?

- Het plaatst de kinderen, jongeren en opvoeders die steun nodig hebben in een aparte categorie van cliënten of patiënten die iets mankeren.¹⁰⁸ Dat gaat voorbij aan de vraag of we als samenleving misschien steeds minder goed met diversiteit kunnen omgaan, steeds minder tolerant zijn voor alles wat niet perfect is. Bij een diverse samenleving is er ruimte voor kinderen en jongeren met heel verschillende gedragingen, gevoelens en gedachten. Diversiteit kenmerkt zich daarbij door allerlei verschillen in mensen en in hoe mensen met elkaar omgaan. Kinderen die vaak de grenzen opzoeken van wat kan en mag, hebben volwassenen nodig die dit gedrag tot op zekere hoogte accepteren, maar het ook in goede banen leiden. Jongeren die teveel stress hebben, hebben steun nodig van mensen die hen ruimte bieden en hen leren de stress te verminderen en te hanteren. Het is een enorme verarming van de diversiteit om de behoefte aan steun te reduceren tot cliënten of patiënten die aangewezen zijn op professionele zorgverleners.

In termen van de RVS is het echt een sociale innovatie om in te zetten op een zorgplicht c.q. pedagogische verantwoordelijkheid van alle maatschappelijke actoren in het gezond, veilig en kansrijk opgroeien van kinderen en jongeren, net zo goed als voor het versterken van de diversiteit.

De derde weg

Deze redenering maakt een derde weg mogelijk. Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) geeft op basis van een recente studie aan dat de maatschappelijke partijen – landelijke overheid, gemeenten, maatschappelijke organisaties, bedrijven en burgers zelf – veel meer samen verantwoordelijkheid moeten nemen voor de vraagstukken van nu. Iedereen moet daarbij een stap meer zetten. De rol van de overheid is daarbij vooral faciliteren, stimuleren en reguleren.¹⁰⁹

Deze insteek lijkt zinvol. Centraal staat een goed samenspel van belangrijke partijen om concrete, maatschappelijke vraagstukken op het terrein van het opgroeien en opvoeden van kinderen en jongeren – kortweg: de maatschappelijke opvoedvragen – het hoofd te bieden. Te denken valt aan thema's als:

- A. de zeer vaak voorkomende handelingsverlegenheid van opvoeders (ouders, leerkrachten) bij het in goede banen leiden van het gedrag van kinderen in de bovenbouw van het onderwijs;
- B. het signaal dat jongeren in het voortgezet onderwijs afgeven als ze aangeven dat ze niet lekker in hun vel zitten, veel stress, angst en somberheid ervaren.

Mijn ervaring met trajecten als Communities that Care¹¹⁰, Wijkprogrammering in Rotterdam¹¹¹, Impact in de Wijk¹¹² en het IJslands Preventiemodel (OKO)¹¹³ is dat het enorm helpt om juist dit soort concrete vraagstukken bij de kop te pakken. Het IJslands Preventiemodel richt zich bijvoorbeeld onder meer op de hoge alcoholconsumptie van jongeren. De gezamenlijke ambitie is om die flink te verminderen. En dat blijkt te lukken omdat partijen samen aan de slag gaan om dat voor elkaar te krijgen, ouders er goed bij te betrekken en aan te spreken op hun eigen verantwoordelijkheid, meer mogelijkheden te creëren voor sport en spel, en goede zorg te bieden. Ik zou zoiets ook willen om ouders en leerkrachten

te leren het gedrag van kinderen dat zij als ‘lastig’ ervaren in goede banen te leiden en om het mentaal welbevinden van jongeren te verbeteren. Mijn verwachting is dat dit minder jeugdzorg nodig maakt. En dat áls er jeugdzorg nodig is, die beter beschikbaar is en beter werkt door een sterke verbinding met de omgeving. Bevraag in dat verband de betrokken partijen of iedereen het vraagstuk kent en onderkent, en of iedereen daar een verantwoordelijkheid in heeft te nemen. Formuleer er een gezamenlijke ambitie op, ga op zoek welke inzet van eenieder bijdraagt aan de realisatie, zowel preventief als curatief. Benoem indicatoren waarmee op een meetbare of merkbare manier in beeld te brengen is of het doel dichterbij komt, en zet een lerende beweging in om steeds beter te worden in ieders bijdrage.

De stelsel­discussie en financiële kaders staan in deze derde weg niet centraal, maar worden gekoppeld aan de maatschappelijke opvoedvragen waar we mee aan de slag gaan. Bij het agenderen van die vraagstukken zetten we het zo gezond, veilig en kansrijk mogelijk op­groeien van kinderen en jongeren centraal. Inclusie en diversiteit zijn daarbij de leidende principes: kinderen en jongeren doen zoveel mogelijk in hun eigen omgeving mee, hoe verschillend ze ook zijn. Vormen van informele en professionele steun zijn erop gericht dat zoveel mogelijk te realiseren en uitsluiting in welke vorm dan ook te voorkomen. Jeugdzorg is niet de redder van kinderen en jongeren met problemen; er moeten andere en meer dingen gebeuren om dit alles te realiseren.

Kenmerk van deze weg is dat de personen die erbij betrokken zijn, zich in hun gedrag committeren aan de ambitie om kinderen en jongeren in onze samenleving beter te laten gedijen. Zij spreken elkaar aan op concrete resultaten die bereikt moeten worden, en op de inzet van eenieder én van het collectief dat daarvoor van belang is. Beloften, posities en belangen mogen er zijn, zolang ze maar zichtbaar tot de resultaten leiden die we met elkaar ambiëren. Het helpt daarbij ook je in de positie en belangen van anderen te verplaatsen.

Focus op de kwaliteit van op­groeien en opvoeden

Mijn pleidooi is dus: stop met het alleen wijzen naar de overheid en haar falend beleid, maar neem als partijen in de Vijfhoek elk veel meer eigen verantwoordelijkheid voor het gezamenlijk oppakken van de belangrijke maatschappelijke opvoedvragen. Draag daarvoor bij aan een sterke omgeving waarin veel ruimte is voor diversiteit en onderlinge steun. En maak werk van een sterke preventie en sterke lokale teams. Dit is noodzakelijk als we willen dat er meer kinderen en jongeren gezond, veilig en kansrijk op­groeien en dat daarvoor minder jeugdzorg nodig is.

Transformeren als vorm van beschaving

Volgens de RVS impliceert dit ook een soort sociale innovatie. Partijen moeten anders gaan werken; adaptief en lerend. Het gaat daarbij vooral om het leren ont­kokerd samen te werken, met de realisatie van maatschappelijke doelen als gemeenschappelijke taak, stelt de RVS. Daaraan werken en alles op alles zetten – met alle betrokken partijen flink aan de bak – zie ik zelf als niet alleen een sociale innovatie. Ik zie het vanwege de noodzaak als een vorm van beschaving.¹¹⁴

Net zo is het een vorm van beschaving dat er goede jeugdzorg is als steunvorm voor kinderen, jongeren en opvoeders die dat nodig hebben. Kinderen en jongeren hebben recht op zo'n vangnet. Vandaag de dag hebben veel kinderen en jongeren dat vangnet nodig. Het zij zo, maar zaak is dan dat zo goed mogelijk te laten werken bij die hulpvragen waar jeugdzorg vooral voor is bedoeld, én minder nodig te maken door zaken aan te kaarten waar vooral andere partijen voor aan zet zijn.¹¹⁵ Dat is immers de essentie van de transformatie.

Samen werken aan concrete maatschappelijke opvoedvragen

Dat partijen moeten ontkokeren en meer moeten samenwerken is geen nieuws, dat is al decennia lang een motto in de jeugdzorg. Het gaat er ook helemaal niet om de samenwerking sec te verbeteren, maar dit onderdeel te maken van een breder perspectief: het mogelijk maken dat kinderen en jongeren met een brede diversiteit floreren, meedoen, toekomstperspectief hebben en dat de verschillende partijen hun eigen pedagogische verantwoordelijkheid daarin pakken.¹¹⁶ Wat er tot nu toe aan gemankeerd heeft, is dat de samenwerking te weinig in het teken stond van de aanpak van concrete vraagstukken en daaraan gekoppelde doelen. De maatschappelijke opvoedvragen die eerder zijn genoemd zijn daarbij illustratief voor de kwesties waar die samenwerking een inhoudelijke betekenis krijgt:

- A. het handelingsrepertoire van opvoeders (ouders, leerkrachten) bij het omgaan met het gedrag van kinderen van 8 tot 12 jaar vergroten, zodat de kinderen mee kunnen doen op een manier die hen past, nu en in de toekomst;
- B. het signaal dat veel jongeren in het voortgezet onderwijs aangeven niet lekker in hun vel te zitten begrijpen en mogelijk maken dat ze meer floreren in onze samenleving.

Het zijn voorbeelden van thema's die gezamenlijk op lokaal niveau zijn op te pakken. Ze passen tegelijk in de landelijke Hervormingsagenda als het gaat om de vraag wat er regionaal en landelijk nodig is om dit soort ambities tot een succes te maken. Het maakt de uitwerking van deze agenda dan opeens heel aansprekend en wellicht zelfs inspirerend. Het werkt heel simpel: pak de gedetailleerde inhoudsopgave van de agenda, zet daarboven thema A of B en ga met een vertegenwoordiging van de Vijfhoek kijken hoe elk onderdeel van de agenda hierbij helpt. Het is ook heel spannend. Kan de Vijfhoek het eens worden over een aantal belangrijke maatschappelijke opvoedvragen waar ze voor aan de lat staat? Vast wel, al zullen de partijen moeten leren elkaars taal en denken hierover goed te verstaan.

Voorbeeld: het handelingsrepertoire van opvoeders vergroten en de reikwijdte van de jeugdhulpplicht afbakenen

Als eerste punt in de Hervormingsagenda staat de zogeheten 'Reikwijdte': de jeugdhulpplicht van gemeenten wordt scherper afgebakend in combinatie met een dialoog over het versterken van het gewone leven, het versterken van het ouderschap en de pedagogische omgeving en het aanpakken van gezinsproblemen.

Belangrijke vraag is: hoe gaat dit bijdragen aan het vergroten van het handelingsrepertoire van opvoeders (ouders, leerkrachten), zodat zij gedrag van kinderen minder als 'lastig' ervaren? Dit is een bijzonder nuttig thema voor de Hervormingsagenda. Over manieren om het handelingsrepertoire

van opvoeders te versterken, is veel kennis beschikbaar.¹¹⁷ Die versterking houdt onder meer in dat opvoeders leren om beter met dat gedrag om te gaan en het in goede banen te leiden en dat er ruimte komt voor meer diversiteit in het gedrag van kinderen, voor 'inclusief opvoeden'. En omdat er met die versterking minder kinderen in de jeugdzorg en speciale onderwijsvoorzieningen terecht zullen komen, geeft dat binnen de jeugdzorg en het onderwijs meer ruimte voor ondersteuning van kinderen en gezinnen met hardnekkiger problemen. De vraag is dus wat de partijen van de Vijfhoek hieraan kunnen doen. Met andere woorden:

- Welke voorstellen kunnen bijvoorbeeld de brancheorganisaties samen met de beroepsverenigingen maken voor hoe zij de lokale teams, de consultatiebureaus, de scholen en ook vrijwilligers in de wijk met hun kennis en ervaring kunnen toerusten voor een effectieve vorm van opvoedondersteuning?
 - Welke kennis uit de jeugdgezondheidszorg en jeugdzorg over wat werkt komt daarbij van pas?
 - Welke ervaring met groepsondersteuning van opvoeders is bruikbaar?
 - Is een slimme vorm van consultatie en deskundigheidsbevordering vanuit de jeugdzorg op te zetten die een effectieve ondersteuning aan professionals in de wijken, het onderwijs en de kinderopvang kan bieden en per saldo leidt tot meer ruimte in de jeugdzorg voor intensieve hulp aan gezinnen?
- Welke bijdragen kunnen beroepsverenigingen samen met de gemeenten bieden bij het versterken van initiatieven om het handelingsrepertoire van leerkrachten op dit punt te verbeteren? Welke rol kan de jeugdgezondheidszorg spelen om hier scholen bij te steunen? Wat is te leren van scholen die zich op dit punt goed ontwikkelen?
- Welke acties gaat de VNG samen met de cliëntenorganisaties en de brancheorganisaties ondernemen om de werkzaamheid van de opvoedondersteuning door de lokale teams bij gezinnen waarin de opvoeding moeizaam verloopt, al lerend steeds verder te verbeteren?
- Kunnen de brancheorganisaties en beroepsverenigingen samen met de gemeenten en de cliëntenorganisaties een werkwijze afspreken om de ombouw van aanbod en de inzet van mensen en middelen dat hiervoor nodig is fatsoenlijk te laten verlopen, zonder grote ongelukken?

Hiermee leg ik de vraagstukken neer bij combinaties van partijen die deze in het kader van de Hervormingsagenda misschien niet zo gauw naar zich toe zullen trekken. Daarmee wil ik hen uitdagen een breder perspectief te nemen dan ze gewend zijn en na te denken over wat ze in de transformatie van het stelsel kunnen betekenen.

Overigens vind ik het ook wel grappig dat het punt van de zogeheten afbakening van de jeugdhulpplicht van gemeenten in de Hervormingsagenda juist gecombineerd is met het versterken van ouderschap en de pedagogische omgeving. Inhoudelijke bekeken is het namelijk volstrekt onduidelijk hoe die afbakening moet bijdragen aan de oplossing voor het lastige gedrag van kinderen. Mijn advies is: stop niet primair de energie in het duw-en-trekwerk dat beslist rondom die afbakening gaat ontstaan, maar stop de energie vooral in een goede samenwerking om de versterking van het opvoederschap voor elkaar te krijgen. Stel afbakeningskwesaties pas aan de orde als die daarbij helpen. Ook dat is hervorming.

Voorbeeld: werken aan het mentaal welbevinden van jongeren en sterke lokale teams realiseren

Een ander punt in de Hervormingsagenda is het realiseren van sterke lokale teams die toegang geven tot gespecialiseerde hulp, maar ook zelf lichte hulp verstrekken, gericht op het versterken van het gewone leven en de veerkracht van gezinnen en jongeren. Ook hier is weer een belangrijke vraag: hoe gaat dit bijdragen aan het antwoord dat we moeten vinden op het signaal dat jongeren afgeven over hun mentaal welbevinden?¹¹⁸ Al die jongeren naar de therapie sturen leidt tot een dichtslippen van de jeugdzorg. En het is de vraag of dit wel ethisch verdedigbaar en effectief is als we tegelijk niets aan de omstandigheden van de jongeren veranderen. Er moet dus echt wat gebeuren. Wat kunnen de partijen van de Vijfhoek hieraan doen? Dat wil zeggen:

- Wat kunnen de beroepsverenigingen samen met jongerenorganisaties inbrengen in de maatschappelijke dialoog over zaken als:
 - Hoe normaal zijn dit soort gevoelens in de puberteit?
 - Wat zijn de manieren om met deze gevoelens gezond om te gaan en wat is daarin de rol van opvoeders, leeftijdsgenoten en andere partijen?
 - Welke kennis en informatie levert dit op waarmee lokale teams voorlichting kunnen geven aan jongeren, ouders en scholen?

Beroepsverenigingen mengen zich hiervoor samen met jongeren nadrukkelijk in het maatschappelijk debat over enerzijds het normaliseren van gevoelens als somberheid, angst en stress die tot op zekere hoogte bij het gewone leven horen. Zij kunnen zich er expliciet over uitspreken dat jeugdzorg-therapieën jongeren tijdelijk helpen, maar dat dit dweilen met de kraan open is als er niets wordt gedaan aan de prestatiedruk, de grote crisis, de effecten van sociale media en noem maar op. Hebben zij daar ideeën over, zijn ze beschikbaar voor het gesprek met allerlei partijen hierover om naar verbetering te zoeken? Hun opvattingen hierover bieden steun aan lokale teams die bijvoorbeeld met ouders, scholen en gemeenten over dit soort zaken in gesprek moeten.

- Welke voorstellen kunnen de brancheorganisaties van aanbieders en de associatie van lokale teams doen om samen met het onderwijs de individuele therapie aan jongeren met mentale klachten minder nodig te maken? Wat zijn bijvoorbeeld de mogelijkheden voor en de effecten van steungroepen in de buurt of op school? Wat voor effectief aanbod kan het lokale team samen met het jongerenwerk en de sportverenigingen inzetten?
- Welke acties gaat de VNG samen met de cliëntenorganisaties en de beroepsverenigingen ondernemen om de juistheid van verwijzingen door huisartsen, scholen, lokale teams en andere professionals naar gespecialiseerde jeugdzorg voor de behandeling van mentale klachten van jongeren te toetsen en te verbeteren?
- Als er jeugdzorg nodig is, hoe zorgen de brancheorganisaties en de beroepsverenigingen er dan voor dat al het aanbod van *state-of-the-art* niveau is?

Enfin, tal van zaken zijn te benoemen waar partijen mee aan de slag kunnen gaan. Is het gek om hier bijvoorbeeld ook de brancheorganisaties van de jeugdzorgaanbieders zo bij te betrekken? Nee, zeker niet als het bedoeld is om ook hier weer de druk op de gespecialiseerde zorg te verlagen, zodat er meer ruimte is voor inzet van deze zorg zonder wachtlijsten. En het haalt hen uit hun 'jeugdzorgkoker' door breder te kijken wat er nodig is om die druk te verlagen.

Even voor de duidelijkheid: het gaat mij niet om exact deze vraagstukken en voorbeelden. Ook andere thema's zijn te kiezen. Ik wil met deze voorbeelden duidelijk maken dat het samen werken aan concrete inhoudelijke maatschappelijke opvoedvragen en het maken van voorstellen daarvoor buiten je eigen koker een andere dynamiek geeft. En die dynamiek is hard nodig om beweging in de stelselvernieuwing te krijgen.

Over kalkoenen, youthwashing en een afbouwbudget

Zoals gezegd vraagt dit alles om ander gedrag van de betrokken partijen. Maar gaan ze zich wel anders gedragen of blijven het kalkoenen die samen het kerstmenu opstellen? Ik verwacht – of beter gezegd: ik hoop – dat met de focus op inhoudelijke vraagstukken de verandering echt vlot te trekken is. Twee dingen zullen daarbij helpen:

- *Zorgen voor een sterke betrokkenheid van kinderen, jongeren en ouders uit verschillende groepen in de samenleving - en niet alleen cliënten - bij de hele exercitie.*

Vraag hen wat zij van waarde vinden wanneer het goed met hen gaat en wanneer het niet goed gaat. Hebben zij wanneer het niet goed gaat vooral behoefte aan een hulpverlener of – ook - aan heel andere dingen, zoals minder prestatiedruk, meer onderlinge verbinding, fijne volwassenen om zich heen, een maatje om in de ingewikkelde samenleving hun weg te vinden, een hoopgevender toekomstperspectief? Wat betekent dit voor te ondernemen stappen? Voor alle duidelijkheid: ik pleit niet voor hun betrokkenheid vanuit beleefdheid of omdat dat tegenwoordig nou eenmaal moet. Zou ik dat wel doen, dan is dat een soort youthwashing: hen alleen willen betrekken voor de Bühne of als strategie, zonder echt te denken dat dit een zinvolle bijdrage is.¹¹⁹ Ik vind hun inbreng essentieel. Het helpt de focus op het verbeteren van alleen jeugdzorg in te ruilen voor een focus op de verbetering van het leven van kinderen en jongeren. Het kan een bijdrage leveren aan échte verandering, ook als dat bij sommige voorzieningen pijn gaat doen. Het is een goede reden om de Vijfhoek van de Hervormingsagenda uit te breiden naar een Zeshoek.

- *Werkwijzen en voorzieningen die niet werken of minder nodig zijn, afbouwen met tegelijk een versterking van andere onderdelen van het stelsel.*

Dat is de simpele consequentie van het streven om jeugdzorg minder nodig te maken. Op basis van voorgaande decennia weten we dit in het veld pijn gaan doen. Die pijn is te verzachten met een gezamenlijke ambitie, afspraken over de ombouw van voorzieningen en transformatiebudget, zodat de ombouw op een ordentelijke manier kan verlopen. Gek genoeg staan in het financiële hoofdstuk van de Hervormingsagenda wel een vrij gedetailleerde reeks besparingen op het jeugdzorgbudget genoemd, maar een gedetailleerde investeringsagenda ontbreekt voor de opbouw van een sterke basis, preventie en een sterke eerstelijns.¹²⁰ En gek genoeg gaat het financiële hoofdstuk weer vooral over de relatie Rijk en gemeenten. De geschiedenis leert juist dat branche-organisaties van de zorgaanbieders met hun lobby en bijvoorbeeld hun dramatische verhalen over wachtlijsten een sterke rol spelen in de politieke arena om extra geld voor jeugdzorg te regelen. Tijd dus om ook die partij te committeren aan de noodzaak om de transformatie financieel effectief en ordentelijk te laten verlopen. Wat maakt het voor hen bijvoorbeeld mogelijk om lopende hulptrajecten te continueren, de juiste financiële prikkels voor vernieuwing in te bouwen, de schade van faillissementen te beperken en mensen naar ander werk toe te leiden? Mogelijk dat de Jeugdautoriteit die daar nu een rol in speelt, de jeugdzorgaanbieders hierbij kan helpen.¹²¹

Al lerend doen wat werkt

Over wat werkt bij de vraagstukken die hierboven zijn genoemd, bestaat al veel kennis. Mijn mantra van de afgelopen dertig jaar luidt: het is zaak die kennis daadwerkelijk te benutten. Ik dacht jaren geleden dat het opschrijven van die kennis in boekjes en op websites vanzelf zou leiden tot het gebruik ervan. Samen met praktijkinstellingen heb ik geleerd dat die kennis zelden zonder meer te gebruiken is. We weten inmiddels dat die kennis meer van pas komt in een lerende beweging op de werkvloer, gericht op het maken van de nodige kwaliteitsslagen.¹²² Wat daarbij in toenemende mate onder de aandacht is gekomen, is dat niet alleen de mensen op de werkvloer die lerende beweging kunnen gebruiken. Inmiddels is uit onderzoek bekend dat ook op het niveau van teams, managers en bestuurders een lerende beweging nodig is en hoe die eruit kan zien.¹²³

Lerende stelselontwikkeling

Met de RVS kunnen we stellen dat ook bij stelselwijzigingen zoals die in de jeugdsector een lerende beweging past.¹²⁴ Die stelselwijziging vraagt om ander gedrag van de actoren. Dat gedrag komt niet vanzelf, maar dat moeten ze leren. In ons recente essay over een andere kijk op jeugdzorggebruik¹²⁵ stellen we dat dit om een andere omgang met verandering vraagt. Het gaat niet om de strakke uitvoering van de Hervormingsagenda, maar om een gemeenschappelijk, door waarden ingegeven ontwikkelingsproces waarin de jeugdsector zoekt naar hoe ze het beste de samenleving kan ondersteunen. Dit houdt ook in dat we afscheid nemen van de maakbaarheidsideologie, zo stellen we in dat essay. We bedoelen daarmee dat aan de agenda geen strak realisatietraject te verbinden is. Het vraagt om een commitment aan de ambitie om op concrete vraagstukken een flinke verbetering voor elkaar te krijgen. In dat kader worden er afspraken gemaakt over wie wat moet doen en pakt een ieder zijn taken op. Willen we weten of we op de goede weg zijn, dan gaan we geen ‘harde’ prestaties meten en daarop afrekenen. Het werkt beter om met data en verhalen het onderlinge gesprek te voeden. Vinden we elkaar nog steeds op de ambitie? Klopt de koers nog? Is er voldoende vooruitgang? Wat leren we ervan? Wat kan een ieder (nog) beter doen? Wat vraagt dit van de onderlinge dynamiek?

De Hervormingsagenda biedt goede aanknopingspunten als we kijken naar het onderdeel over de kwaliteitsverbetering en het continu leren in de sector. Het introduceert vier leidende principes om het leren en verbeteren tot een vanzelfsprekend onderdeel van het werkveld te maken:

- het werkelijk samen verbinden aan een maatschappelijke opgave;
- het maken van een gezamenlijke analyse, doelbepaling en aanpak;
- gebruik maken van de kennis over wat wel en wat niet werkt;
- meten om te verbeteren in het kader van de maatschappelijke opgave.

Als hierdoor maatschappelijke opvoedvragen in de lerende beweging centraal komen te staan, dan kan dit een grote stap voorwaarts zijn. Want dan gaat het over de vraag hoe dit gaat helpen om het handelingsrepertoire van opvoeders te vergroten bij kinderen die zij als ‘lastig’ ervaren? Of over de vraag hoe dit ertoe leidt dat jongeren zich mentaal beter voelen door een omgeving die hen steunt, waardoor er minder jeugdzorg nodig is? En als er wel jeugdzorg nodig is, hoe zorgen we er dan voor dat die steeds beter werkt door een sterke verbinding met die omgeving?

Samenvatting en conclusie

In deze bijdrage heb ik geschetst dat steeds meer kinderen en jongeren het signaal afgeven dat ze niet gedijen. Bij een toenemend aantal kinderen en jongeren biedt de jeugdzorg een vangnet. Maar dat is geen passende reactie omdat allerlei factoren in de omgeving van kinderen en jongeren maken dat ze niet gedijen. Werk maken van de verbetering van die omgeving past daarom beter.

Tegelijk zien we dat voor de kinderen en jongeren die nu en de komende tijd gebruik zullen maken van de jeugdzorg het vangnet niet goed werkt. Allerlei verbeterpogingen hebben onvoldoende resultaat gehad. Niet alleen de omgeving, ook de jeugdzorg moet verbeteren.

Vanuit het beleid zijn vaak pogingen tot verbetering gedaan die inhoudelijk helemaal niet gek waren. Maar de noodzakelijke vernieuwing raakt steeds gehavend in een dynamiek van een buitengewoon versnipperd veld met veel uiteenlopende belangen. Vanuit ieders eigen perspectief is dat begrijpelijk, maar het werkt niet. Het veld verwacht enerzijds veel van een regisserende overheid en een beleid dat ruimhartig de groeiende zorgvraag en innovaties financiert, maar kent anderzijds weinig samenwerking om de noodzakelijke vernieuwingen tot stand te brengen. Dit alles leidt steeds tot een gepolder waarin de ingezette verandering misvormd raakt. Het is een verlamd patroon. Het maakt het jeugdstelsel er niet beter op. Integendeel, het jaagt uiteindelijk steeds meer kinderen en jongeren de jeugdzorg in. Op de oude manier aan het stelsel blijven sleutelen helpt niet, zo leert de geschiedenis.

Er dreigt een kans ...

De Hervormingsagenda Jeugd is in dat licht een verademing, in de zin dat deze tot stand is gekomen als gezamenlijk document van de gemeenten, het Rijk en de belangrijkste veldpartijen. Maar ze ademt nog niet de wezenlijk andere dynamiek die nodig is voor een daadwerkelijke verbetering van de sector. Er wordt nog teveel verwacht van het overheidsbeleid en het is onduidelijk welke verantwoordelijkheid de betrokken partijen zelf nemen om het stelsel te verbeteren.

Ik zie geen andere weg dan het meer centraal stellen van de concrete maatschappelijke opvoedvragen en daar gezamenlijk mee aan de slag te gaan. Dat 'gezamenlijk' houdt in dat elke partij meer zijn eigen verantwoordelijkheid pakt om een bijdrage te leveren aan de realisatie van gemeenschappelijke ambities. Ik heb een paar concrete ambities genoemd die daarvoor illustratief zijn. Betrek kinderen, jongeren en ouders actief bij de stappen, met de intentie daadwerkelijk van hen te leren en tot verandering te komen. Mijn hoop is dat dit de noodzakelijke verandering kan vlottrekken. Met zo'n aanpak 'dreigt' de kans dat het écht tot verbetering gaat leiden.¹²⁶

De jeugdzorg kan veranderen

Dit alles vraagt niet een heel ander beleid. Het vraagt vooral om een gezamenlijke visie en een ander gedrag van de volwassenen. In het lokale, regionale en landelijke circuit van instituties dat de omgeving van kinderen, jongeren en hun gezinnen in belangrijke mate vorm geeft. Het vraagt om een gedrag dat is gedreven door concrete, maatschappelijke en pedagogische ambities en een daarbij passende samenwerking, zodat kinderen, jongeren en hun gezinnen in onze samenleving gedijen.

Het gaat er daarbij om te beseffen dat kinderen en jongeren niet alleen recht hebben op goede jeugdzorg. Ze hebben recht op een samenleving die ervoor zorgt dat die jeugdzorg minder vaak nodig is. Dat brengt de plicht mee om een goede jeugdzorg te vormen én er tegelijkertijd voor te zorgen dat die jeugdzorg minder nodig is.

Dit is een zaak van de jeugdzorg en het beleid, maar niet alleen daarvan. Het is een zaak van ons allemaal.

Noten

1. <https://opendata.cbs.nl/statline/-/CBS/nl/dataset/85100NED/table?ts=1698740912010>
2. Yperen, T. van, Hofstede, K., Hageraats, R. & Maat, A. van de (2023). *Andere kijk op groeiend jeugdzorggebruik. Voor een hoopvolle wereld om in op te groeien*. Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut. <https://www.nji.nl/publicaties/andere-kijk-op-groeiend-jeugdzorggebruik>
3. Yperen, T.A. van, Maat, A. van de & Prakken, J. (2019). *Het groeiend jeugdzorggebruik. Duiding en aanpak*. Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut. In dit essay schreven we daarover dat de internationale literatuur toont dat wetenschappelijk onderzoek veel bewijs geeft voor de voor de effectiviteit van de jeugdzorg. Maar praktijkonderzoek geeft een minder rooskleuring beeld. De effectiviteit van de hulp in de praktijk is goeddeels onbekend. Enkele studies die zijn gedaan, wijzen op een beperkt effect: grofweg betekent dit dat ongeveer een op de vijf kinderen en jongeren die jeugdzorg krijgen beter af is, de rest niet. Zie <https://www.nji.nl/publicaties/het-groeiend-jeugdzorggebruik>
4. Van Sonsbeek (2023) kwam op basis van internationaal onderzoek specifiek voor de jeugd-ggz op een wat optimistischere schatting: ongeveer een op de drie kinderen gaat erop vooruit. Maar onduidelijk is in hoeverre dit de Nederlandse praktijk weerspiegelt. Belangrijk is haar bevinding dat studies laten zien dat hulpverleners de sterke neiging hebben de effectiviteit van hun handelen te overschatten. Zie Sonsbeek, M. van (2023). *Feedback in mental health care. Towards a shared stethoscope of clinicians and clients*. Academisch proefschrift. Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen.
5. Zie <https://www.kinderrechten.nl/professionals/verdragstekst/>
6. Weijers, I. (2011). *Mulock Houwer: Criticus en pionier van de residentiële jeugdzorg. Eerste Mulock Houwer-lezing uitgesproken op 17 november 2011 in het Kinderrechtenhuis te Leiden*. Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut. www.nji.nl/sites/default/files/2021-06/Lezing_Mulock.pdf
7. Stellaard, S. (2023). *Boemerang beleid. Over aanhoudende tragiek in passend onderwijs- en jeugdzorgbeleid*. Meppel: Boom bestuurskunde.
8. Deze frase komt uit een interview met Hans Du Prie in een Youtube-video over het boemerangbeleid <https://www.youtube.com/watch?v=iBWaNZk9s1U>
9. Jeugdzorg = jeugdhulp + jeugdbescherming en jeugdreclassering. Jeugdhulp = (voormalige) jeugdhulpverlening, jeugd-ggz, zorg voor licht verstandelijk beperkte kinderen en jongeren (jeugd-lvb).
10. <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2023/44/meer-jongeren-met-jeugdzorg-in-eerste-helft-van-2023>
11. Percentages zijn gebaseerd op het aantal unieke kinderen en jongeren, dubbeltellingen zijn eruit gefilterd. Schatting voor het jaar 2000 is op basis van gebruikscijfers jeugd-ggz en jeugdhulp minus 30 procent geschatte dubbeltellingen (Pommer e.a. (2011). *Jeugdzorg in groeifase. Ontwikkelingen in gebruik en kosten van de jeugdzorg*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.) Schatting 2009 is op basis van cijfers SCP (Pommer e.a., 2011). Bronnen cijfers 2015-2021: <https://www.nji.nl/cijfers/jeugdhulp>. Bron cijfers 2022: <https://opendata.cbs.nl/statline/-/CBS/nl/dataset/85100NED/table?ts=1698740912010>. Cijfers kunnen afwijken van de rapportage uit 2019 in verband met door CBS toegepaste correcties. Met ingang van 2021 is er een forse toename van de gegevensaanlevering van jeugdhulpaanbieders. Hierdoor zijn de uitkomsten over de jaren 2021 en later niet goed te vergelijken met de uitkomsten over de jaren 2015 tot en met 2020.
12. Zie <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2023/17/aantal-jongeren-in-jeugdzorg-laatste-jaar-gelijk-gebleven>
13. SIRE maakte uit verschillende bronnen op dat jongens drukker en meer beweeglijk zijn en ouders meer laten worstelen met de opvoeding (<https://sire.nl/wp-content/uploads/2017/10/Infographic-Laat-jij-jouw-jongen-genoeg-jongen-zijn.jpg>). Het was voor de stichting aanleiding in 2017 aanleiding te starten met de spraakmakende campagne 'Laat jij jouw jongen genoeg jongen zijn?' (zie <https://sire.nl/campagnes/laat-jij-jouw-jongen-genoeg-jongen-zijn/>). Woltring en Van der Wateren stelden een boek samen over het verschijnsel dat jongens door hun gedrag en interesses het minder goed lijken te doen in het onderwijs dan meisjes. Zie Woltring, L. & Wateren, D. van der (Red. 2019). *De ontwikkeling van jongens in het onderwijs*. Amsterdam: LannooCampus.

14. Het Nederlands Centrum Jeugdgezondheid (NCJ) geeft aan dat het omgaan met lastig gedrag of gedragsproblemen, emotionele problemen van het kind en schoolprestaties de meest voorkomende vragen of zorgpunten zijn van ouders (<https://www.jgzrichtlijnen.nl/alle-richtlijnen/richtlijn/?richtlijn=9&rlpag=673>).
15. Zie Bronneman-Helmers, H. M. (2011). *Overheid en onderwijsbestel: beleidsvorming rond het Nederlandse onderwijsstelsel (1990-2010)*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
16. Voor een overzicht van recente studies zie Yperen, T. van, Hofstede, K., Hageraats, R. & Maat, A. van de (2023). *Andere kijk op groeiend jeugdzorggebruik. Voor een hoopvolle wereld om in op te groeien*. Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut. <https://www.nji.nl/publicaties/andere-kijk-op-groeiend-jeugdzorggebruik>
17. Interdepartementale Werkgroep Ambulante en Preventieve Voorzieningen (1984). *Tussen droom en daad. Eindrapport van de Interdepartementale Werkgroep Ambulante en Preventieve Voorzieningen voor hulpverlening aan jeugdigen (IWAPV)*. Rijswijk: Ministeries van VWS, Justitie en Onderwijs & Wetenschappen.
18. Zie:
 - Yperen, T.A. van, Maat, A. van de & Prakken, J. (2019). *Het groeiend jeugdzorggebruik. Duiding en aanpak*. Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut. <https://www.nji.nl/publicaties/het-groeiend-jeugdzorggebruik>
 - Yperen, T. van, Kraak, A., Maat, A. van de & Prakken, J. (2020). *Veiligheid in gezinnen: een zaak voor iedereen. Knelpunten en oplossingsrichtingen*. Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut. <https://www.nji.nl/publicaties/veiligheid-in-gezinnen-een-zaak-voor-iedereen>
 - Hoex, J., Vlaardingebroek, S., Balledux, M., Speetjens, P. & Vink, C. (2022). *Opgroeien doe je samen. Bouwen aan een stevige pedagogische basis*. Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut. <https://www.nji.nl/publicaties/opgroeien-doe-je-samen>
 - Yperen, T. van, Hofstede, K., Hageraats, R. & Maat, A. van de (2023). *Andere kijk op groeiend jeugdzorggebruik. Voor een hoopvolle wereld om in op te groeien*. Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut. <https://www.nji.nl/publicaties/andere-kijk-op-groeiend-jeugdzorggebruik>
19. In het rapport van de eerder aangehaalde IWAPV uit 1984 wordt ook al gesproken over de maatschappelijke ontwikkelingen die hun weerslag hebben op het opgroeien en opvoeden van jeugdigen. En belangrijke factor was vooral de economische crisis met een enorme werkeloosheid als gevolg. Daarnaast speelde een toenemende arbeidsmobiliteit, waardoor wonen en werken steeds meer werden gescheiden en verhuizing door wisseling van baan vaker nodig werd. De grootfamilie verloor daardoor aan betekenis, waardoor er meer terechtkwam bij het kerngezin. Dat kerngezin werd tegelijk door de toename van echtscheidingen steeds vaker gebroken, wat van invloed was op de ontwikkeling van kinderen. Ook de arbeidsmigratie uit het buitenland zorgde voor jongeren in etnische minderheden die tussen wal en schip vielen. De werkgroep constateerde dat het niet verwonderlijk is dat dit soort factoren de kans vergroot dat jeugdigen in problemen raken.
20. Zie o.a. de terugkerende inhoudelijke thema's in de geschiedenis van het jeugdbeleid en verschillende pleidooien voor de verbetering van het stelsel:
 - <https://www.nji.nl/transformatie-jeugdhulp/geschiedenis-jeugdinstelsel>
 - Stellaard, S. (2023). *Boemerang beleid. Over aanhoudende tragiek in onderwijs- en jeugdbeleid*. Amsterdam: Boom.
 - Beweging naar O (2022). *Op de groei. Een uitnodiging om samen te investeren in wat jonge mensen doet floreren*. <https://www.bewegingvannul.nl/op-de-groei/>
 De opbouw die wordt voorgesteld in de verschillende 'lagen' van de basis, preventie, eerstelijns en gespecialiseerde zorg komt overeen met wat internationaal als standaard geldt voor een goede opbouw van een ondersteunings- en zorgsysteem. Zie o.a. Jordans, M.J.D., Tol, W.A., Komproe, I.H., Susanty, D. Vallipuram, A., Ntamatumba, P. Lasuba, A.C. & De Jong, J.T.V.M. (2010). Development of a multi-layered psychosocial care system for children in areas of political violence. *International Journal of Mental Health Systems*, 4:15
21. Zie Canon Zorg voor de jeugd (https://www.canonsociaalwerk.eu/nl_jz/) en de recente geschiedenis van het jeugdinstelsel (<https://www.nji.nl/impact-maken-met-jeugdbeleid/geschiedenis-jeugdinstelsel>).

22. Zie bijvoorbeeld:
- Veerman, J.W., Yperen, T.A. & Gerritzen, J.M.A.M. (1995). Classificatie van problematiek bij kinderen en jeugdigen. In: T.A. van Yperen en R. Giel (Red.), *Classificatiesystemen voor psychische en gedragsstoornissen. Uitgangspunten en bruikbaarheid van ICD, DSM en MAC* (p. 137-164). Lisse: Swets & Zeitlinger.
 - Yperen, T.A. van & Geffen, L. van (1997). *Screening, diagnostiek en indicatiestelling. Toegang tot de jeugdzorg*. Utrecht: NIZW.
 - Yperen, T. van & Zijden, Q. (2010). Indiciestelling in de jeugdzorg: niet afschaffen, maar verbeteren. *Maandblad Geestelijke volksgezondheid*, 65 (nr 10), p. 770-784.
23. In de periode 1996-2015 was ik lid van de volgende commissies in verband met de stelselwijzigingen: Projectgroep Toegang van de Regiegroep Jeugdzorg, ministerie Volksgezondheid, Welzijn en Sport en ministerie van Justitie (voorzitter: Peter Lankhorst; 1996-1999); Projectgroep Zorgprogrammering in de Jeugdzorg van de Regiegroep Jeugdzorg, ministerie Volksgezondheid, Welzijn en Sport en ministerie van Justitie (voorzitter: René Erckens; 1997-2000); Landelijke werkgroep 'Prestatie-indicatoren in de jeugdzorg', Ministerie van VWS, Ministerie van Justitie, Inter Provinciaal Overleg / IPO (2006-2012); Commissie Financiering Jeugdzorg (CFJ; voorzitter: Robin Linschoten; 2008-2011); Transitiecommissie Stelselwijziging Jeugdzorg (TSJ); voorzitter: Leonard Geluk; 2012-2014).
24. De meeste van deze publicaties zijn te vinden op <https://www.nji.nl/transformatie-jeugdhulp/geschiedenis-jeugd-stelsel-periode-1994-2018>.
25. Coenen, A.W.M. & P.M. Verhaak. *Vooronderzoek doelmatigheid jeugdhulpverlening ten behoeve van de Task Force*. Leiden: Research voor Beleid, 1994.
26. Taskforce Doelmatigheid, Effectiviteit en Financiering jeugdhulpverlening (1994). *Plaats maken. Op weg naar goede jeugdzorg*. Den Haag: Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur.
27. Ministeries van WVC en Justitie (1994). *Regie in de jeugdzorg. Standpunt van de Ministers van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur en Justitie*. Den Haag: Ministeries van WVC en Justitie.
28. Paul Nota was gedetacheerd vanuit de jeugdzorginstellingen, verenigd in de Stichting Overleg Jeugdvoorzieningen Nederland (SOJN), Bob van der Schaft vanuit het Interprovinciaal Overleg (IPO) en ikzelf vanuit het Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn (NIZW). Voorzitter Peter Lankhorst was oud-kamerlid en fractievoorzitter van de PPR, sinds 1994 lid van het dagelijks bestuur van de deelraad van het Amsterdamse stadsdeel Bos en Lommer en later zelfstandig adviseur. Opdrachtgever van de Projectgroep was de Interdepartementale Stuurgroep Regie in de Jeugdzorg onder voorzitterschap van staatssecretaris Erica Terpstra (verdere samenstelling zie <https://www.ndfr.nl/content/stcrt-1995-20-p0-SC1890>). De projectgroep Toegang adviseerde – zoals dat heette – zonder last of ruggenspraak.
29. Projectgroep Toegang (1996). *Toegang tot de jeugdzorg. Advies van de Projectgroep Toegang*. Utrecht: Projectgroep Toegang. Zie ook: https://www.nji.nl/sites/default/files/2021-05/jeugdzorg_PT_Eerste_Advies_1996.pdf. De weergave is ten opzichte van het oorspronkelijke voorstel in het Regeringsstandpunt op twee manieren aangepast. De aanduiding van de basisfuncties uit het Regeringsstandpunt volgen de termen die bekend zijn geworden in de latere uitwerking van de Projectgroep Toegang. De overige onderdelen zijn door de Projectgroep Toegang in samenspraak met de regio's later toegevoegd.

30. De projectgroep heeft het onderscheid tussen vrij en niet vrij toegankelijke zorg gezocht in de verhouding van enerzijds de kosten van de uitvoering van de zorg en anderzijds de kosten van de toeleiding. Een formeel toeleidingstraject van diagnostiek, indicatiestelling en toewijzing kost circa 3800 gulden. Deze kosten moeten in redelijke verhouding staan tot de kosten van de uit te voeren zorg. De projectgroep staat daarom de volgende verdeling voor:
- Vrij toegankelijke jeugdzorg bestaat uit ambulante hulpverleningsvormen (modules, programma's of trajecten), die gemiddeld per cliënt niet meer dan 4500 gulden kosten. Omgerekend in het aantal face-to-face contacten gaat het hier om ambulante hulpvormen met maximaal een duur van ongeveer vijftien contacten. De hulpverlener stelt deze hulpvormen op grond van een aanmelding en een screening vrijelijk aan cliënten beschikbaar, zonder tussenkomst van het zorgtoewijzingsorgaan.
 - Onder de niet vrij toegankelijke jeugdzorg vallen de dure, langdurige, intensieve of specialistische hulpvormen: de pleegzorg, de daghulp, dag- en nachthulp, en ambulante zorgvormen die gemiddeld per cliënt meer dan 4500 gulden kosten. Deze zorg wordt uitsluitend op grond van onderbouwde indicatiestelling en via een onafhankelijk, regionaal zorgtoewijzingsorgaan aan cliënten gegeven.
- Om te bepalen of een hulpvorm, module, programma of traject vrij toegankelijk is, wordt berekend wat de gemiddelde kosten ervan per cliënt zijn. Het leeuwendeel van het ambulante aanbod valt op grond hiervan onder het vrij toegankelijke deel van de jeugdzorg. Dat geldt ook voor de hulpverlening die geboden wordt door de jeugdsecties van de RIAGG. Een provincie mag besluiten om vrij toegankelijke hulpvormen die schaars zijn in het niet-vrij-toegankelijke deel te plaatsen zodat via de zorgtoewijzing de inzet goed te verdelen is.
31. De misvatting is dat de voorgestelde diagnostiek bestaat uit het vanuit medisch model labelen van problematiek (classificeren), waarbij het accent ligt op het individu en diens problemen in het hier en nu, met weinig oog voor de context waarin de problemen zich voordoen, en het vervolgens receptmatig voorschrijven van een behandeling. De diagnostiek zoals bedoeld werd echter veel breder gedefinieerd als 'het volgens methodische principes opbouwen van een gedetailleerd beeld van de jeugdige en het cliëntsysteem, waarin de hulpvraag, de problematiek en de daarmee samenhangende factoren, alsook de aangrijpingspunten voor een mogelijke oplossing in een zinvol onderling verband zijn gebracht.' (Zie o.a. Nota, P.A., Schaft, R.A. van der & Yperen, T.A. van (1997). *Toegang tot de jeugdzorg. Functies en systeemeisen*. Utrecht: Projectgroep Toegang.)
32. De indicatiestelling hield in: 'een geobjectiveerd (op expliciete argumenten gebaseerd, navolgbaar, intersubjectief getoetst) oordeel ... over de vraag of een hulpaanbod geëigend is en, zo ja, welk doel die hulp moet dienen en in welke vorm de hulp moet worden geboden.' (Zie o.a. Nota, P.A., Schaft, R.A. van der & Yperen, T.A. van (1997). *Toegang tot de jeugdzorg. Functies en systeemeisen*. Utrecht: Projectgroep Toegang.) In het veld en het beleid wordt ook wel gesproken van de 'objectieve' indicatiestelling. Zie bijvoorbeeld Stichting Zorgcuicuits (1997). Reactie op de advies 'Vrij Toegankelijke Jeugdzorg' van de Projectgroep Toegang (Kenmerk: RVB/ZB-RH/970299/7.05.1, d.d. 9 september 1997). Venlo: Mutsaersstichting en RIAGG Noord-Limburg. En: Ministerie van VWS (1998). *Brief aan de Tweede Kamer. Betreft: Vorming van de Bureaus Jeugdzorg*. (Kenmerk: DJB/JHV-98.1458, d.d. 14 april 1998). Den Haag: Ministerie van VWS. De Projectgroep Toegang spreekt niet over 'objectief', maar over 'geobjectiveerd', in de zin dat de indicatiestelling transparant en navolgbaar moet zijn.
33. De systeemeisen stonden op een rij in de publicatie Nota, P.A., Schaft, R.A. van der & Yperen, T.A. van (1997). *Toegang tot de jeugdzorg. Functies en systeemeisen*. Utrecht: Projectgroep Toegang. De verbinding met de vakliteratuur werd gelegd via publicaties als:
- Nota, P.A., Schaft, R.A. van der & Yperen, T.A. van (1998). *Vrij-toegankelijke jeugdzorg*. Den Haag: Projectgroep Toegang.
 - Yperen, T.A. van & Geffen, L. van (1997). *Screening, diagnostiek en indicatiestelling. Toegang tot de jeugdzorg*. Utrecht: NIZW.
 - Yperen, T.A. van, P.H. Nota en R.A. van der Schaft (1999). *Zorgtoewijzing. Knooppunt vraag en aanbod jeugdzorg*. Utrecht: NIZW.
 - Schaft, R.A. van der, T.A. van Yperen en P.H. Nota (1999). *Casemanagement in de toegang tot de jeugdzorg*. Utrecht: NIZW.
34. In de genoemde systeemeisen staat weliswaar dat alle stappen zijn te nemen met de betrokkenheid van de cliënt, maar het ademt nog weinig de insteek dat de cliënt in alles meedoet en meebeslist. Concepten als gezamenlijke besluitvorming of je eigen casemanager kiezen waren nog geen gemeengoed, ook niet in de vakliteratuur.

35. Zie Clarijs (1995). *Stand van zaken Toegang tot de Jeugdzorg I*. Utrecht: NIZW. Clarijs., J. e.a. (1996). *Stand van zaken Toegang tot de Jeugdzorg II*. Utrecht: NIZW. Braak, J. van den & Yperen, T. van (1997). *Stand van zaken Toegang tot de Jeugdzorg III*. Utrecht: NIZW.
36. Het Regeerakkoord van 1998 stelt op pag. 73: 'Er komt een nieuwe wet op de Jeugdzorg met een eenduidige aansturing en financiering (VWS-deel, Jeugd-GGZ-AWBZ-deel, Justitie-deel). Alle met het proces Regie in de Jeugdzorg geboekte vooruitgang (beleidsinformatie, zorgprogrammering kwaliteitsbeleid, Bureaus Jeugdzorg/ eenduidige toegang) wordt in deze wetgeving verankerd. Het Bureau Jeugdzorg, zijnde één loket voor de jeugdhulpverlening, wordt een onafhankelijke rechtspersoon, onder één gezag met één financiering. Functionarissen van Bureaus Jeugdzorg werken intensief samen met de scholen in hun regio: zo vormen zij de noodzakelijke verbinding tussen onderwijs, jeugdhulpverlening en jeugdgezondheidszorg.' https://www.parlement.com/id/vj9gpl47pdvg/regeerakkoord_1998
37. In een bijlage van een agenda voor overleg met VWS schrijft de Projectgroep Toegang op 13 februari 1996 dat ze in consultaties vragen hoort over het ontbreken van informatie en advies in het regeringsstandpunt Regie in de jeugdzorg. Met name voor opvoedondersteuning geldt dat er sprake is van overlap met de gemeentelijke Jeugd Informatie Punten (JIP's), het jeugdwelzijn, de jeugdgezondheidszorg en de jeugdzorg. Ze stelt voor 'informatie en advies' als overkoepelend begrip te hanteren en lokaal de afstemming te zoeken in het aanbod.
38. Zo verschijnen er in de Provinciale Zeeuwse Courant (PZC) op 1 maart en 16 april 1996 artikelen over gedoe tussen de gemeenten, het jeugdwelzijnswerk, de provincie en een jeugdzorgaanbieder over wie welk aanbod moet bieden.
39. Commissie Günther (1999). Van antwoord naar vraag. Een nieuw gezicht op jeugdzorg. Eindrapport Adviescommissie Wet op de jeugdzorg. Den Haag: Ministerie van VWS.
40. Ministerie van VWS (2000) Beleidskader Wet op de Jeugdzorg. Den Haag: Ministerie van VWS.
41. Stichting Zorgcuicuits (1997). Reactie op de advies 'Vrij Toegankelijke Jeugdzorg' van de Projectgroep Toegang (Kenmerk: RVB/ZB-RH/970299/7.05.1/09.07.1997). Venlo: Mutsaersstichting en RIAGG Noord-Limburg. Volgens de stichting suggereert het advies dat er geen diagnostiek nodig is zolang de hulp 'licht' is. Het kan volgens de stichting niet de bedoeling zijn dat - zolang de interventie niet meer dan 14 contacten is - er vrijelijk geïntervenieerd worden, zonder diagnostiek en behandelplan.
42. Platform Samenwerkende Cliëntenorganisaties in Jeugdzorg en Familierecht / Platform SCJF (1999). *Brief aan staatssecretaris van VWS, minister van Justitie en minister van OCW. Betreft Eindadvies Projectgroep Toegang*. (Kenmerk: Alphen a/d Rijn, 16 juli 1999).
43. Stichting Overleg Jeugdvoorzieningen Nederland / SOJN (1996). *Samenvatting resultaten werkconferenties inzake toegang tot de jeugdzorg* (datum notitie 21-10-1996). Utrecht: SOJN.
Overigens, ook het Nederlands Instituut voor Psychologen(NIP) heeft moeite met de kostengrens, maar onderschrijft dat er geen afdoende valide en betrouwbare instrumenten zijn om het onderscheid tussen vrij en niet vrij toegankelijke zorg goed te maken. Zie Nederlands Instituut voor Psychologen / NIP (1997). *Brief aan Regiegroep Jeugdzorg. Betreft advies Vrij toegankelijke jeugdzorg Projectgroep Toegang*. (Kenmerk Amsterdam, 27-06-1997.)
44. Nederlandse Vereniging voor Ambulante Geestelijke Gezondheidszorg / NVAGG (1997). *Brief aan de Regiegroep Jeugdzorg. Betreft NVAGG reactie op advies Vrij toegankelijke jeugdzorg*. (Kenmerk: 970747 rvh/fa, d.d. 29-05-1997). Utrecht: NVAGG.
45. Stichting Jeugdzorg Noord-Brabant (1997). *Brief aan Regiegroep Jeugdzorg. Betreft reactie op advies vrij toegankelijke jeugdzorg*. Kenmerk: 1579/mk/mb, d.d. 20-06-1997.
Samenwerkende Instellingen Gezondheidszorg Amsterdam / SIGRA (1997). *Brief aan Regiegroep Jeugdzorg. Betreft: Advies projectgroep Vrij Toegankelijke jeugdzorg*. (Kenmerk: 1997004626HPBrfGz/ew, Archiefcode: 2.2.16, d.d. 27-06-1997).
46. Platform Samenwerkende Cliëntenorganisaties in Jeugdzorg en Familierecht / Platform SCJF (1999). *Brief aan staatssecretaris van VWS, minister van Justitie en minister van OCW. Betreft Eindadvies Projectgroep Toegang*. (Kenmerk: Alphen a/d Rijn, 16 juli 1999). Het SCJF zegt hierover: 'Het Bureau Jeugdzorg bekleedt in zijn gebied een monopoliepositie, waardoor het marktmechanisme niet functioneert en kwaliteit niet beloond wordt. ... Het Platform acht het wenselijk dat de vernieuwing van de financiering niet de vrijheid doet verdwijnen die ook onbemiddelde ouders nu nog hebben om een vrijgevestigd psycholoog of pedagoog te raadplegen.'
Overigens bekritiseert later ook de Vereniging voor ondernemers in de gepremieerde en gesubsidieerde sector (VOG)

het advies van de commissie Günther om alle ambulante hulp in het Bureau Jeugdzorg onder te brengen vanwege de monopoliepositie die het Bureau daarmee krijgt. Zie: VOG (1999). *Persbericht Advies commissie Günther gemiste kans*. 16 december, 1999. Utrecht: VOG.

47. Commissie Günther (1999). *Van antwoord naar vraag. Een nieuw gezicht op jeugdzorg. Eindrapport Adviescommissie Wet op de jeugdzorg*. Den Haag: Ministerie van VWS.
48. Een onderzoek van Price Waterhouse Coopers liet zien dat in de discussie het aantal voorgestelde ambulante contacten varieert van vijf tot vijftien. Zie Tiebout, P.R. & Vervoorn, V.J. (2000). *Bevindingen naar aanleiding van de discussiebijeenkomst Wet op de Jeugdzorg*. Amsterdam: Price Waterhouse Coopers.
49. Vliegenthart, M. (2000). *Speech van de Staatssecretaris Volksgezondheid, Welzijn en Sport ter gelegenheid van de opening van het Bureau Jeugdzorg Amstelland/Meerlanden en Zaanstreek/Waterland*, maandag 24 januari 2000. Den Haag: Ministerie van VWS.
50. Ministerie van VWS (2000). *Beleidskader Wet op de Jeugdzorg*. Den Haag: Ministerie van VWS.
51. De Stuurgroep Regie in de Jeugdzorg constateert op 4 oktober 1996 op basis van aangeleverde informatie van de Nederlandse Vereniging voor Ambulante Geestelijke Gezondheidszorg (NVAGG) dat het leeuwendeel van de Riaggs werkt aan de vorming van een regionale diagnostiecfunctie.
52. Projectgroep Toegang (1996). *Brief aan de Stuurgroep Regie in de Jeugdzorg*. 31 mei 1996.
53. Ministerie van VWS (1998). *Brief aan de Tweede Kamer. Betreft: Vorming van de Bureaus Jeugdzorg*. (Kenmerk: DJB/JHV-98.1458, d.d. 14 april 1998). Den Haag: Ministerie van VWS.
54. Zie o.a. Konijn, C. e.a. (2002). *Kwaliteit van de indicatiestelling door Bureau Jeugdzorg*. Den Haag/Utrecht: Landelijk Platform Jeugdzorg / NIZW. In 2008 gaven de klachten aanleiding tot het programma 'Verbetering Indiciestelling Bureau Jeugdzorg' (VIB).
55. Baecke, J.A.H. e.a. (2009). *Evaluatieonderzoek Wet op de Jeugdzorg. Eindrapport*. Amersfoort: BMC. Wellicht dat hier meespeelt dat het proces van indicatiestelling in de bureaus jeugdzorg en de wachttijd op hulp na het indicatiebesluit volgens het onderzoek vaak te lang duurt. Daardoor kon de indicatie inderdaad bij cliënten door de tijd ingehaald worden.
56. Zie bijvoorbeeld Yperen, T.A. van (2007). Indiciestelling in de jeugdzorg. In: K. van Rijswijk & I. van Berckelaer-Onnes (Red.), *Indiciestelling in onderwijs en zorg: hoeksteen of obstakel?* (pag 59-83). Amsterdam: Boom.
57. Baecke, J.A.H. e.a. (2009). *Evaluatieonderzoek Wet op de Jeugdzorg. Eindrapport*. Amersfoort: BMC. Op pag. 10 wordt hierover gezegd: 'De vraag is echter of deze momentopname wel het juiste middel is, omdat jeugdproblematiek snel kan fluctueren. Een procesbenadering, waarbij nadrukkelijker wordt gezocht naar oplossingsmogelijkheden binnen het eigen gezin/ netwerk van de cliënt én waarbij het beoogde eindresultaat op termijn meer centraal staat, ligt mogelijk meer voor de hand.'
58. Zie onder meer het toentertijd veelgebruikte handboek van De Bruyn, E.E.J., Pameijer, N.K., Ruijsenaars, A.J.J.M. en Aarle, E.J.M. van (1995). *Diagnostische besluitvorming: handleiding bij het doorlopen van de diagnostische cyclus*. Leuven/Amersfoort: Acco, 1995.
59. Stichting Overleg Jeugdvoorzieningen Nederland / SOJN (1996). *Samenvatting resultaten werkconferenties inzake toegang tot de jeugdzorg* (datum notitie 21-10-1996). Utrecht: SOJN.
60. Stichting Vedivo (1996). *Brief aan de Stuurgroep Regie in de Jeugdzorg. Betreft: Bureau Jeugdzorg*. Kenmerk: 078b96.sv, d.d. 8 maart 1996.
61. Ministerie van VWS (1998). *Brief aan de Tweede Kamer. Betreft: Vorming van de Bureaus Jeugdzorg*. (Kenmerk: DJB/JHV-98.1458, d.d. 14 april 1998). Den Haag: Ministerie van VWS.
62. Ministerie van VWS (2000) *Beleidskader Wet op de Jeugdzorg*. Den Haag: Ministerie van VWS. Zie paragraaf 4.2.4

63. Ministerie van VWS (1998). *Brief aan de Projectgroep Toegang. Betreft: Verzoek en advies zorgen landelijke aanbieders (zoals Stichting Gereformeerd Jeugdwelzijn, Stichting Leder des Heils en Stichting Joods Maatschappelijk Werk) over de toegang via regionale Bureaus Jeugdzorg.* (Kenmerk: DJB/JHV-97.5815, d.d. 4 februari 1998). Den Haag: Ministerie van VWS.
Platform Samenwerkende Cliëntenorganisaties in Jeugdzorg en Familierecht / Platform SCJF (1999). *Brief aan staatssecretaris van VWS, minister van Justitie en minister van OCW. Betreft Eindadvies Projectgroep Toegang.* (Kenmerk: Alphen a/d Rijn, 16 juli 1999).
64. Tiebout, P.R. & Vervoorn, V.J. (2000). *Bevindingen naar aanleiding van de discussiebijeenkomst Wet op de Jeugdzorg.* Amsterdam: Price Waterhouse Coopers.
65. Nederlandse Vereniging voor Psychiatrie (1998). *Brief aan de Minister van VWS, E. Borst. Betreft: Protocol cliënten met vermoedelijk ernstige psychiatrische problematiek,* d.d. 17 juni 1998.
En: Nederlandse Vereniging voor Psychiatrie (1998). *Brief aan de Minister van VWS, E. Borst. & Directeur GVM D. Kaasjager. Betreft: Protocol cliënten met vermoedelijk ernstige psychiatrische problematiek,* d.d. 6 juli 1998.
66. Tweede Kamer der Staten Generaal (2001). Kamerstuk 2001-2002, 28168 nr. 3: *Wet op de jeugdzorg: Memorie van toelichting.* Op pag. 17 staat: 'Het wetsvoorstel kent geen zorgtoewijzingsbesluit zoals de projectgroep Toegang dat voorstelt. In het wetsvoorstel geeft het indicatiebesluit aan op welke zorg de cliënt is aangewezen (het indicatiebesluit) en waarop hij dientengevolge aanspraak heeft. Een afzonderlijk zorgtoewijzingsbesluit dat de vraag aan het beschikbare aanbod koppelt, is niet nodig. Het indicatiebesluit geeft een aanspraak die niet ingeperkt mag worden omdat de geïndiceerde jeugdzorg misschien niet voorhanden is.'
67. Stuurgroep Regie in de Jeugdzorg (1996). *Conceptverslag Stuurgroep Regie in de Jeugdzorg.* Den Haag: Ministerie van VWS.
68. Zie o.a. Ministerie van VWS (1998). *Bespreking toegang jeugd-ggz 8 oktober 1997. Verslag op hoofdlijnen.* Bijlage bij brief kenmerk DJB/JHV, d.d. 16 juni 1998. Den Haag: Ministerie van VWS.
GGZ Nederland (1997). *Brief aan Staatssecretaris Volksgezondheid, Welzijn en Sport, E. Terpstra. Betreft: Verslag Toegang jeugd-ggz 8 oktober 1997.* Kenmerk: jde/lta/973019, d.d. 13 november 1997.
Ministerie van VWS (1998). *Brief aan GGZ Nederland. Betreft: Verslag van de bespreking Toegang jeugd-ggz.* (Kenmerk: DJB/JHV-79.5862, d.d. 11 maart 1998). Den Haag: Ministerie van VWS.
Nederlandse Vereniging voor Psychiatrie (1998). *Brief aan de Minister van VWS, E. Borst. Betreft: Protocol cliënten met vermoedelijk ernstige psychiatrische problematiek,* d.d. 17 juni 1998.
69. Indicatie Overleg Geestelijke Gezondheidszorg / IOG (1998). *Brief aan de Staatssecretaris Volksgezondheid, Welzijn en Sport, M. Vliegthart. Betreft: Protocol cliënten met vermoedelijk ernstig psychiatrische problematiek.* Kenmerk: IOG/WB, d.d. 8 oktober 1998. Utrecht: IOG.
70. Baecke, J.A.H. e.a. (2009). *Evaluatieonderzoek Wet op de Jeugdzorg. Eindrapport.* Amersfoort: BMC.
71. Baecke, J.A.H. e.a. (2009). *Evaluatieonderzoek Wet op de Jeugdzorg. Eindrapport.* Amersfoort: BMC.
72. Sadirai, K., Ras, M., Putman, L. & Jonker, J. (2013). *Groeit de Jeugdzorg door? Het beroep op de voorzieningen: realisatie 2001-2011 en raming 2011-2017.* Den Haag: CBS.
73. Yperen, T.A. van & Hellema, M. (2010) *Naar een nieuw jeugdzorgstelsel: vergelijking van standpunten.* Utrecht: Nederlands Jeugdinstuut.
74. Werkgroep Toekomstverkenningen Jeugdzorg (2010). *Jeugdzorg dichterbij.* Den Haag: Tweede Kamer der Staten Generaal. <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2010Z08381&did=2010D22929>
75. Veldhuijzen van Zanten-Hyllner, M. L. L. E. & Teeven, F. (2011). *Geen kind buitenspel. Brief van de staatssecretarissen van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en van Veiligheid en Justitie.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 31 839, nr. 142. https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2011D54616
76. Zie bijvoorbeeld Hermanns, J. (2010). Goed geregelde jeugdzorg? In: Pijnenburg, H. (Red), *Zorgen dat het werkt. Werkzame factoren in de zorg voor jeugd* (p. 61-80). Amsterdam: SWP.
77. <https://wetten.overheid.nl/BWBR0034925/2023-07-01>

78. Yperen, T. van, Bakker, K. & Wilde, E. de (2013). *Transformeren met beleid. Maatschappelijke resultaten, kwaliteitsindicatoren en ombouwscenario's transitie jeugdzorg*. Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut. https://www.nji.nl/sites/default/files/2021-06/Transitie_Transformeren_met_beleid_mrt2013.pdf
79. Commissie van wijzen (2021). *Jeugdzorg: een onderwerp van aanhoudende zorg Uitspraak en advies van de arbitragecommissie inzake het geschil tussen Rijk (ministerie van VWS) en gemeenten (VNG) over de structurele financiering van de jeugdzorg Den Haag, 18 mei 2021*. Den Haag: Ministerie van VWS / VNG. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/05/18/jeugdzorg-een-onderwerp-van-aanhoudende-zorg>
80. Sondeijker, F. e.a. (2021). *Eigenwijs transformeren. Eindrapport*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut. <https://www.verwey-jonker.nl/publicatie/eigenwijs-transformeren/>
81. Zie o.a. de drie laatste rapportages van de Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd / TSJ: *Derde rapportage* (januari, 2014), *Vierde rapportage* (juni, 2014), *Vijfde rapportage* (december, 2014). Den Haag: TSJ.
82. GGZ Nederland (2009). *Standpunt GGZ Nederland op het stelsel jeugdzorg*. Utrecht: GGZ Nederland Zie ook: GGZ Nederland (2011). *Jeugd- ggz: Investeren in de toekomst! Ambities voor 2011 – 2014*. Utrecht: GGZ Nederland.
83. <https://www.ouders.nl/artikelen/nieuwe-jeugdwet-aangenomen>
84. Rijn, M.J. van (2013). *Brief aan de Tweede Kamer. Betreft: Overheveling van de jeugd-GGZ* (kenmerk: 111659 -CZa, d.d. 10 oktober 2013). Den Haag: Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 31 839, nr. 320. <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=de3988a8-5cb6-42ef-b8c0-675c40138e57&title=Overheveling%20van%20de%20jeugd-GGZ.pdf>
85. De petitie is in februari 2014 afgesloten en met meer dan 94.000 handtekeningen en aangeboden aan de Eerste Kamer en. Zie https://www.petities.com/zorg_over_de_jeugdggzzorg
86. Vereniging Nederlandse Gemeenten / VNG (2014). *Brief aan de Eerste Kamer der Staten Generaal. Betreft: Behandeling concept-jeugdwet eerste Kamer* (kenmerk: U201400185, d.d. 31 januari 2014). <https://vng.nl/sites/default/files/brieven/2014/20140131-brief-parlement-behandeling-concept-jeugdwet.pdf>.
87. Zie website met antwoord op meestgestelde vragen en voorkomende mythes: <https://vng.nl/artikelen/jeugd-ggz-in-goede-handen-bij-gemeenten>. Op die website lezen we over de stelling *Ambtenaren met een korte cursus Jeugd-GGZ op zak gaan straks diagnoses stellen en voor jeugdpsychiater spelen: 'Dit beeld is volstrekt onjuist: de cursussen hebben een heel ander doel. Met de decentralisatie van Jeugdzorg naar gemeenten blijft de wet BIG van kracht. Deze wet bepaalt of iemand bevoegd is om te diagnosticeren in de Jeugd-GGZ. Gemeenten gaan de jeugdhulp zo organiseren dat het altijd artsen of andere deskundigen zijn die aangeven welke zorg kinderen in de Jeugd-GGZ nodig hebben. Er zijn straks hulpverleners werkzaam in zorgteams die problemen inventariseren en zorgen dat deskundigen wordt ingezet. Maar beleidsambtenaren en loketmedewerkers die zich gaan bezighouden met de jeugdhulp moeten de Jeugd-GGZ wel goed leren kennen. Met het oog daarop volgen zij nu verschillende cursussen.'*
88. Zie bijvoorbeeld: https://www.ggz totaal.nl/nw-29166-7-3625702/nieuws/nvvp_wil_af_van_verschillen_in_toegang_tot_jeugdhulp.html; <https://www.medischcontact.nl/opinie/blogs-columns/blog/het-drama-van-de-jeugdwet>; <https://www.ggznieuws.nl/petitie-draai-de-decentralisatie-van-de-jeugd-ggz-terug/>
89. Zie Jeugdwet artikel 2.6. Voor zover het CBS met de registraties dat goed kan achterhalen, blijkt in de periode 2015-2020 de arts (huisarts, jeugdarts of medisch specialist) een van de grote verwijzers naar jeugdzorg, met een aandeel van boven de 40%. Zie <https://opendata.cbs.nl/-/CBS/nl/dataset/82970NED/table>.
90. Yperen, T. van & Hageraats, R. (2021). *Reflectie op denkrichting recentralisatie inkoop specialistische jeugdhulp*. Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut. <https://www.nji.nl/sites/default/files/2021-06/Reflectie-Nji-op-recentralisatie-inkoop-specialistische-jeugdhulp.pdf>
91. Zie onder meer de rapporten van de Transitie Autoriteit Jeugd (2014-2018) en de Jeugdautoriteit (2019 e.v.): <https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j9vvij5epmj1ey0/vk56ixbgikzv>; <https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j9vvij5epmj1ey0/vkvgn9xj0iup>; <https://www.jeugdautoriteit.nl/onderwerpen/financiele-positie>

92. Zie o.a. een uitzending van Pointer (zie [De winst van de jeugdzorg | KRO-NCRV](#)) waarin op basis van jaarrekeningen uit 2017 bleek dat sommige jeugdzorgaanbieders grote winsten maakten, deed veel stof opwaaien (zie ook [Onderzoek naar 'Zorgcowboys': veel woede, herkenning en nieuwe tips! | KRO-NCRV](#)). Uit andere een analyse van jaarrekeningen over 2019 blijkt ongeveer een derde van de aanbieders een winst te maken van 10 procent of meer, terwijl drie tot zeven procent de norm is. Zie: <https://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/te-hoge-winsten-bij-veel-jeugdzorgaanbieders> en <https://sociaalweb.nl/nieuws/ook-nederlandse-ggz-niet-blij-met-zorgcowboys-jeugd-ggz>
93. <https://www.ggznieuws.nl/gemeenten-vergoeden-onbewezen-therapie-in-de-jeugdzorg/> en <https://www.kwakzalverij.nl/nieuws/gemeenten-vergoeden-vaak-kwakzalverbehandelingen/>
94. Een bestuurder van een jeugdzorgorganisatie waarmee ik veel optrok timmerde bijvoorbeeld sterk aan de weg om zijn eigen jeugdzorgorganisatie op termijn overbodig te maken. Daarnaast vormde een groep bestuurders een samenwerkingsverband om de monitoring en de effectiviteit van interventies in de jeugdzorg te verbeteren (zie <https://www.sejn.nl/>).
95. Zie Berg, G. van den e.a. (2017). *Wacht maar. Onderzoek naar wachttijden en wachtlijsten in jeugdzorg en jeugdhulp*. Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut. <https://www.nji.nl/sites/default/files/2021-07/Wacht-maar.pdf>
96. Al in 1990 liet een overzichtsstudie zien dat er een zeer gebrekkige zicht is op de effectiviteit van allerlei interventies in de jeugdzorg. Zie Gageldonk, A. van & Bartels, A. (1990). *Evaluatieonderzoek in de jeugdhulpverlening*. Leiden: Rijksuniversiteit Leiden.
Dat gebrekkige zicht was in 2003 voor het Nji aanleiding om te starten met de Databank effectieve Jeugdinterventies. Zie Yperen, T. van (2003). *Gaandeweg. Werken aan de effectiviteit van de jeugdzorg*. Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut/Universiteit Utrecht. <https://www.nji.nl/sites/default/files/2021-05/%28302071%29-gaandeweg.pdf>.
In 2008 was de schatting dat ongeveer 50 van de ongeveer 1500 interventies in de Nederlandse jeugdzorg onderzocht zijn en effectief zijn bevonden. Zie Veerman, J.W. & Yperen, T.A. van (2008). Wat is praktijkgestuurd onderzoek?. In: T.A. van Yperen & J.W. Veerman (Red.). *Zicht op effectiviteit. Handboek voor praktijkgestuurd effectonderzoek in de jeugdzorg* (p. 17-34). Delft: Eburon.
97. Zie bijvoorbeeld de geschiedenis van zorgaanbieder Virenze <https://www.trouw.nl/nieuws/hoe-s-lands-eerste-commerciele-ggz-instelling-over-de-kop-ging-b3bfaa29/>, en de bekende instelling voor behandeling van veelvoorkomende psychische klachten PsyQ <https://www.psyq.nl/over-psyq>.
98. Eerder wezen wij op het slingerende beleid als het bijvoorbeeld gaat om het vraagstuk van decentralisatie-centralisatie. Zie Yperen, T. van, Hofstede, K., Hageraats, R., Kraak, A., Maat, A. van de (2021). *Vasthoudend transformeren. Reflecties op de stelsel discussie jeugdzorg*. Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut, 11 mei 2021. <https://www.nji.nl/sites/default/files/2021-05/Vasthoudend-transformeren.pdf>
99. Zie ook Lans, J. van der (2023). *Oude nieuwe vrijgestelden*. Column, gepubliceerd op [Socialevraagstukken.nl](https://www.socialevraagstukken.nl/column/oude-nieuwe-vrijgestelden/), op 23 augustus 2023. <https://www.socialevraagstukken.nl/column/oude-nieuwe-vrijgestelden/>. In de column stelt Van der Lans dat veldpartijen te gemakkelijk met de beschuldigende vinger naar de overheid wijzen en niet zelf hun verantwoordelijkheid nemen.
100. Rotmans, J. (2023). Met een landbouwakkoord ga je de sector niet veranderen. *Trouw*, 2 juni 2023.
101. <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2023/06/20/hervormingsagenda-over-verbeteringen-jeugdzorg-definitief-vastgesteld>

102. Om precies te zijn:
- Cliëntenorganisaties: MIND en Ieder(in)
 - Professionals - Samenwerkende Beroepsverenigingen Jeugd: Nederlands Instituut van Psychologen (NIP), Jeugdartsen Nederland (AJN), Nederlandse Vereniging voor Psychiatrie (NVvP), beroepsvereniging Verpleegkundigen & Verzorgenden Nederland (V&VN), Landelijke Huisartsen Vereniging (LHV), Nederlandse Vereniging voor Kindergeneeskunde (NVK), Beroepsvereniging van Professionals in Sociaal Werk (BPSW), Nederlandse Vereniging van pedagogen en Onderwijskundigen (NVO), de Beroepsvereniging voor kinder- en jongerenwerk (BVjong), Landelijke Vereniging van Vrijgevestigde Psychologen & psychotherapeuten (LVVP), Federatie Vaktherapeutische Beroepen (FVB)
 - Aanbieders - BGZJ: Jeugdzorg Nederland, de Nederlandse ggz en VGN
 - Gemeenten: Vereniging Nederlandse Gemeenten
 - Rijk: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Ministerie van Justitie en Veiligheid.
- Voorts werkten mee:
- Nationale Jeugdraad (NJR)
 - Nederlands Jeugdinstituut (Nji)
103. Voor achtergronden en kenmerken van het Toekomstscenario zie <https://www.nji.nl/jeugdbescherming/hoe-ziet-de-toekomst-eruit>
104. Putters, K. (2023). *Zicht op polderinspiratie*. Den Haag: Sociaal Economische Raad / SER. Volgens Putters geldt dat als een goede dialoog eenmaal tot een akkoord heeft geleid, dit akkoord vaak staat als een huis.
105. Sharon Stellaard pleit in haar eerder aangehaalde proefschrift (p. 198) in dat verband voor doorbreken van de aanhoudende beleidstrategie door het (h)erkennen van de onderliggende patronen en het investeren in reflectie daarop. Behulpzaam daarbij is het zogeheten chronologisch tijdsbesef. Dat impliceert het vergaren van een chronologisch overzicht van voornaamste ingrepen in een beleidsveld, de redenen daarvoor, de effecten daarvan en een intensieve reflectie daarop, om te komen tot een dieper besef van de werking te komen.
106. Raad voor Volksgezondheid en Samenleving / RVS (2023). *Met de stroom mee. Naar een duurzaam en adaptief stelsel van zorg en ondersteuning*. Den Haag: RVS. <https://www.raadvsv.nl/documenten/publicaties/2023/06/20/met-de-stroom-mee>
107. Zie o.a. Wachter, D. de (2019). *De kunst van het ongelukkig zijn*. Amsterdam: Lannoo Campus.
108. Zie o.a. Schepers, F. (2021). *Mensen zijn ingewikkeld. Een pleidooi voor acceptatie van de werkelijkheid en het loslaten van modeldenken*. Amsterdam: Arbeiderspers.
109. Wagemans, F & Peters, S. (2023). *Roep om een overheid die verantwoordelijkheid neemt. Burgers over de verdeling van verantwoordelijkheden bij grote maatschappelijke opgaven*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau / SCP. <https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2023/07/06/roep-om-overheid-die-verantwoordelijkheid-neemt>
110. Communities that Care is een programma waarin met cijfers een wijkprofiel wordt gemaakt van risicofactoren, beschermende factoren en problemen. Door doelgericht een samenhangend aanbod van voorzieningen en – vooral preventieve – programma's in te zetten, probeert men de wijksituatie te verbeteren. Onderzoek naar de effectiviteit laat zien dat er een betere samenwerking ontstaat, maar de effecten op kinderen en jongeren teleurstellend zijn. (Zie: https://www.verwey-jonker.nl/wp-content/uploads/2020/07/Communities-that-Care-in-Nederlandse-steden_2569_web-2.pdf) Wat daarbij opviel was dat men te weinig werk maakte van een goede implementatie van interventies (Zie <https://www.nji.nl/system/files/2021-05/Met-kennis-oogsten-oratie-Yperen-2013.pdf>)
111. De Rotterdamse wijkprogrammering werkt met dezelfde principes van Communities that Care, maar zet tegelijk stevig in op de implementatie van interventies die op effectiviteit zijn onderzocht. Zie <https://www.rotterdam.nl/wijkprogrammering>
112. Impact in de Wijk is een doorontwikkeling van de Rotterdamse Wijkprogrammering in ook drie andere steden: Nissewaard, Nijmegen en Culemborg. Zie: <https://www.nji.nl/preventief-jeugd beleid/impact-in-de-wijk>
113. Het IJslandse Preventie model (thans Opgroeien in een Kanrijke Omgeving / OKO) is een zeer succesvolle community-based aanpak uit IJsland om middelengebruik onder jongeren op een positieve manier terug te dringen. Zie <https://www.trimbos.nl/aanbod/opgroeien-in-een-kansrijke-omgeving/ijslandse-preventiemodel/>

114. Spreken over een vorm van beschaving ontleen ik aan woordgebruik van Adri van Montfoort die stelt dat de beschikbaarheid van vormen van sociale steun in de samenleving en goede hulp voor kinderen en gezinnen een vorm van beschaving is. Zie o.a.: <https://www.voordejeugdhetgezin.nl/actueel/weblog/interview/2022/interview-met-adri-van-montfoort-hart-voor-rechtsbescherming>
115. Kinder- en jeugdpsycholoog Bert Vendrik beschrijft treffend wat daarvoor nodig is: een positief-kritische houding van de partners in de jeugdzorg die leidt tot het maken van keuzes. Zaak is het daarbij naar de samenleving duidelijk aan te geven dat jeugdzorg niet bedoeld is om allerlei problemen op te lossen die feitelijk cultureel of maatschappelijk van aard zijn, zoals een te weinig inclusieve samenleving, primaire echtscheidings- en schuldenproblematiek, prestatiedruk en klimaatangst. Hij pleit ervoor de prioriteit vooral te leggen bij dat waarbij je aanwijsbaar een verschil kan maken, zoals psychische problematiek, invaliderend psychotrauma, ontwikkelingsproblemen, opvoedingsproblematiek. Tegelijk agendeert de jeugdzorg wel de culturele of maatschappelijke kwesties die ze tegenkomt en werkt ze met haar specifieke kennis mee om deze het hoofd te bieden. Zie <https://www.socialevraagstukken.nl/we-hebben-een-positief-kritische-jeugdzorg-nodig/>
116. Zie:
- Yperen, T. van e.a. (2023). *Andere kijk op groeiend jeugdzorggebruik. Voor een hoopvolle wereld om in op te groeien*. Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut. <https://www.nji.nl/publicaties/andere-kijk-op-groeiend-jeugdzorggebruik>
 - Wienen, B. (2021). *Nieuw kinderrecht: het recht om te falen. Hedendaagse kinderarbeid in Nederland – en hoe we die afschaffen*. Mulock Houwer Lezing 2021. Utrecht: Defence for Children. https://www.defenceforchildren.nl/media/5829/073-2021026-mulockhouwer2021-def_web.pdf
 - Beweging van nul (2022). *Op de groei*. <https://www.bewegingvannul.nl/op-de-groei>
117. Zie o.a.:
- [In zes stappen meer grip op preventief jeugdbeleid | Nederlands Jeugdinstituut \(nji.nl\)](#)
 - [Inclusief werken bij kinderen en jongeren \(nji.nl\)](#)
 - [Opvoedondersteuning \(jgrichtlijnen.nl\)](#) en [Wat werkt bij opvoedsteun \(nji.nl\)](#)
 - [Effecten van preventie in het jeugdveld \(nji.nl\)](#)
 - [Interventies bij veelvoorkomende vragen en problemen \(nji.nl\)](#)
 - [Gedragsproblemen in de klas \(nji.nl\)](#) en [Preventie van gedragsproblemen \(wij-leren.nl\)](#)
 - [Gedragsproblemen \(nji.nl\)](#)
118. Ook ten aanzien van dit onderwerp is veel kennis beschikbaar. Zie bijvoorbeeld:
- [Mentale gezondheid voor jongeren \(nji.nl\)](#)
 - [Preventie depressie bij jeugd - Richtlijn - Richtlijnen database](#) en [Mentale gezondheid jongeren - GGD GHOR Nederland](#)
 - [Preventie en behandeling angst \(nji.nl\)](#)
119. De term ‘youthwashing’ is vooral in de klimaatbeweging een begrip geworden, omdat kinderen en jongeren vaak worden uitgenodigd om mee te praten over vergroening van beleid van overheden of van bedrijven, zonder dat er een werkelijke intentie is het roer als dat nodig is radicaal om te gooien. Zie o.a.: <https://youngworks.nl/blog/wat-is-youthwashing/> en [What is ‘youthwashing’ and is it dangerous for the climate movement? | Euronews](#)
120. In de bijlagen van de Hervormingsagenda staan overzichten van besparingen en investeringen. Bijlage 3 bevat een investeringstabel. Die heeft als rubrieken: Versterken bestaanszekerheid; Brede invoering jeugdconsulenten bij de huisarts; Standaardisatie uitvoering; Aanpak wachttijden; Voorkomen en verkorten residentieel door investeren in kleinschalige voorzieningen; Friciekosten en coördinatie in verband met voorkomen en verkorten residentieel; Normaliseren voogdijondersteuning; Selectie en contractering (B5) Kwaliteitsagenda en kwaliteitscyclus. De investeringen die gemeenten doen in de versterking van de basis, preventie en eerstelijns vallen hier dus buiten het zicht.
121. <https://www.jeugdautoriteit.nl/wat-doet-de-jeugdautoriteit>
122. Die kennis heeft zich onder meer vertaald in het zogeheten Kwaliteitskompas van Nederlands Jeugdinstituut (<https://www.nji.nl/impact-maken-met-jeugdbeleid/kwaliteitskompas>), Movisie (<https://www.movisie.nl/artikel/kwaliteitskompas-samen-ambities-maatschappelijke-resultaten-indicatoren-formuleren>) en Vilans (<https://www.vilans.nl/actueel/nieuws/nieuw-kwaliteitskompas-ter-vervanging-kwaliteitskaders>). Voor situaties waarin het niet-weten domineert zie Kraak, A. & Rietbergen, M. (2022). *Samen bereiken wat niemand alleen lukt. Anders denken en doen in de jeugdzorg*. Utrecht: Nji / Design Innovation Group. <https://www.nji.nl/publicaties/samen-bereiken-wat-niemand-alleen-lukt>


123. Zie o.a.:
- Heath B, Wise Romero P, and Reynolds K. (2013). *A Standard Framework for Levels of Integrated Healthcare*. Washington, D.C.: SAMHSA-HRSA Center for Integrated Health Solutions. [https://theppcc.org/sites/default/files/resources/SAMHSA-HRSA 2013 Framework for Levels of Integrated Healthcare.pdf](https://theppcc.org/sites/default/files/resources/SAMHSA-HRSA%2013%20Framework%20for%20Levels%20of%20Integrated%20Healthcare.pdf)
 - Runia, J., Viegen, P. van & Wee, J. ter (2020). *Lerende organisaties. Hoe krijgen we transformerend leren in ons DNA?* Utrecht: Nji. <https://www.nji.nl/publicaties/lerende-organisaties> en <https://www.nji.nl/professionalisering/lerende-organisaties>.
 - Yperen, T.A. van & Hageraats, R. (2018). *Leiding geven aan transformatie*. Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut. <https://www.nji.nl/sites/default/files/2021-05/Leiding-geven-aan-transformatie.pdf>
124. Raad voor Volksgezondheid en Samenleving / RVS (2023). *Met de stroom mee. Naar een duurzaam en adaptief stelsel van zorg en ondersteuning*. Den Haag: RVS. <https://www.raadrvs.nl/documenten/publicaties/2023/06/20/met-de-stroom-mee>
125. Yperen, T. van, Hofstede, K., Hageraats, R. & Maat, A. van de (2023). *Andere kijk op groeiend jeugdzorggebruik. Voor een hoopvolle wereld om in op te groeien*. Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut. <https://www.nji.nl/publicaties/andere-kijk-op-groeiend-jeugdzorggebruik>
126. De uitdrukking 'er dreigt een kans' ontleen ik aan een soortgelijke, gevleugelde uitspraak van Hans Nieuwerkerke, voormalig directeur van de Hoendeloo Groep en oud-voorzitter van de MO-groep, de brancheorganisatie jeugdhulpverlening, later Jeugdzorg Nederland.

Over de auteur



Tom van Yperen is opgeleid als leerkracht basisonderwijs en studeerde daarna orthopedagogiek. Hij promoveerde in Leiden op onderzoek naar ontwikkelingsstoornissen bij kinderen. Hij is als expert kwaliteit jeugdstelsel verbonden aan het Nederlands Jeugdinstituut (Nji).

Van 2002 tot 2021 was hij bijzonder hoogleraar op de Nji-leerstoel, op het terrein van de effectiviteit en innovatie van zorg voor jeugd. Eerst bij de Universiteit Utrecht, later bij de Universiteit Groningen. Daarnaast was hij lid van vele commissies en raden, waaronder de Projectgroep Toegang (1996-1999), de Projectgroep Zorgprogrammering (1997-2000), de Transitiecommissie Stelselwijziging Jeugd (2012-2014), de commissie Wat Werkt voor de Jeugd van ZonMw (2019-2023), de Gezondheidsraad (2015-2023) en de commissie Sociale Zekerheid en Gezondheidszorg van de Sociaal-Economische Raad (SER) (2021-2023).

A photograph showing a man with glasses and a light blue shirt leaning over a wooden table, looking at a book with a young boy. The boy is also looking at the book. The man's hand is visible, pointing at something in the book. The background is slightly blurred, focusing on the interaction between the man and the boy.

Het Nji is een nationaal kenniscentrum dat actuele kennis over opgroeien verzamelt, verrijkt, duidt en deelt. Wij brengen kennis onder de aandacht en helpen om die kennis toe te passen.

© 2023 Nederlands Jeugdinstituut

Alle informatie uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt worden. Graag de bron vermelden.

Meer informatie:

Dit document is tegelijk gepubliceerd met:

- De spreektekst van de Mulock Houver-lezing 2023:
www.nji.nl/over-het-nji/mulock-houwer-lezing
- De videoweergave van de Mulock Houver-lezing 2023:
www.nji.nl/over-het-nji/mulock-houwer-lezing

Fotografie: Adobe Stock photography

Vormgeving: Punt Grafisch Ontwerp

Auteur: Tom van Yperen

Tekstredactie: Jolanda Keesom