

WODC

6 | 19

Justitiële verkenningen

# Jeugdzorg onder druk



verschijnt 6 maal per jaar • jaargang 45 • december

JV

Boomjuridisch

**6 | 19**

**Justitiële verkenningen**

# **Jeugdzorg onder druk**

**Verschijnt 6 maal per jaar • jaargang 45 • december**

**Boomjuridisch**



Wetenschappelijk Onderzoek- en  
Documentatiecentrum  
*Ministerie van Justitie en Veiligheid*

*Justitiële verkenningen* is een gezamenlijke uitgave van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het ministerie van Justitie en Veiligheid en Boom juridisch.

#### **Redactieraad**

prof. mr. dr. M.M. Boone  
dr. A.G. Donker  
dr. P. Klerks  
M. van der Meer MSc.  
dr. R.A. Roks  
dr. B. Rovers  
dr. mr. M.B. Schuilenburg  
dr. B. van der Vecht

#### **Redactie**

mr. drs. M.P.C. Scheepmaker

#### **Redactiesecretariaat**

tel. 088 371 74 12  
e-mail [infojv@wodc.nl](mailto:infojv@wodc.nl)

#### **Redactieadres**

Ministerie van Justitie en Veiligheid,  
WODC  
Redactie Justitiële verkenningen  
Postbus 20301  
2500 EH Den Haag

#### **WODC-documentatie**

Voor inlichtingen: Infodesk WODC,  
e-mail: [wodc-informatiedesk@wodc.nl](mailto:wodc-informatiedesk@wodc.nl), internet: [www.wodc.nl](http://www.wodc.nl)

#### **Abonnementen**

*Justitiële verkenningen* verschijnt zes keer per jaar. In digitale vorm is het tijdschrift beschikbaar op de website van het WODC, zie [www.wodc.nl/publicaties/justitieel-verkenningen/index.aspx](http://www.wodc.nl/publicaties/justitieel-verkenningen/index.aspx).

De abonnementsprijs bedraagt in 2019 € 164,00 (excl. btw) voor een online abonnement en € 219,00 (excl. btw, incl. verzendkosten) voor papier & online. Met een online abonnement heeft u toegang tot het volledige online archief en ontvangt u een e-mailattending. Met papier & online ontvangt u tevens de gedrukte exemplaren.

Abonnementen kunnen op elk gewenst tijdstip ingaan en worden stilzwijgend verlengd, tenzij het abonnement schriftelijk wordt opgezegd. Na afloop van het eerste abonnementsjaar dient u rekening te houden met een opzegtermijn van één maand. Kijk op [www.tijdschriften.boomjuridisch.nl](http://www.tijdschriften.boomjuridisch.nl) voor meer informatie.

Wilt u een abonnement afsluiten of heeft u vragen? Neem dan contact op via [klantenservice@boomdenhaag.nl](mailto:klantenservice@boomdenhaag.nl) of via telefoonnummer 070-330 70 33.

#### **Uitgever**

Boom juridisch  
Postbus 85576  
2508 CG Den Haag  
tel. 070-330 70 33  
e-mail [info@boomjuridisch.nl](mailto:info@boomjuridisch.nl)  
website [www.boomjuridisch.nl](http://www.boomjuridisch.nl)

#### **Ontwerp**

Tappan, Den Haag

#### **Coverfoto**

© Patricia Rehe/Hollandse Hoogte

ISSN: 0167-5850

Opname van een artikel in dit tijdschrift betekent niet dat de inhoud ervan het standpunt van de Minister van Justitie en Veiligheid weergeeft.

# Inhoud

<b>Inleiding</b>	<b>5</b>
<i>Saskia Wijsbroek, Marije Kesselring en Dorien Graas</i> <b>Van sleutelen aan het stelsel naar bouwen aan inhoudelijke vernieuwing</b>	<b>10</b>
<i>Ido Weijers</i> <b>Drie ingrepen om de jeugdzorg te redden</b>	<b>26</b>
<i>Caroline Vink</i> <b>Kinderbescherming over de grens. Lessen voor Nederland en leren van Denemarken?</b>	<b>42</b>
<i>Linde Broekhoven, Inge Simons en Floor van Santvoort</i> <b>Gezinsgericht werken in de gesloten residentiële jeugdhulp</b>	<b>51</b>
<i>Monika Smit</i> <b>Zorg voor en zorgen om alleenstaande minderjarige vreemdelingen</b>	<b>66</b>
<b>Summaries</b>	<b>81</b>
<b>Congresagenda</b>	<b>84</b>



## Inleiding

Het is vijf jaar geleden dat de decentralisatie en beoogde transitie van de jeugdzorg in Nederland werd ingezet met de invoering van de Jeugdwet, die de Wet op de jeugdhulpverlening verving. De huidige verantwoordelijke ministers De Jonge van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en Dekker (Justitie en Veiligheid/Rechtsbescherming) meldden in november 2019 in een brief aan de Tweede Kamer dat het nieuwe stelsel deels alweer op de schop moet. Met dit voornemen reagerden de bewindslieden op een onthutsend rapport van de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd en de Inspectie Justitie en Veiligheid getiteld *Kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd* (IGJ & IJenV 2019a).

De inspecties constateren daarin dat juist voor kinderen en gezinnen met de meest complexe en zware problematiek de noodzakelijke hulp niet of niet tijdig beschikbaar is. Deze gezinnen komen op achtereenvolgende wachtlijsten terecht bij Veilig Thuis-organisaties (eerstelijns-hulp), bij de Raad voor de Kinderbescherming, bij instellingen voor jeugdbescherming (die kinderbeschermingsmaatregelen uitvoeren) en bij de gespecialiseerde hulp. De gevolgen hiervan voor deze kinderen zijn zeer ernstig, aldus de inspecties: 'Kinderen blijven langer in onveilige situaties en raken meer beschadigd, waardoor problematiek verergerd.' Het rapport signaleert dat de jeugdzorg kampt met een groot personeelsverloop en ziekteverzuim, waardoor er niet genoeg mensen beschikbaar zijn om de problemen aan te pakken. Tegelijkertijd is de financiële situatie van bijna de helft van de jeugdzorgaanbieders penibel.

Duidelijk is dat de reorganisatie van de jeugdzorg in de afgelopen jaren niet heeft gebracht wat men ervan verwachtte. In plaats van een vereenvoudiging van het stelsel is het juist ingewikkelder en bureaucratischer geworden. In plaats van een vermindering van zorggebruik is er volgens voorlopige cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek juist sprake van een toename van 15% sinds 2015 (CBS 2019). Opmerkelijk is ook de ongezouten kritiek die de IGJ en de IJenV uiten op de decentralisatie naar de gemeenten. Zij doen dit in het tegelijkertijd met het bovengenoemde rapport verschenen *Signalement Kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd. Jeugdbeschermingsketen in gevaar* (IGJ & IJenV 2019b): 'Voor het verwerven en behouden van de benodigde deskundigheid en het effectief kunnen sturen is een

andere schaalgrootte nodig (niet op gemeentelijk niveau)', aldus de inspecties. Ook de ongelijkheid in de bescherming van het kind, afhankelijk van de woonplaats, wordt aangekaart:

'De lokale aanpak is afhankelijk van de financiën en deskundigheid van de lokale partners. De decentralisatie leidt ertoe dat de [jeugdbeschermings]keten op veel plekken, in een verschillend tempo, met wisselend succes en wisselende kwaliteit, opnieuw wordt uitgevonden.'

De ministers De Jonge en Dekker zoeken nu dan ook de oplossing voor de problemen in een intensivering van de samenwerking tussen gemeenten in de 42 bestaande jeugdregio's en in meer dwang om gemeenten en aanbieders van jeugdzorg te laten samenwerken. Zo zouden onder meer de pleegzorg, gesloten jeugdzorg en specialistische anorexiAZorg voortaan in regio's moeten worden geregeld. Vooral nog hebben de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de G40, het netwerk van 40 middelgrote steden, daar weinig enthousiast op gereageerd.<sup>1</sup>

Met dit themanummer 'Jeugdzorg onder druk' wordt beoogd licht te werpen op het politieke en besluitvormingsproces rond de totstandkoming van de Jeugdwet en de daaruit voortvloeiende decentralisatie naar de gemeenten. Een vraag die bijvoorbeeld aan de orde komt, is hoe het mogelijk was dat waarschuwingen uit het veld voor chaos bij de uitvoering van de nieuwe wet in de wind werden geslagen. Los van die transitieperikelen zijn er in het domein van de jeugdhulp ook nieuwe inhoudelijke ontwikkelingen te zien die in dit nummer aandacht krijgen, zoals nieuwe doelgroepen en nieuwe werkmethoden. Het eerste artikel, geschreven door *Saskia Wijsbroek, Marije Kesselring en Dorien Graas*, blikt terug op de invoering van de Jeugdwet, nu vijf jaar geleden. De auteurs beschrijven kort met welke nieuwe taken de gemeenten werden belast en memoreren welke doelstellingen qua inhoudelijke vernieuwing tegelijkertijd werden nagestreefd. In lijn met de eerste evaluatie van de nieuwe wet in 2018 constateren de auteurs dat er van het hoofddoel om het jeugdstelsel te vereenvoudigen en de hulp efficiënter en effectiever te maken (nog) niet veel terecht is gekomen. Wel wijzen zij op enkele nieuwe, hoopgevende ontwikkelingen, zoals buurtgerichte specialistische teams. Fundamenteel is hun kritiek

1 Zie [www.nrc.nl/nieuws/2019/11/08/gemeenten-kabinet-moet-jeugdzorg-niet-weer-verbouwen-a3979694](http://www.nrc.nl/nieuws/2019/11/08/gemeenten-kabinet-moet-jeugdzorg-niet-weer-verbouwen-a3979694).

op de eenzijdige aandacht in het beleid tot nu toe voor het verder verbeteren van de professionele basis- en specialistische hulp aan jeugdigen en gezinnen. Een echte vernieuwing van het jeugdstelsel, gericht op alle jeugdigen, vergt investeringen in de versterking van de pedagogische basis in de gehele leefomgeving van jongeren (gezin, school, buurt, vrijetijdsbesteding). Ook dient er meer aandacht te komen voor preventie, dient de ondersteuning in de eerste lijn te worden verbeterd en moet er zo nodig binnen jeugdzorg intensieve hulp kunnen worden geboden. Daarnaast is een sterke focus geboden op de aanpak van concrete lokale en (boven)regionale maatschappelijke vraagstukken, aldus de auteurs.

*Ido Weijers* analyseert vervolgens in een terugblik het politieke en besluitvormingsproces rond de totstandkoming en aanvaarding van de Jeugdwet. Na de constatering dat het op dit moment erg slecht gaat met de jeugdzorg, betoogt de auteur dat de decentralisatie naar de gemeenten overhaast is doorgevoerd: de gemeenten bleken niet opgewassen tegen de stroom van nieuwe taken en verantwoordelijkheden. Dat de decentralisatie ook nog eens gepaard ging met bezuinigingen was een extra complicatie. Waarschuwingen vanuit het veld en van een speciaal ingestelde commissie die de transitie moest begeleiden, werden door de politiek opzijgeschoven. De auteur bepleit drie maatregelen om 'te redden wat er nog te redden valt': meer geld, toegang tot de jeugd-ggz weghalen bij de gemeente en terugbrengen onder de ggz, en tot slot meer centrale, landelijke sturing.

In de aanloop naar de invoering van de Jeugdwet werd Denemarken vaak genoemd als lichtend voorbeeld. *Caroline Vink* beschrijft hoe de decentralisatie daar is verlopen en benoemt de overeenkomsten en verschillen met Nederland. Ook aspecten van de organisatie van jeugdzorg in Duitsland en Noorwegen komen kort aan de orde. Nederland heeft een relatief complex jeugdzorgstelsel bestaande uit verschillende organisaties met overlappende taken en bevoegdheden. Als het gaat om verbetering van de jeugdzorg, is er in Nederland veel aandacht voor het stelsel, terwijl in andere landen meer lijkt te worden nagedacht over de inhoud van de zorg, de methoden van hulpverlening. Opvallend is verder de Nederlandse focus op controle en risicobeheer, terwijl in Denemarken meer vertrouwen bestaat in het vermogen van ouders en kinderen om oplossingen te vinden. In dat land is in de overgrote meerderheid van de gevallen sprake van consensus tussen ouders, jeugdige en zorgverleners over de aanpak van



de problemen. De belangrijkste les die Nederland kan leren, is: investeer in onderliggende waarden en principes en geef professionals en gezinnen tijd, steun en ruimte.

Na deze artikelen, waarin de nadruk lag op de organisatie van de jeugdzorg, richten we de aandacht op twee verschillende inhoudelijke ontwikkelingen op dit terrein. De eerste ontwikkeling is de groeiende waardering in het veld voor gezinsgericht werken. De tweede betreft de komst van een nieuwe groep jongeren met eigen, specifieke (hulp)behoeften, namelijk alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's).

*Linde Broekhoven, Inge Simons en Floor van Santvoort* stellen aan de hand van literatuur dat gezinsgericht werken in de jeugdzorg vaak positieve resultaten geeft. Als het gaat om de gesloten residentiële jeugdzorg, waarop zij zich in dit artikel richten, is het toepassen van een gezinsgerichte visie in de praktijk echter een uitdaging. Het is van belang om ouders zo vroeg mogelijk bij de behandeling te betrekken, hen een rol te laten spelen bij beslissingen, en in het algemeen hen te behandelen als 'experts': het gaat immers om hún kind. Bovendien wordt ouders gevraagd naar hun behoeften en krijgen ze (praktische) steun voor deelname aan activiteiten in de instelling. Voorts is er de mogelijkheid om systemische therapie te starten tijdens plaatsing en de therapie voort te zetten wanneer de jeugdige naar huis terugkeert. De auteurs bespreken ook manieren om barrières te overwinnen. De laatste bijdrage aan dit themanummer is geschreven door *Monika Smit*. Na een kort overzicht van de aantallen amv's die de afgelopen jaren in Europa en in Nederland arriveerden, wordt ingegaan op de wijze waarop deze jongeren worden opgevangen in Nederland. Amv's hebben vaak schokkende gebeurtenissen meegemaakt voor, tijdens en na hun vlucht. Uit literatuur blijkt dat zij ook in de opvang nog vaak met geweld en andere stressvolle gebeurtenissen worden geconfronteerd. In principe kunnen amv's bij de reguliere ggz terecht, maar verwijzing lukt niet altijd als gevolg van taal- en culturele barrières, vermijding als onderdeel van traumatisering, onbekendheid met de ggz, het taboe rond psychische klachten en de angst voor stigma. Een complicerende factor is dat amv's met verblijfsrecht al op hun 18e jaar worden geacht zelfstandig te zijn, terwijl autochtone jeugdigen tot hun 21e bij pleegouders kunnen verblijven. Een flexibele hantering van die leeftijds grens zou amv's kunnen helpen. Overigens beklemtoont de auteur dat veel amv's door alles wat ze hebben meegemaakt, een

weerbaarheid hebben ontwikkeld en een sterke wil om het te redden in hun nieuwe land.

Tot slot wil de redactie dr. Saskia Wijsbroek, als lector Jeugd verbonden aan de Hogeschool Utrecht en als universitair docent bij de onderzoeksgroep Jeugd en Gezin aan de Universiteit Utrecht, hartelijk danken voor haar inbreng bij de samenstelling van dit themanummer.

Marit Scheepmaker\*

## Literatuur

### **CBS 2019**

CBS, *Jeugdhulp 1e half jaar 2019*, Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek 2019, [www.cbs.nl/nl-nl>publicatie>2019>jeugdhulp-1e-halfjaar-2019](http://www.cbs.nl/nl-nl>publicatie>2019>jeugdhulp-1e-halfjaar-2019).

### **IGJ & IJenV 2019a**

IGJ & IJenV, *Kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd*, Utrecht: Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd en Inspectie Justitie en Veiligheid 2019, [www.igj.nl/documenten/rapporten/2019/11/08/kwetsbare-kinderen-onvoldoende-beschermd](http://www.igj.nl/documenten/rapporten/2019/11/08/kwetsbare-kinderen-onvoldoende-beschermd).

### **IGJ & IJenV 2019b**

IGJ & IJenV, *Signalement Kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd. Jeugdbeschermingsketen in gevaar*, Inspectie Gezondheidszorg en Inspectie Jeugd en Justitie en Veiligheid 2019, [www.igj.nl/documenten/publicaties/2019/11/08/signalement-jeugdbeschermingsketen-in-gevaar](http://www.igj.nl/documenten/publicaties/2019/11/08/signalement-jeugdbeschermingsketen-in-gevaar).

\* Mr. drs. M.P.C. Scheepmaker is hoofdredacteur van *Justitiële verkenningen*.

# Van sleutelen aan het stelsel naar bouwen aan inhoudelijke vernieuwing

*Saskia Wijsbroek, Marije Kesselring en Dorien Graas\**

De Jeugdwet uit 2015 heeft nog niet gebracht wat ervan verwacht werd, zo blijkt uit de evaluatie van de wet in 2018 en ook uit de recent uitgekomen rapporten van de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) en de Inspectie Justitie en Veiligheid (IJenV) (2019a, 2019b). Veel van de ervaren tekortkomingen van voor 2015 bestaan anno 2019 nog. Om de zorg voor jeugd inhoudelijk te vernieuwen lijkt meer nodig dan alleen geld of een stelselwijziging, namelijk aandacht voor de vijf samenhangende fundamentele ingrediënten van een goed functionerend jeugdstelsel (Nji 2019b). Als eerste ingrediënt wordt een sterke basis genoemd. Een sterk pedagogisch fundament of 'pedagogische civil society' wordt, ook in internationaal onderzoek, gezien als een cruciaal ingrediënt van het stelsel. Ook de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) gaf al vóór de stelselwijziging aan dat het vooral moet gaan om een inhoudelijke stelselwijziging (RMO 2011, 2012). In dit essay geven we een beknopte analyse van de transitie en de transformatie in de jeugdsector en gaan we nader in op de 'pedagogische civil society' binnen de context van een samenhangend jeugd-stelsel.

\* Dr. S.A.M. Wijsbroek werkt als lector Jeugd bij het Kenniscentrum Sociale Innovatie aan de Hogeschool Utrecht en als universitair docent bij de onderzoeksgroep Jeugd en Gezin aan de Universiteit Utrecht. Dr. M. Kesselring is als onderzoeker verbonden aan het lectoraat Jeugd bij het Kenniscentrum Sociale Innovatie aan de Hogeschool Utrecht. Dr. T.A.M. Graas werkt als lector Jeugd bij het Kenniscentrum Gezondheid en Welzijn aan de Hogeschool Windesheim.

## De ‘staat van de jeugd’

Veel artikelen over jeugdhulp of jeugdzorg<sup>1</sup> starten met de constatering dat het met de overgrote meerderheid van de jeugdigen in Nederland over het algemeen goed gaat. In internationaal vergelijkend onderzoek blijkt dat de Nederlandse jeugd hoog scoort op welbevinden en gezondheid, en tot de gelukkigste ter wereld behoort (UNICEF Office of Research 2013; Stevens e.a. 2018). Tegelijkertijd staat Nederland ook in de top van de lijsten met hoogste percentages (specialistische) jeugdhulp en residentiële plaatsingen van kinderen.

Een van de aanleidingen voor de invoering van de Jeugdwet was het hoge zorggebruik. De cijfers laten zien dat in de eerste jaren na de invoering van de wet het zorggebruik juist is toegenomen. In 2015 ontving 10% van de jeugdigen jeugdhulp (343.100 jeugdigen) en 10,8% (370.410 jeugdigen) jeugdzorg. In 2018 was dit 11,7% jeugdhulp (396.235 jeugdigen) en 12,2% jeugdzorg (412.660 jeugdigen) (CBS 2019a). In het eerste halfjaar van 2019 kregen volgens voorlopige cijfers 366.000 jeugdigen jeugdzorg (CBS 2019b). In de eerste helft van 2015 waren dit 319.000 jeugdigen, dit betreft een toename van bijna 15%. Ook het vijfde jaar na de transitie is gestart met een toename van zorggebruik. Afgezien van de zorgen over de enorme kosten die de toename van zorg met zich meebrengt, staat ook de kwaliteit van de hulpverlening ernstig onder druk, zoals blijkt uit het onlangs verschenen inspectierapport *Kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd* (IGJ & IJenV 2019a) en *Jeugdbeschermingsketen in gevaar* (IGJ & IJenV 2019b). Is er dan zoveel mis met de Jeugdwet of doen we met z'n allen de verkeerde dingen? Of beide?

1 Het CBS hanteert de term jeugdhulp voor alle vormen van hulp en ondersteuning (lvb, opvoedvragen, opvoedhulp, jeugd-lvb en jeugd-ggz), variërend van licht ambulante (vaak vanuit een wijkteam, waaronder mogelijk ook gewone opvoedvragen) tot intensieve, zeer gespecialiseerde zorg in een al dan niet gesloten setting (jeugdzorgplus). De term jeugdzorg is de verzamelnaam voor jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering (NJI 2019a).

## Transitie en transformatie

Met de invoering van de Jeugdwet in 2015 werd de zorg voor jeugdigen en ouders<sup>2</sup> gedecentraliseerd van het Rijk en provincies naar gemeenten. De nieuwe Jeugdwet had als doel het jeugdstelsel te vereenvoudigen en de hulp efficiënter en effectiever te maken. De decentralisatie betrof het hele spectrum aan ondersteuning en hulp. Zo werden de gemeenten verantwoordelijk voor:

1. versterking van een positief opvoed- en opgroeklimaat;
2. preventie;
3. vroegsignalering;
4. basis- en specialistische jeugdhulp (jeugd- en opvoedhulp, jeugd- (l)vb: jeugdigen met een (licht) verstandelijke beperking, jeugd-ggz);
5. de uitvoering van kinderscherming en jeugdreclassering.

Binnen de Jeugdwet zou het Rijk de noodzakelijke randvoorwaarden blijven creëren en een ondersteunende rol vervullen door het ontwikkelen van monitorinstrumenten, het geven van handreikingen en het stimuleren van zorg voor kwaliteit en innovatie. Met de Jeugdwet werd tevens een jeugdhulpplicht voor gemeenten ingevoerd en kwam het wettelijk recht op zorg voor jeugdigen te vervallen. De invoering van de decentralisatie van de jeugdhulp naar de gemeenten ging gepaard met een reductie van 15% op het budget voor jeugdhulp.

Naast de bestuurlijke en financiële verschuiving (de transitie) werden ook hervormingen in de vorm van inhoudelijke vernieuwing beoogd (de transformatie), gericht op preventie, wijkgericht werken en 'burgerkracht'. Voor deze inhoudelijke vernieuwing van de jeugdsector waren de zogenoemde 'transformatiedoelen' leidend:<sup>3</sup>

- preventie en uitgaan van eigen verantwoordelijkheid en eigen mogelijkheden van jeugdigen en hun ouders, met inzet van hun sociale netwerk;
- demedicaliseren, ontzorgen en normaliseren door onder meer het opvoedkundig klimaat te versterken in gezinnen, wijken, scholen en in voorzieningen als kinderopvang en peuterspeelzalen;

2 Met de term 'jeugdigen' worden kinderen en jongeren van 0 tot 18 jaar bedoeld. Met 'ouders' worden ook wettelijk verantwoordelijke verzorgers bedoeld. Met 'gezinnen' worden uiteenlopende vormen van samenwonen van een of meer ouders of wettelijk verantwoordelijke verzorgers met een of meer jeugdigen bedoeld.

3 Rijksoverheid, *Memorie van toelichting bij de Jeugdwet 2013*, p.2, [www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2013/07/01/memorie-van-toelichting-bij-de-jeugdwet](http://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2013/07/01/memorie-van-toelichting-bij-de-jeugdwet).

- eerder de juiste hulp op maat bieden om het beroep op dure gespecialiseerde hulp te verminderen;
- integrale hulp aan gezinnen volgens het uitgangspunt ‘één gezin, één plan, één regisseur’;
- betere samenwerking en innovaties in ondersteuning, hulp en zorg aan jeugdigen en gezinnen door ontschotting van budgetten;
- meer ruimte voor professionals om de juiste hulp te bieden door vermindering van regeldruk;
- professionals weten sociale netwerken in de omgeving van het gezin in te schakelen en kunnen samenwerken met vrijwilligers en familieleden en hun kracht benutten.

### Eerste evaluatie Jeugdwet

Een belangrijk overkoepelend doel van de transitie en transformatie was dat jeugdigen en ouders tijdig passende ondersteuning en hulp zouden ontvangen. Gemeenten hadden hierbij de regierol gekregen vanuit de gedachte dat zij, dicht bij de inwoners, maatwerk konden leveren en daarmee de kwaliteit van de jeugdhulp zouden kunnen verbeteren.

De eerste evaluatie van de Jeugdwet in 2018 toonde echter aan dat de beoogde transformatie, gericht op de realisatie van de inhoudelijke vernieuwing, voor het grootste deel nog vorm moest gaan krijgen (Friele e.a. 2018). De evaluatie van de Jeugdwet, nadrukkelijk niet van de jeugdhulp, dient te worden geïnterpreteerd als een tussentijdse evaluatie. Allereerst wordt geconstateerd dat de vraag naar hulp nog niet is afgenomen. Ook is het de gemeenten nog onvoldoende gelukt de jeugdhulp dichterbij de leefwereld van jeugdigen en gezinnen te brengen: bijvoorbeeld een samenwerking van onderwijs en jeugdhulp op school of specialistische jeugdhulp in de wijk in plaats van in een grote stad dertig kilometer verderop. Er is binnen de gemeenten en de jeugdregio's ook (nog) niet zichtbaar meer ingezet op preventie. Een cruciale bevinding is dat juist gezinnen met complexe en meervoudige hulpvragen minder goed de weg weten te vinden naar jeugdhulp dan gezinnen met minder complexe en enkelvoudige vragen. In de toegang tot hulp, de samenhang in het creëren van passende hulp en de samenwerking tussen organisaties voor (specialistische) jeugdhulp zijn daarom grote verbeteringen nodig (Friele e.a. 2018).

Kortom, veel problemen die al speelden voor de invoering van de Jeugdwet zijn er nog en de voorziene rust voor de jeugdsector is er nog niet (Stevens e.a. 2018). Met de decentralisatie van de jeugdhulp zijn gemeenten nu allerlei rollen gaan vervullen als financier, eindverantwoordelijke, controleur en toegangspoort tot jeugdhulp. Daarmee is het systeem voor de basisvoorzieningen in de buurt, voor de organisaties voor (specialistische) jeugdhulp en voor de professionals uitermate complex geworden: alles en iedereen is van elkaar afhankelijk geworden. Terwijl met de transitie en transformatie werd beoogd de jeugdhulp dichterbij de gezinnen te organiseren, waren veel jeugdhulpaanbieders (vanwege het dreigende ‘omvallen’) genoodzaakt te fuseren en (landelijk) groter te worden. Verschillende transformatiedoelen kwamen daardoor in de knel, zoals meer ruimte geven aan professionals, vermindering van regeldruk, het normaliseren en ontzorgen en het versterken van het opvoedkundig klimaat. Jeugdzorg is, alle goede bedoelingen ten spijt, steeds meer een verdienmodel geworden (Graas e.a. 2018).

### **Agenda van aanpak**

De evaluatie van de Jeugdwet leverde een agenda op voor een gezamenlijke aanpak door het Rijk, de gemeenten en praktijkorganisaties in jeugdhulp om de transformatie verder te brengen. Het kabinet reageerde begin 2018 op de eerste evaluatie van de Jeugdwet met het actieprogramma *Zorg voor de Jeugd*.<sup>4</sup> Later in 2018 stelden de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) het *Transformatiefonds* (VNG 2018) beschikbaar en in 2019 opende ZonMw de subsidieaanvraag Regionale kenniswerkplaatsen jeugd.<sup>5</sup>

In het actieprogramma *Zorg voor de Jeugd* zijn de plannen voor de jeugdhulp ondergebracht in zes lijnen, met als overkoepelend doel ‘tijdig passende hulp voor jeugdigen en ouders’. De zes programmalijnen zijn (zie noot 3):

1. alle kinderen de kans bieden zich te ontwikkelen;
2. meer kinderen zo thuis mogelijk laten opgroeien;

<sup>4</sup> Zie [www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/04/01](http://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/04/01).

<sup>5</sup> Zie [www.zonmw.nl/jeugd/programmas/programma-detail-regionale-kenniswerkplaatsen-jeugd](http://www.zonmw.nl/jeugd/programmas/programma-detail-regionale-kenniswerkplaatsen-jeugd).

3. kwetsbare kinderen beter op weg helpen zelfstandig te worden;
4. jeugdigen beter beschermen als hun ontwikkeling gevaar loopt;
5. betere toegang tot de jeugdhulp;
6. investeren in vakmanschap.

Om een impuls te geven aan de vernieuwing van het jeugdhulpstelsel hebben alle 42 jeugdregio's een *regionaal transformatieplan* gehonoreerd gekregen.<sup>6</sup> In een *regionale kenniswerkplaats jeugd* wordt vanuit verschillende perspectieven (praktijk, ouders, jeugdigen, beleid, opleidingen voor de professionals van de toekomst, en onderzoek) samengewerkt aan regionale maatschappelijke vraagstukken.

Hiermee is van de kant van de Rijksoverheid geld vrijgemaakt om te kunnen werken (buiten alle aanbestedingen om) aan de transformatiedoelen van de Jeugdwet. Een belangrijk doel van de hervormingen is dat jeugdigen en gezinnen tijdig passende hulp ('hulp op maat') kunnen krijgen. In de overgrote meerderheid van de gemeenten zijn sociale wijkteams opgericht voor het bieden van basishulp, ofwel in teams voor alle inwoners van 0 tot 100 jaar, ofwel in aparte teams voor jeugdigen en gezinnen, en volwassenen. Bij de professionals in deze sociale wijkteams kunnen jeugdigen en ouders terecht voor vragen over opgroeien en opvoeden. Deze laagdrempelig toegankelijke lokale jeugdhulp zou moeten gaan bijdragen aan een afname van het grote beroep op de specialistische hulp. Tot zover het actieplan naar aanleiding van de eerste evaluatie van de nieuwe Jeugdwet.

### *Nieuwe ontwikkelingen*

In de afgelopen jaren zijn enkele nieuwe ontwikkelingen waar te nemen binnen de lokale jeugdhulp die zouden kunnen bijdragen aan de beoogde transformatie. Zo hebben sommige gemeenten ervoor gekozen om niet alleen hbo-opgeleide generalistische medewerkers in de teams op te nemen, maar daarnaast ook gespecialiseerde academisch opgeleide professionals. In de jeugdregio Amsterdam maken gedragswetenschappers deel uit van de Ouder- en Kindteams om snel en met de juiste hulp zo goed mogelijk te kunnen aansluiten bij de

6 Zie [www.vng.nl](http://www.vng.nl) en [www.jeugdmonitor.cbs.nl](http://www.jeugdmonitor.cbs.nl).



vraag van jeugdigen en gezinnen.<sup>7</sup> Waar mogelijk wordt lichte ambulante hulp verleend, maar zo nodig ook intensievere hulp.

Een tweede voorbeeld is te vinden in verschillende regio's, waar wordt ingezet op een sterke, intensieve samenwerking van huisartsen, jeugdartsen en -verpleegkundigen met professionals in de basis- en specialistische hulp binnen de wijken met als doel om de specialistische hulp dichterbij de mensen te positioneren. Zo gaan in jeugdregio Utrecht Stad 'buurtgerichte specialistische teams' per 1 januari 2020 van start om jeugdhulp in de wijken aan te bieden, dit na een succesvolle pilot.<sup>8</sup>

### *Kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd*

Lopende deze initiatieven verschenen begin november 2019 gelijktijdig het inspectierapport *Kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd. Toezicht bij de jeugdbescherming en jeugdreclassering* en *Signalement Kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd. Jeugdbeschermingsketen in gevaar*, beide van de IGJ en de IJenV.

De inspecties constateren dat de gecertificeerde instellingen die deze jeugdigen namens de overheid beschermen hun opdracht onvoldoende kunnen uitvoeren. Oorzakelijke factoren die een belangrijke rol spelen, zijn de zwaarte en complexiteit van de problemen, onvoldoende beschikbaarheid van direct inzetbare, passende hulp, persoonlijke kwesties (tekorten, verloop, verzuim) en financiële onzekerheid bij de instellingen. Net als in de evaluatie op de Jeugdwet bleek juist de groep jeugdigen, ouders en gezinnen met de meeste kwetsbaarheden en complexe vragen en problemen niet tijdig gebruik te kunnen maken van passende hulp.

Het kabinet heeft laten weten de jeugdsector beter te willen gaan ordenen in de vorm van dwang om gemeenten en organisaties van jeugd- en opvoedhulp meer en beter te laten samenwerken. Een aantal opgaven zou voortaan regionaal georganiseerd moeten gaan worden: pleegzorg, gesloten jeugdzorg, en specialistische zorg voor jeugdigen met anorexia nervosa. Hiermee lijkt het erop dat het kabinet wederom de pijlen richt op bestuurlijke en organisatorische veranderingen van

7 Zie Gemeente Amsterdam, Jeugdpsycholoog Ouder- en Kindteams Amsterdam, [www.oktamsterdam.nl/uploads/2017/03/factsheet](http://www.oktamsterdam.nl/uploads/2017/03/factsheet).

8 Gemeente Utrecht, Pilots buurtgerichte specialistische jeugdhulp, <https://zorgprofessionals.utrecht.nl>.

het stelsel en niet op een inhoudelijke koerswijziging waarvoor al voor de invoering van de Jeugdwet werd gepleit (RMO 2011, 2012).

### **Een beter functionerend jeugdstelsel voor alle jeugdigen**

Volgens het VN-Verdrag inzake de Rechten van het Kind dienen alle jeugdigen de kans te krijgen om mee te doen en veilig, gezond en kansrijk te kunnen opgroeien. Stappen in afgelopen jaren zijn vooral gericht op het verbeteren van de basis- en specialistische jeugdhulp en het vergroten van hun onderlinge samenhang binnen de nieuwe sociale wijkteams en de specialistische zorg. De bezuinigingsoperatie, de organisatie van de jeugdhulp in sociale wijkteams, de ervaren versnippering van de specialistische jeugdhulp, de toegenomen complexiteit van de hulpvragen en daarmee de vraag om specialistische jeugdhulp, zijn hieraan onderliggend. De aandacht gaat hiermee uit naar dat deel van de jeugdsector waarin de hulp georganiseerd is. Zorg voor jeugd betreft echter alle jeugdigen, ouders en gezinnen.

In het kader van de beoogde inhoudelijke vernieuwing is het daarom de vraag waarom de aandacht alleen uitgaat naar het verder verbeteren van de professionele basis- en specialistische hulp aan jeugdigen en gezinnen. Er wordt nauwelijks aandacht besteed aan de noodzakelijke vijf ingrediënten die, ook in internationaal onderzoek, in hun onderlinge samenhang een goed functionerend jeugdstelsel blijken te vormen voor alle jeugdigen en ouders (Nji 2019b). Fundamenteel voor zo'n stelsel is een gedeelde visie op opgroeien en opvoeden, op de kwaliteit van jeugdhulp, -bescherming en -reclassering, op verwachtingen van de jeugdzorg en op de verbetering van het jeugdstelsel. Hiervoor zouden burgers, professionals en politiek zich samen moeten buigen over vraagstukken als: Wat zijn belangrijke waarden in het opvoeden van jeugdigen? Hoe denken we over de ervaren prestatiedruk door jongeren? Wat is er nodig om alle kinderen kansrijk op te laten groeien? Waar moet het geld naartoe gaan? Wat verstaan we onder kwaliteit van zorg?

Een échte vernieuwing zou kunnen worden gerealiseerd door te investeren in de vijf ingrediënten van het stelsel:

1. een versterking van de pedagogische basis: een positief pedagogisch klimaat in gezin, buurt, kinderopvang, school, vrijetijdsverenigingen en de online wereld waarin jeugdigen verkeren;

2. veel aandacht voor preventie (universeel, selectief, geïndiceerd) binnen het jeugdstelsel. Universele preventie is voor ouders en gezinnen waarbij geen sprake is van risico's. Qua voorzieningen valt dan te denken aan opvoedingsondersteuning voor alle ouders en gezinnen of vrijblijvend advies. Selectieve preventie wordt aangeboden aan specifieke groepen ouders of gezinnen, die worden geselecteerd op basis van risicokenmerken, zoals gezinnen met een lage sociaaleconomische status of onvolledige gezinnen. Geïndiceerde preventie betreft jeugdigen, ouders of gezinnen bij wie sprake is van een vastgesteld risico bij de ouder en/of jeugdige door bijvoorbeeld bestaand ongewenst probleemgedrag of een zware opvoedbelasting of opvoedstress;
3. verbetering van ondersteuning in de eerste lijn, zoals bij de jeugdgezondheid, de praktijkondersteuner van de huisarts, jongerenwerk of schoolmaatschappelijk werk;
4. intensieve hulp binnen jeugdzorg, met duurzame effecten;
5. het vijfde en laatste ingrediënt in de verbetering van het jeugdstelsel is een sterke focus op de aanpak van concrete lokale en (boven)regionale maatschappelijke vraagstukken (Nji 2019b).

Voorbeelden uit binnen- en buitenland maken duidelijk dat de eerste vier ingrediënten helpen om een goed functionerend jeugdstelsel te bouwen en daarmee tevens het zorggebruik te verminderen. Cruciaal daarbij is de onderlinge samenhang tussen de ingrediënten: hulp met duurzame effecten kan bijvoorbeeld niet bereikt worden zonder versterking van de pedagogische basis. De vier ingrediënten zijn niet van elkaar te scheiden.

### **Een sterke pedagogische civil society**

Een sterke pedagogische basis betreft het versterken van de opvoednetwerken waarin jeugdigen opgroeien en waarin ouders en medeopvoeders zich inzetten voor het grootbrengen van jeugdigen: de *pedagogische civil society* (De Winter 2008, 2012; Hilhorst & Zonneveld 2013; Kesselring 2016).

Het concept werd in 2008 door Micha de Winter geïntroduceerd en is gebaseerd op uiteenlopende wetenschappelijke benaderingen, zoals het bio-ecologisch systeemtheoretisch denkmodel (Bronfenbrenner

1977), de positieve psychologie (Seligman e.a. 2007) en empowerment (Boumans 2012; Freire 1970; Van Regenmortel 2015).

De pedagogische civil society heeft betrekking op de betekenis die vrijwillige verbanden en onderlinge betrokkenheid van medeopvoeders kunnen hebben voor opvoeden en opgroeien van jeugdigen, in lijn met het Afrikaanse gezegde 'It takes a village to raise a child'. Medeopvoeders zijn dan de volwassenen uit het netwerk van het gezin die de gezinsleden vanuit een formele of informele rol ondersteunen bij opgroeien en opvoeden. Familieleden, burens, vrienden en ouders van andere kinderen zijn informele medeopvoeders, professionals in de pedagogische basisvoorzieningen zoals kinderopvang, school en jongerenwerk zijn formele medeopvoeders. Betrokkenheid en steun van medeopvoeders blijken positief bij te dragen aan het opgroeien en opvoeden van jeugdigen (Benson e.a. 1998; Ince e.a. 2018). Zo werd uit onderzoek duidelijk dat de betrokkenheid van medeopvoeders bijdraagt aan betere schoolprestaties (Putnam 2000), meer zelfvertrouwen (Lerner e.a. 2005) en minder delinquentie en middelengebruik (Resnick e.a. 1997; Scales e.a. 2001).

In Nederland wordt al jarenlang met regelmaat geconstateerd dat de traditionele steunstructuren grotendeels verdwenen zijn en familie, vrienden, burens en kennissen steeds minder betrokken zijn bij elkaars gezinsleven. Daardoor is opvoeden steeds meer een individuele aangelegenheid geworden en zijn gezinnen steeds minder sociaal ingebed.

De RMO – en nu ook de Raad voor de Volksgezondheid en Samenleving – en het Nederlands Jeugdinstituut, ondersteund door een groot aantal wetenschappers (onder meer de pedagogen De Winter, Hermanns, Kesselring en Van Montfoort) pleiten al vanaf 2000 voor het versterken van de sociale netwerken en steunstructuren van gezinnen. Ook de toenmalige minister voor Jeugd en Gezin, Rouvoet, benadrukte het belang van de sociale netwerken voor gezinnen. ZonMw stelde subsidie beschikbaar voor wetenschappelijk onderzoek naar 'Gewoon opvoeden' (zie Kesselring e.a. 2013). Ouders die met elkaar meedenken over alledaagse opvoedvragen, pedagogisch medewerkers en leerkrachten die met ouders meedenken over gedrag van kinderen in een specifieke leeftijdsfase zijn voorbeelden van manieren waarop ouders en gezinnen meer in gezamenlijkheid op kunnen trekken rondom het ontwikkelen en opvoeden van hun kinderen. Met andere woorden:

‘Schep een omgeving waar vanzelfsprekende steun is voor ouders, kinderen en jongeren’ (Graas e.a. 2018, p. 272).

### **Tot slot**

De gemeenten hebben de opdracht de zorg voor alle jeugdigen dichter bij de leefwereld van jeugdigen en hun opvoeders te brengen. Tot nu toe lijkt echter de reorganisatie van de basis, de pedagogische civil society, sterk achter te blijven bij alle aandacht die uitgaat naar de jeugdhulp. Visie op en sturing van de versterking van de pedagogische basis zijn in veel gemeenten niet geëxpliciteerd en niet gekoppeld aan de transformatiedoelen.

Niet de vraag of het al dan niet goed gaat met een jeugdige, ouders of gezin, maar de vraag wat jeugdigen, opvoeders of gezinnen nodig hebben, dient bepalend te zijn als het overkoepelende doel is om alle jeugdigen optimale mogelijkheden te bieden om gezond, veilig en kansrijk op te groeien. Dit vraagt om een integrale benadering, waarin het bevorderen van mogelijkheden en beschermende factoren en het beperken van risico's in elkaars verlengde liggen. Het stimuleren van participatie en het voorkomen van uitval worden daarmee als maatschappelijke opdracht even belangrijk als het bieden van hulp en bescherming (Wijsbroek & De Winter 2017). Om bij te dragen aan een beter functionerend jeugdstelsel is het een gezamenlijke opgave om het verbeteren van de jeugdzorg en het versterken van de pedagogische basis, hand in hand, in voortdurende onderlinge afstemming, gezamenlijk te laten plaatsvinden.

## Literatuur

### Benson e.a. 1998

P.L. Benson, N. Leffert, P.C. Scales & D.A. Blyth, 'Beyond the "village" rhetoric. Creating healthy communities for children and adolescents', *Applied Developmental Science* (2) 1998, afl. 3, p. 138-159.

### Bot e.a. 2013

S. Bot, S. van Roos, K. Sadiraj, A. Keuzenkamp, A. van den Broek & E. Kleijnen, *Terecht in de jeugdzorg. Voorspellers van kind- en opvoedingsproblematiek en jeugdzorggebruik*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2013.

### Boumans 2012

J. Boumans, *Naar het hart van empowerment. Een onderzoek naar de grondslagen van empowerment voor kwetsbare groepen*, 2012, [www.movisie.nl/sites/default/files/alfrescofiles/Naar-het-hart-van-empowerment-deel-1%20\[MOV-9903814-1.0\].pdf](http://www.movisie.nl/sites/default/files/alfrescofiles/Naar-het-hart-van-empowerment-deel-1%20[MOV-9903814-1.0].pdf).

### Bronfenbrenner 1977

U. Bronfenbrenner, 'Toward an experimental ecology of human development', *American Psychologist* (32) 1977, afl. 7, p. 513-531.

### CBS 2018

CBS, *Jeugdmonitor*, Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek, 2018, [www.cbs.jeugdmonitor.nl](http://www.cbs.jeugdmonitor.nl).

### CBS 2019a

CBS, *Cijfers over jeugd en opvoeding*, Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek, 2019, [www.nji.nl/nl/Databank/Cijfers-over-Jeugd-en-Opvoeding/Cijfers-per-Voorziening/Aanbod-Jeugdhulp](http://www.nji.nl/nl/Databank/Cijfers-over-Jeugd-en-Opvoeding/Cijfers-per-Voorziening/Aanbod-Jeugdhulp).

### CBS 2019b

CBS, *Jeugdhulp 1e half jaar 2019*, Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek, 2019, [www.cbs.nl/nl-nl>publicatie>2019>jeugdhulp-1e-halfjaar-2019](http://www.cbs.nl/nl-nl>publicatie>2019>jeugdhulp-1e-halfjaar-2019).

### Clarijs 2017

R. Clarijs, *Handboek jeugdbeleid en jeugdhulp*, Amsterdam: SWP 2017.

### Freire 1970

P. Freire, *Pedagogy of the oppressed*, New York: Continuum 1970, [www.msu.ac.zw/elearning/material/1335344125freire-pedagogy-of-the-oppressed.pdf](http://www.msu.ac.zw/elearning/material/1335344125freire-pedagogy-of-the-oppressed.pdf).

### Friele e.a. 2018

R.D. Friele, M.R. Bruning, I.L.W. Bastiaanssen, R. de Boer e.a., *Eerste evaluatie Jeugdwet: na de transitie nu de transformatie*. Den Haag: ZonMw 2018.

**Graas e.a. 2018**

D. Graas, A. de Klein, J. Stevens, T. Jansen e.a., 'Écht doen wat nodig is: een uitnodiging', in: D. Graas, A. de Klein, J. Stevens, T. Jansen & G. van Nunen (red.). *Écht doen wat nodig is. Pleidooi voor kleinschalige effectieve jeugdhulp*, Culemborg: Stichting Beroepseer 2018, p. 13-20.

**Hageraats 2018**

R. Hageraats, *Eerste evaluatie Jeugdwet. Na de transitie nu de transformatie*, Den Haag: ZonMw 2018.

**Hermanns 2009**

J. Hermanns, *Het opvoeden verleerd* (oratie Amsterdam UvA), Amsterdam: Vossius Pers 2009.

**Hilhorst & Zonneveld 2013**

P. Hilhorst & M. Zonneveld, *De gewoonste zaak van de wereld. Radicaal kiezen voor de pedagogische civil society*, Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling 2013.

**IGJ & IJenV 2019a**

IGJ & IJenV, *Kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd. Toezicht bij de jeugdbescherming en jeugd-reclassering*, Utrecht: Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd en Inspectie Justitie en Veiligheid 2019.

**IGJ & IJenV 2019b**

IGJ & IJenV, *Signalement Kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd. Jeugdbeschermingsketen in gevaar*, Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd en Inspectie Justitie en Veiligheid 2019, [www.igj.nl/documenten/publicaties/2019/11/08/signalement-jeugdbeschermingsketen-in-gevaar](http://www.igj.nl/documenten/publicaties/2019/11/08/signalement-jeugdbeschermingsketen-in-gevaar).

**Ince e.a. 2018**

D. Ince, T. van Yperen & M. Valkestijn, *Top 10 beschermende factoren. Voor een positieve ontwikkeling van jeugdigen*, Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut 2018.

**Kesselring 2016**

M. Kesselring, *Partners in parenting. A study on shared responsibilities between parents and non-parental adults* (diss. Utrecht), Enschede: Ipskamp 2016.

**Kesselring 2018**

M. Kesselring, 'Zorgen én ontzorgen. Transformeren van de jeugdhulp door het versterken van de pedagogische civil society', in: D. Graas, A. de Klein, J. Stevens, T. Jansen & G. van Nunen (red.), *Écht doen wat nodig is. Pleidooi voor kleinschalige effectieve jeugdhulp*, Culemborg: Stichting Beroepseer 2018, p. 109-115.

**Kesselring 2019**

M. Kesselring, 'De kracht van verbinding. Een sterke basis als fundamenteel ingrediënt in de zorg voor jeugd', *Ouderschapskennis* (22) 2019, afl. 3, p. 15-21.

**Kesselring e.a. 2013**

M. Kesselring, M. de Winter, B. Horjus & T. van Yperen, 'Allemaal opvoeders in de pedagogische civil society. Naar een theoretisch raamwerk van een ander paradigma voor opgroeien en opvoeden', *Pedagogiek* (33) 2013, p. 5-20.

**Lerner e.a. 2005**

R.M. Lerner, J.B. Almerigi, C. Theokas & J.V. Lerner, 'Positive youth development: A view of the issues', *Journal of Early Adolescence* (25) 2005, p. 10-16.

**NJi 2018**

NJi (2018). *Opvoeden in Nederland*, Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut 2018, [www.nji.nl/nl/Databank/Cijfers-over-jeugd-en-Opvoeding/\(313807\)-Cijfers-per-onderwerp-Opvoeden](http://www.nji.nl/nl/Databank/Cijfers-over-jeugd-en-Opvoeding/(313807)-Cijfers-per-onderwerp-Opvoeden).

**NJi 2019a**

NJi, *Wat is het verschil tussen jeugdzorg en jeugdhulp?*, Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut 2019, [www.nji.nl/nl/Kennis/Publicaties/Wat-is-het-verschiltussen-jeugdzorg-en-jeugdhulp](http://www.nji.nl/nl/Kennis/Publicaties/Wat-is-het-verschiltussen-jeugdzorg-en-jeugdhulp).

**NJi 2019b**

NJi, *Goede jeugdhulp is meer dan een kwestie van geld*, Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut 2019, [www.nji.nl/nl/Actueel/Nieuws-van-het-NJi/Goede-jeugdhulp-is-meer-dan-een-kwestie-van-geld](http://www.nji.nl/nl/Actueel/Nieuws-van-het-NJi/Goede-jeugdhulp-is-meer-dan-een-kwestie-van-geld).

**Putnam 2000**

R.D. Putnam, *Bowling alone: The collapse and revival of American Community*, New York: Simon & Schuster 2000.

**Van Regenmortel 2015**

M.R.F. van Regenmortel, 'Empowerment en (maatschappelijk) opvoeden', in: C. Gravesteijn & M. Aartsma (red.), *Meer dan opvoeden: perspectieven op het werken met ouders*, Bussum: Coutinho 2015.

**Resnick e.a. 1997**

M.D. Resnick, P.S. Bearman, R.W. Blum, K.E. Bauman, K.M. Harris, J. Jones e.a., 'Protecting adolescents from harm. Findings from the national longitudinal study on adolescent health', *Journal of the American Medical Association* (278) 1997, afl. 10, p. 823-832.

**Rijksoverheid 2019**

Rijksoverheid, *Extra geld voor jeugdzorg en geestelijke gezondheidszorg*, 2019, [www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2019/05/27/extra-geld-voor-jeugdzorg-engeestelijke-gezondheidszorg](http://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2019/05/27/extra-geld-voor-jeugdzorg-engeestelijke-gezondheidszorg).



**RMO 2001**

RMO, *Aansprekend opvoeden: balanceren tussen steun en toezicht*, Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling 2001.

**RMO 2009**

RMO, *De wijk nemen. Een subtiel samenspel van burgers, maatschappelijke organisaties en overheid*, Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling 2009.

**RMO 2011**

RMO, *Bevrijdend kader voor de jeugdhulp* (Briefadvies RMO), Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling 2011.

**RMO 2012**

RMO, *Ontzorgen en normaliseren. Naar een sterke eerstelijns jeugd- en gezinszorg*, Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling 2012.

**Scales e.a. 2001**

P.C. Scales, P.L. Benson, E.C. Roehlkepartain, N.R. Hintz, T.K. Sullivan & M. Mannes, 'The role of neighborhood and community in building developmental assets for children and youth. A national study of social norms among American adults', *Journal of Community Psychology* (29) 2001, afl. 6, p. 703-729.

**Seligman e.a. 2007**

M.E.P. Seligman, K. Reivich, L. Jaycox & J. Gillham, *The optimistic child*, New York: Mariner Books 2007.

**Stevens e.a. 2018**

G. Stevens, S. van Dorsselaer, M. Boer, S. de Roos, E. Duinhof, T. ter Bogt e.a., *HBSC 2017. Gezondheid en welzijn van jongeren in Nederland*, Utrecht: Universiteit Utrecht 2018.

**Stevens 2019**

J. Stevens, 'Wat was de bedoeling van de Jeugdwet?', in: D. Graas, A. de Klein, J. Stevens, T. Jansen & G. van Nunen (red.), *Écht doen wat nodig is. Pleidooi voor kleinschalige effectieve jeugdhulp*, Culemborg: Stichting Beroepseer 2019, p. 21-28.

**UNICEF Office of Research 2013**

UNICEF Office of Research, *Child well-being in rich countries. A comparative overview* (Innocenti Report Card 11), Florence: UNICEF Office of Research 2013.

**VNG 2018**

VNG, *Transformatiefonds: 108 miljoen voor vernieuwing jeugdhulp*, Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten 2018, [www.vng.nl/onderwerpenindex/jeugdhulp/nieuws/transformatiefonds-108-miljoen-voor-vernieuwing-jeugdhulp](http://www.vng.nl/onderwerpenindex/jeugdhulp/nieuws/transformatiefonds-108-miljoen-voor-vernieuwing-jeugdhulp).

**VNG 2019**

VNG, *Overzicht van de 42 Transitieplannen Jeugd*, Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten 2019, [https://vng.nl/files/vng/overzichtsrapportage\\_transitieplannen\\_def](https://vng.nl/files/vng/overzichtsrapportage_transitieplannen_def).

**De Winter 2008**

M. de Winter, 'Het moderne van kindermishandeling', in:

W. Koops, B. Levering & M. de Winter (red.), *Opvoeding als spiegel van de beschaving*, Amsterdam: SWP 2008, p. 150-165.

**De Winter 2012**

M. de Winter, *Verbeter de wereld, begin bij de opvoeding. Vanachter de voordeur naar democratie en verbinding*, Amsterdam: SWP 2012.

**De Winter 2017**

M. de Winter, 'De communicerende vaten van jeugdzorg en samenleving', in: S.A.M. Wijsbroek & M. de Winter, *Zorg voor jeugd is veelgevraagd. Over de rol van de jeugdprofessionals in een veranderend (ont)zorglandschap*, Utrecht: Hogeschool Utrecht 2017, p. 9-26.

**Wijsbroek & De Winter 2017**

S.A.M. Wijsbroek & M. de Winter, *Zorg voor jeugd is veelgevraagd. Over de rol van de jeugdprofessionals in een veranderend (ont)zorglandschap*, Utrecht: Hogeschool Utrecht 2017.

# Drie ingrepen om de jeugdzorg te redden

*Ido Weijers\**

Het gaat bar slecht met de jeugdzorg. De jeugdzorgwerkers spannen zich dagelijks in om er het beste van te maken, maar er is gebrek aan alles – aan geld, aan deskundig en ervaren personeel, aan adequate opvang en aan centrale sturing. Na een korte schets van de ontwikkelingen voor de invoering van de transitie van de jeugdzorg naar de gemeenten en in de vijf jaar erna, wordt in dit artikel een aantal ingrepen voorgesteld om te redden wat er nog te redden valt. Dat de jeugdzorg er sinds de overheveling van de verantwoordelijkheid naar de gemeenten in 2015 ellendig voor staat, is inmiddels genoegzaam bekend. Dat kan ook moeilijk anders, na alle acties, brandbrieven, kritische evaluaties, noodkreten van gemeenten en instellingsbestuurders, waarschuwingen van commissies die het decentralisatieproces begeleidden en vernietigende rapporten van lokale rekenkamers en de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd. Maart 2018 waarschuwde Marjanne Sint, voorzitter van de Transitie Autoriteit Jeugd, dat het nog jaren zou kunnen duren voordat de hulpverlening op orde is, dit als gevolg van de aanhoudende problemen met de financiering.<sup>1</sup> Begin 2019 constateerde Marina Kruihof, bestuurder van Jeugdbescherming Rotterdam-Rijnmond: ‘We hebben een heel ingewikkeld stelsel gebouwd. Het duurt zeker tien tot vijftien jaar voor we het goed voor elkaar hebben.’<sup>2</sup> En het dagblad *Trouw* kopte dit voorjaar: ‘De zieke jeugdzorg heeft dringend een injectie nodig’.<sup>3</sup> Pijnlijk is vooral dat de gebreken, die de afgelopen jaren aan het licht zijn gekomen, vooraf allemaal waren voorspeld.

\* Dr. I. Weijers is emeritus hoogleraar Jeugdbescherming en Jeugdrechtspleging aan de Universiteit Utrecht.

1 Zie [www.nrc.nl/nieuws/2018/03/28/tweederde-instellingen-jeugdzorg-komt-tekort-a1597377](http://www.nrc.nl/nieuws/2018/03/28/tweederde-instellingen-jeugdzorg-komt-tekort-a1597377).

2 Zie [www.nrc.nl/nieuws/2019/03/01/wij-gaan-voor-je-zorgen-maar-hoe-a3848086](http://www.nrc.nl/nieuws/2019/03/01/wij-gaan-voor-je-zorgen-maar-hoe-a3848086).

3 Zie [www.trouw.nl/nieuws/de-zieke-jeugdzorg-heeft-dringend-een-injectie-nodig-b8e3fa88/](http://www.trouw.nl/nieuws/de-zieke-jeugdzorg-heeft-dringend-een-injectie-nodig-b8e3fa88/).

De desastreuze situatie waarin de jeugdzorg sinds 2015 terecht is gekomen, is deels veroorzaakt door de bezuinigingen waarmee de transitie gepaard ging, deels doordat er ondanks serieuze kritiek vanuit het veld foute beslissingen zijn doorgedrukt en deels doordat er de afgelopen jaren te snel en te veel tegelijkertijd aan veranderingen op het gebied van de zorg in gang is gezet. Behalve de overgang van de hele jeugdzorg naar de gemeenten op 1 januari 2015 werden de gemeenten op dezelfde datum immers ook verantwoordelijk voor de voorzieningen op het terrein van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ), de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en de Participatiewet, terwijl ze ook net verantwoordelijk waren geworden voor de uitvoering van de Wet passend onderwijs en van de herziene kinderschermingsmaatregelen. Bovendien werd de transitie van de jeugdzorg in gang gezet zonder voldoende voorbereidingstijd en zonder een degelijke verkenning van ervaringen elders en bezinning daarop. Ideologie en bezuinigingsstreven vonden elkaar rond abstracte noties als ‘de zorg dichterbij de burger brengen’, ‘vroegtijdig ingrijpen’, ‘eigen kracht’, ‘ontzorging’, ‘demedicalisering’ en ‘één gezin, één plan’. De eindeloze herhaling van deze mantra en het idee samen op te trekken naar iets moois voor minder geld maakten, ondanks dringende waarschuwingen vanuit het veld, blind voor evidente risico’s en onbedoelde negatieve gevolgen.<sup>4</sup> De afgelopen jaren is duidelijk geworden dat we hier te maken hebben met de fictie van nabijheid: door de overhaast doorgezette transitie in de context van marktwerking en geldgebrek is de jeugdzorg, ondanks geweldige inspanningen op veel plaatsen, niet dichterbij maar juist verder van de burger af komen te staan.

### **Kleine kroniek van een aangekondigd faillissement**

We schrijven najaar 2013. Er is jarenlang gediscussieerd over een nieuwe organisatie van de jeugdzorg. Het kabinet en de wethouders van de vier grote steden zijn eruit: niet langer wachten met de transitie! Alle jeugdzorg, ook de jeugd-ggz, moet zo snel mogelijk naar de gemeenten. Vanuit het veld klinken op dat moment echter steeds meer zorgen. De Kinderombudsman, de Nederlandse Vereniging voor

<sup>4</sup> Zie [www.vanmontfoort.nl/tien-maatregelen-voor-een-goede-en-betaalbare-jeugdhulp-inleiding/](http://www.vanmontfoort.nl/tien-maatregelen-voor-een-goede-en-betaalbare-jeugdhulp-inleiding/).

Psychiatrie (NVvP), de wereld van de geestelijke gezondheidszorg, de jeugdzorginstellingen, oud-minister voor Jeugd en Gezin André Rouvoet, die zelf aan de wieg stond van de eerste transitieplannen, en ouders van patiënten hebben veel vragen en twijfels over de overheveling. Zij maken zich met name zorgen over de transitie van de specialistische jeugdzorg, over de haast waarmee de hele operatie moet worden gerealiseerd en over de ingrijpende bezuinigingen – jaarlijks € 450 miljoen – waarmee dit proces gepaard zal gaan.

Hoewel het wetsvoorstel zonder problemen door de Tweede Kamer komt, laat de Eerste Kamer weten dat men de kritische geluiden vanuit het veld serieus wil nemen. De behandeling van het wetsvoorstel wordt enkele maanden uitgesteld en begin december vindt er zelfs een unieke hoorzitting in de Eerste Kamer over deze materie plaats.

‘Angsthazerij’, nergens voor nodig, alles komt goed, verzekeren staatssecretaris Van Rijn, de wethouders van de grote steden en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Sterker nog, alles wordt beter. De mantra wordt herhaald, zoals dat nog jaren zal doorgaan: er komen overal wijkteams, de zorg wordt toegankelijker, enzovoort. En het kan allemaal een stuk goedkoper, doordat er minder dure zorg en medicatie nodig zal blijken, dus logisch dat er ook meteen wordt begonnen met flinke bezuinigingen. De Utrechtse wethouder Hans Spigt (PvdA) zegt: ‘Het ontgaat me wat de Eerste Kamer met het uitstel beoogt. Wat je nu krijgt is dat door deze langere procedure er heel veel zand in de machine komt. Er worden dus problemen gecreëerd.’<sup>5</sup> Zijn Rotterdamse collega, Hugo de Jonge (CDA), wil de Eerste Kamer overtuigen van de haast die geboden is: ‘Iedereen werkt zich een slag in de rondte om de implementatie op tijd af te krijgen. Het is sowieso al bijzonder dat we daarmee begonnen zijn voor de wet is vastgesteld. We moeten nu ook doorzetten met het wetgevende traject.’<sup>6</sup>

Dat het echter allerm minst om ongefundeerde vragen en twijfels gaat, wordt onder meer bevestigd door de rapporten van de door de regering ingestelde commissie-Geluk, die het overhevelingsproces in de jeugdzorg begeleidt. Leonard Geluk (CDA), oud-wethouder Jeugd, Gezin en Onderwijs in Rotterdam, vormt samen met Tom van Yperen van het Nederlands Jeugdinstituut en Wim Slot, emeritus hoogleraar

5 Zie [www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/nieuws/wethouders-willen-snelle-behandeling-jeugdwet.9157223.lynkx](http://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/nieuws/wethouders-willen-snelle-behandeling-jeugdwet.9157223.lynkx).

6 Zie [www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/nieuws/wethouders-willen-snelle-behandeling-jeugdwet.9157223.lynkx](http://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/nieuws/wethouders-willen-snelle-behandeling-jeugdwet.9157223.lynkx).

Kinderbescherming aan de Vrije Universiteit, de commissie die zich bezighoudt met de overgang van de jeugdzorg naar de gemeenten. De rapporten van deze commissie worden allengs kritischer van toon. In de loop van 2014 wijst de commissie erop dat een aantal instellingen vanwege de voortdurende onzekerheid zijn deuren al heeft moeten sluiten. Zij spreekt de verwachting uit dat meer zorginstellingen zullen omvallen, met langere wachttijden als gevolg. Ouders van een kind dat jeugdzorg ontvangt vanuit een financieel kwetsbare instelling moeten zich volgens haar serieus zorgen maken. Talloze instellingen melden zich bij de net opgerichte Transitie Autoriteit Jeugd, omdat ze financiële problemen voorzien. Naar aanleiding van dit zorgelijke rapport moet staatssecretaris Van Rijn zich in de Tweede Kamer verantwoorden. Er is echter geen meerderheid voor uitstel van de plannen.

### *Brandbrief jeugdzorg*

In juni 2014 sturen de vier koepelorganisaties in de jeugdzorg (Jeugdzorg Nederland, GGZ Nederland, de Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland en de Vereniging Orthopedagogische Behandelcentra) een brandbrief aan de staatssecretarissen Van Rijn van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en Teeven van Veiligheid en Justitie (VenJ), waarin ze waarschuwen voor een drama bij de transitie vanaf 1 januari 2015. Ruim een kwart van de aanbieders van jeugdzorg verwacht dat volgend jaar vanwege een gebrek aan afspraken met gemeenten over de inkoop van jeugdzorg geen zorg meer mogelijk is voor zowel nieuwe cliënten als kinderen en jongeren die al in behandeling zijn. Dit heeft alles te maken met de onzekerheid over het beschikbare budget.<sup>7</sup> Pas vlak voor de zomer, een halfjaar voor de geplande overheveling, hadden de gemeenten van de regering te horen gekregen over hoeveel geld voor de jeugdzorg zij kunnen beschikken. Zonder ervaring op dit terrein en grotendeels zonder kennis dienen de gemeenten luttele maanden later contracten met de zorgaanbieders rond te hebben. Nadat van alle kanten duidelijk is gemaakt dat dat niet gaat lukken, verlegt de regering de datum waarop de contracten rond moeten zijn naar 1 november 2014. In september 2014 constateert de commissie-Geluk dat driekwart van de gemeenten nog geen contract heeft afgesloten en de continuïteit van zorg niet kan garanderen. Een

<sup>7</sup> Zie [www.jeugdzorgnederland.nl/contents/documents/brief-bgzj-inzake-transitie-jeugdhulp-24062014.pdf](http://www.jeugdzorgnederland.nl/contents/documents/brief-bgzj-inzake-transitie-jeugdhulp-24062014.pdf).

maand later blijkt uit een grote enquête onder gemeenteambtenaren en -bestuurders van *Binnenlands Bestuur* en het tv-programma *Altijd wat* dat de helft van de gemeenten nauwelijks is voorbereid op de transitie.<sup>8</sup>

Kort voor de invoering geven de rekenkamers van de vier grote gemeenten aan dat een goede infrastructuur voor het beoogde nieuwe jeugdbeleid ontbreekt en dat zo'n infrastructuur grote investeringen vergt die niet snel kunnen worden terugverdiend. Financieel en administratief deskundigen vrezen een administratieve chaos vanwege de berg gedetailleerde beschikkingen die de nieuw op te richten wijkteams moeten maken over het aantal verwijzingen naar specialistische zorg. Zij achten de kans groot dat gemeenten en zorginstellingen zich zullen verslikken in eindeloos overleg.

De commissie-Geluk, die ook het eerste jaar van de implementatie van de transitie zou begeleiden, zorgt inmiddels met haar steeds alarmender rapporten voor dusdanig ongemak bij het kabinet dat de commissie al eind 2014 van haar taak wordt ontheven. In een terugblik ter gelegenheid van zijn afscheid wijst voorzitter Geluk er nog eens op dat er voor het komend jaar nog steeds onduidelijkheid is over het beschikbare geld en dat men op veel plekken dus nog lang niet weet waar men in de loop van 2015 aan toe is, en dat het allerminst is uitgesloten dat instellingen failliet gaan:

'Het afgelopen jaar zijn vernieuwingen door alle transitiehecticiek naar de achtergrond verdrongen. (...) Om de transformatie te organiseren en te realiseren zal in 2015 extra capaciteit, tijd, middelen ingezet moeten worden.'

Als commentaar op de beëindiging van de werkzaamheden van zijn commissie schrijft hij:

'De heren Van Rijn en Teeven zijn er verantwoordelijk voor dat er geen externe commissie is die één en ander in de gaten houdt, uitsluitend een interne commissie als een slager die zijn eigen vlees keurt. Zo kun je blijven roepen hoe goed het gaat.'<sup>9</sup>

8 Zie [www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/ambtenaren-vrezen-chaos-bij-decentralisaties.9447053.lynkx](http://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/ambtenaren-vrezen-chaos-bij-decentralisaties.9447053.lynkx).

9 Zie [www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/opinie/columns/druk-transformatie-jeugdzorg-niet-weg.9458251.lynkx](http://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/opinie/columns/druk-transformatie-jeugdzorg-niet-weg.9458251.lynkx).

### *Budget omlaag*

Enkele maanden na de invoering van de Jeugdwet concludeert de Kinderombudsman dat de gemeenten bewust financiële afwegingen maken ten koste van kinderen. In plaats van meer toegankelijk is de jeugdzorg volgens hem juist minder toegankelijk geworden.<sup>10</sup> Opvallend is dat als in september, een halfjaar voor de verkiezingen, het kabinet miljarden tevoorschijn tovert voor verbetering van de koopkracht, voor leger en politie, voor ouderen en eenverdieners, maar dat de jeugdhulp waarop vanaf 2015 drastisch is bezuinigd, er niets bij krijgt en de Wmo evenmin. Sterker nog: het jeugdhulpbudget gaat het jaar daarop met tientallen miljoenen omlaag, evenals het budget voor de Wmo!

Voorjaar 2017 constateert het Sociaal en Cultureel Planbureau dat de gemeenten voor jeugd- en ouderenzorg en voor werkbemiddeling miljoenen tekortkomen. Veel gemeenten spreken inmiddels hun reserves aan om hun begroting sluitend te krijgen. De Transitie Autoriteit Jeugd maakt in zeer bedekte termen duidelijk dat de decentralisatie van de jeugdhulp dreigt vast te lopen.<sup>11</sup> Er is een gigantische administratieve rompslomp ontstaan als gevolg van alle eigen regels en nieuwe bemoeienissen die gemeenten hebben bedacht; er bestaan enorme betalingsachterstanden aan jeugdzorginstellingen en aan vrijgevestigden; als gevolg hiervan voorziet een derde van de overgebleven instellingen dit jaar problemen met de uitbetaling van loon en overige kosten; vele vrijgevestigden stoppen met jeugdzorg omdat ze het financieel niet langer kunnen bolwerken en gek worden van de enorme administratieve last die alle gemeentelijke bemoeienis met zich meebrengt. Bekend wordt dat afdelingen voor kinder- en jeugdpsychiatrie van ggz-instellingen moeten sluiten of het aantal bedden sterk moeten reduceren, en dat kinderen met zeer ernstige psychische problemen en stoornissen die eigenlijk direct zouden moeten worden geholpen, maandenlang op wachtlijsten belanden. Inmiddels werkt zelfs crisisopvang voor de echt acute gevallen met wachtlijsten. De professionals signaleren dat de gemeente op de stoel van de behandelaar plaatsneemt. De brancheorganisaties ontwikkelden samen met de VNG uni-

10 Zie [www.dekinderombudsman.nl/70/ouders-professionals/nieuws/financiele-belangen-en-bureaucratie-bedreigen-kwaliteit-en-toegang-jeugdhulp/?id=579](http://www.dekinderombudsman.nl/70/ouders-professionals/nieuws/financiele-belangen-en-bureaucratie-bedreigen-kwaliteit-en-toegang-jeugdhulp/?id=579).

11 Zie <https://vng.nl/onderwerpen/index/jeugd/jeugdhulp/nieuws/taj-mooie-ontwikkelingen-in-jeugdhulp-maar-nog-veel-te-doen>.



forme standaarden. Echter, staatssecretaris Van Rijn weigert die standaarden dwingend, landelijk op te leggen.

Bij de evaluatie van de Jeugdwet in de Tweede Kamer in hetzelfde jaar maken ouders, vertegenwoordigers van instellingen, jeugdpsychiaters en andere professionals duidelijk dat het niet gaat om knelpunten en kinderziekten die in de loop der tijd overwonnen kunnen worden, maar om structurele tekortkomingen in het nieuwe stelsel. In september demonstrenen ruim 3.000 jeugdzorgmedewerkers in Den Haag. Zij verlangen minder bureaucratie, een einde aan de 'aanbestedingswaanzin' en een budget van € 750 miljoen extra: het terugdraaien van de € 450 miljoen aan bezuinigingen plus € 300 miljoen om de sterke toename van de vraag naar jeugdzorg aan te kunnen.

### **Meer geld**

In de eerste discussies over de transitie werd Denemarken vaak als voorbeeld genoemd (zie ook het artikel van Vink in dit themanummer). Daar was men in 2007 op vergelijkbare gronden overgestapt op decentralisatie van de jeugdzorg naar de gemeenten. In Denemarken liep het echter op cruciale punten anders. Ten eerste was er veel meer voorbereidingstijd. Ten tweede werd ten tijde van de voorbereiding het aantal gemeenten gereduceerd van 271 naar 98, terwijl het aantal gemeenten in Nederland nauwelijks is afgenomen en nu nog altijd 355 bedraagt, waaronder uiteraard vele kleine gemeenten. Het schaalprobleem en de negatieve gevolgen daarvan zijn bij de transitie volledig miskend. Ten derde besloot men in Denemarken al gauw om extra geld voor de transitie beschikbaar te stellen, omdat het te veel inkopen van lichte zorg ten koste ging van specialistische zorg. Als we nog iets willen redden van de jeugdzorg zal die laatste stap ook hier zo snel mogelijk moeten worden gezet. Bij de presentatie van de eerste evaluatie van de Jeugdwet, in januari 2018, werd het ontoereikend gemeentebudget ook uitdrukkelijk als grootste knelpunt genoemd.<sup>12</sup> Gemeenten zijn, zonder zich dat veelal te realiseren, door de transitie-doctrine in een financiële spagaat terechtgekomen. Enerzijds wordt immers van hen verwacht dat ze hun goedkope, semiprofessionele wijkteams aanmoedigen om preventief zo veel mogelijk aan te pakken.

<sup>12</sup> Zie [www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/01/30/kamerbrief-over-evaluatie-jeugdwet](http://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/01/30/kamerbrief-over-evaluatie-jeugdwet).

Juist op dit punt vonden ideologie en bezuinigingsstreven elkaar, met als voorzienbaar gevolg dat heel veel energie in relatief lichte en zelfs onbeduidende zaken wordt gestoken. Dit in weerwil van onderzoek dat laat zien dat het effect van vroege interventies – bijvoorbeeld naar aanleiding van een of twee typische jeugddelicten, vechten of pesten – nihil is en dat de grootste winst te behalen valt bij de serieuze gevallen (De Vries & Hoeve 2016; Dekovic & Asscher 2016). Anderzijds ziet elke gemeente zich genoodzaakt om de kosten te drukken en de inzet van dure, gespecialiseerde jeugdzorg waar mogelijk te voorkomen en die, indien onontkoombaar, voor een zo laag mogelijke prijs in te kopen. Zo komen ze dus in veel gevallen duur uit waar het niet hoeft en zuinig waar dit het hardst nodig is.

Maar primair is het geldgebrek een gevolg van de desastreuze beslissing om de transitie gepaard te laten gaan met een megabezuiniging van € 450 miljoen per jaar. Let wel, deze financiële problemen werden al voor de inzet van de transitie voorzien door diverse lokale rekenkamers, waardoor het enthousiasme bij veel gemeenten die het transitieplan aanvankelijk toejuichten, eind 2014 al aanmerkelijk was bekoeld. Al ruim voor de transitie luidde de voorspelling dat de eerste jaren op dit terrein miljardentekorten zouden ontstaan, aangezien zo'n ingrijpende verandering in eerste instantie juist geld zou kosten in plaats van opleveren. Voor zover er al verbeteringen mogelijk zouden zijn, zou dat pas na vele jaren het geval zijn en bovendien zou er dan in elk geval geld bij moeten. Geharnaste voorstanders van een snelle invoering van de transitie, die volgens hen ook nog meteen flink geld zou opleveren – zoals oud-wethouder en huidig minister Hugo de Jonge en de secretaris-generaal van VWS, Erik Gerritsen, indertijd directeur van Bureau Jeugdzorg Amsterdam –, hebben deze informatie steevast genegeerd, met alle schadelijke gevolgen van dien.<sup>13</sup> Het is pijnlijk en bizar om steeds opnieuw te moeten constateren dat het Rijk de laatste jaren royaal geld overhoudt, terwijl bij de gemeenten steeds grotere tekorten ontstaan. Paul Depla (PvdA), burgemeester van Breda en voorzitter van de G40, het netwerk van 40 middelgrote steden in ons land, zei daarover dit jaar: 'Het cynische is dat je aan de ene kant een jubelende overheid hebt in Den Haag en aan de andere kant lokale gemeenten die moeten korten op

13 Zie [www.socialevraagstukken.nl/interview/haast-en-spoed-in-de-jeugdzorg-erik-gerritsen-versus-ido-weijers/](http://www.socialevraagstukken.nl/interview/haast-en-spoed-in-de-jeugdzorg-erik-gerritsen-versus-ido-weijers/).

voorzieningen.<sup>14</sup> VNG-voorzitter Jan van Zanen, oud-voorzitter van de VVD, voegt daaraan toe: 'Ik snap dat de uitgaven van het kabinet op gang moeten komen, maar dit duurt wel erg lang. Onderbesteding kan een keer een jaar gebeuren, maar dit is nu het derde jaar op rij, kom op zeg.'<sup>15</sup>

Intussen wordt steeds duidelijker dat de gemeenten, behalve dat ze zich hebben laten meeslepen in de mantra van vroege preventie dicht bij de burger, in de voorbereiding van de transitie van omvangrijke nieuwe taken zoals jeugdzorg en maatschappelijke ondersteuning een veel te grote broek hebben aangetrokken, aangezien de voorwaarden om die taken werkelijk goed te kunnen uitvoeren onvoldoende waren gegarandeerd.

Zo werden gemeenten ten eerste geconfronteerd met een aanzienlijke taakverzwaring, maar kregen zij minder geld uit het gemeentefonds dan verwacht doordat het Rijk bezuinigde op de uitkering aan het fonds. In feite staan de gemeenten, zonder parlementaire steun, machteloos. Ze kunnen eigenlijk alleen maar de knip op de beurs houden, eindeloos onderhandelen met zorgaanbieders, lokale belastingen verhogen en tekorten aanvaarden. Daar komt bij dat sinds 2015 (niet onverwacht) juist bij jeugdzorg en maatschappelijke ondersteuning grote tekorten ontstonden, allereerst doordat de transitie gepaard ging met drastische bezuinigingen op het zorgbudget van gemeenten. Tegelijkertijd vond er de afgelopen jaren in plaats van een ingecalculerde afname van de vraag, onder meer van allochtone jongeren, juist een flinke toename plaats van het aantal jongeren dat een beroep doet op jeugdzorg, vaak in verband met ernstige problemen. Die laatste ontwikkeling vormt een derde oorzaak van de financiële problemen van de gemeenten.

### **Jeugd-ggz terug naar ggz**

Meer geld is absoluut noodzakelijk, maar is zeker niet genoeg om de toekomst van de jeugdzorg veilig te stellen. Net zo noodzakelijk zijn vergaande maatregelen om de versnippering van de specialistische jeugdzorg over 350 gemeenten tegen te gaan en de daarmee gepaard

14 Zie [www.nrc.nl/nieuws/2019/09/16/gemeenten-lijden-door-gebrek-aan-uitgaven-rijk-a3973552#/handelsblad/2019/09/17/#106](http://www.nrc.nl/nieuws/2019/09/16/gemeenten-lijden-door-gebrek-aan-uitgaven-rijk-a3973552#/handelsblad/2019/09/17/#106).

15 Zie [www.trouw.nl/binnenland/gemeenten-kabinet-kom-over-de-brug~bc1bd0c03/](http://www.trouw.nl/binnenland/gemeenten-kabinet-kom-over-de-brug~bc1bd0c03/).

gaande ongelijkheid voor ouders en kinderen. Ook de overbelasting en bureaucrativering bij gemeenten dienen te worden aangepakt, evenals de bureaucratische last die deze ontwikkeling de afgelopen jaren heeft veroorzaakt bij de gespecialiseerde instellingen en vrijgevestigde specialisten. Vorig jaar uitten meer dan 200 kinder- en jeugdpsychiaters grote zorgen over de jeugd-ggz in een enquête van de NVvP. De zorgprofessionals raken steeds meer gefrustreerd doordat ze sinds 2015 zaken moeten doen met vele tientallen, zo niet honderden gemeenten. Sindsdien zijn ze gedwongen om een disproportioneel deel van hun tijd in plaats van aan zorg aan onderhandelen, administratie en regelwerk te besteden, als gevolg waarvan ze omvallen of alle zeilen moeten bijzetten om dat te verhinderen.

Een tweede noodzakelijke ingreep om de jeugdzorg werkelijk te redden is dan ook dat de toegang tot de jeugd-ggz wordt weggehaald bij de gemeente. De huidige situatie is een onvoldoende doordachte en onnodig geradicaliseerde versie van het oorspronkelijke transitieplan van André Rouvoet – in het kabinet-Balkenende IV minister voor Jeugd en Gezin. Het kabinet-Rutte II zag in het plan om de toegang tot de jeugd-ggz onder beheer van de gemeente te brengen een enorme besparingsmogelijkheid. Rouvoet, nadien voorzitter van de zorgverzekeraars, heeft zich hier echter altijd met goede argumenten tegen gekeerd. Hij achtte het losknippen van de jeugd-ggz uit de totale ggz niet alleen onnodig voor het realiseren van een goede samenwerking met de jeugdzorg, maar ook onlogisch: daardoor zou de Zorgverzekeringswet en de AWBZ op iedereen van toepassing zijn, behalve op minderjarigen. Bovendien wees hij erop dat jongeren met psychische problematiek, zodra ze 18 worden, alsnog in de ggz terechtkomen. Ten slotte wees hij nog op de verleiding om, als de zorg voor psychische problemen van jeugdigen eenmaal bij de gemeente was ondergebracht, niet te kiezen voor behandeling maar voor medicatie! En Rouvoet was zeker niet de enige. Ver voor de introductie van de transitie werd al van vele kanten door betrokkenen gewezen op de irrationaliteit en de onwenselijke gevolgen van het losknippen van de jeugd-ggz uit de totale ggz. Specialisten uit de jeugdgezondheidszorg startten een petitie die in korte tijd door tienduizenden ouders, vele duizenden zorgprofessionals, ruim 1.000 huisartsen, honderden schooldirecties en meer dan 1.000 hoogleraren werd ondertekend. In een brief aan de minister wees de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (KNAW) erop dat de kinder- en jeugdpsychiatrie

een onlosmakelijk onderdeel vormt van de psychiatrie, dat de afgelopen twintig jaar duidelijk is geworden dat bijna alle aandoeningen die worden gerekend onder de 'volwassenenpsychiatrie' ontstaan tijdens de pubertijd, en dat dan ook juist overal ter wereld de schotten tussen de kinder- en jeugd- en volwassenenpsychiatrie worden geslecht.<sup>16</sup>

Vorig jaar sprak Manon Hillegers, hoogleraar jeugdpsychiatrie aan het Erasmus MC, van een 'doodsteek voor een generatie'. Zij gaf een serie voorbeelden van de irrationaliteit en de dramatische gevolgen voor ernstig zieke kinderen van de beslissing om de jeugd-ggz uit de ggz te halen. Door bureaucratisch gesteggel tussen gemeenten konden deze kinderen niet snel worden behandeld. Hadden ze een fysieke klacht gehad, dan waren ze meteen opgenomen.<sup>17</sup>

De jeugd-ggz zal echter niet alleen opnieuw moeten worden ondergebracht bij de ggz. Er zal ook heel veel moeite moeten worden gedaan om voldoende gekwalificeerd en ervaren personeel in de jeugd-ggz terug te krijgen en deze sector opnieuw aantrekkelijk te maken. De afgelopen jaren hebben orthopedagogen, psychologen, psychiaters en andere professionals het terrein van de jeugdzorg en masse verlaten. Zorginstellingen zien zich geconfronteerd met aanbestedingsprocedures die hun mogelijkheden ernstig beperken, en onder de last van hun sterk toegenomen financiële administratie zijn ze nauwelijks in staat de meest ervaren en deskundige krachten vast te houden en zien ze zich genoodzaakt in toenemende mate met beginners, tijdelijke krachten en stagiairs te werken.

Deze ontwikkeling heeft ertoe bijgedragen dat de gedachte van één regisseur voor één gezin vanuit het perspectief van de kinderen en hun ouders in veel gevallen een illusie blijkt doordat jaarlijks een substantieel deel van de medewerkers vertrekt, sommigen al binnen een jaar. Inmiddels zijn er zoals bekend ook grote tekorten in het onderwijs en is het duidelijk dat die de komende jaren nog veel groter zullen worden. Die tekorten pakken met name dramatisch uit voor de zwaarste categorie, het speciaal onderwijs. Daar komen deze twee negatieve spiralen samen – de tekorten in de zorg en het lerarentekort in het onderwijs. Bij de kinderen die intramuraal worden opgevangen, merken de scholen dat de situatie minder stabiel is. En bij de talloze kinderen die ambulantly worden begeleid, merkt de school meer heftige gedragsproblematiek, wat de onderwijstaak er nog zwaarder op maakt.

16 Zie [www.knaw.nl/shared/resources/adviezen/bestanden/20140120briefJeugdwetGGZ.pdf](http://www.knaw.nl/shared/resources/adviezen/bestanden/20140120briefJeugdwetGGZ.pdf).

17 Zie [www.linkedin.com/pulse/oratie-onze-kwetsbare-kinderen-manon-hillegers](http://www.linkedin.com/pulse/oratie-onze-kwetsbare-kinderen-manon-hillegers).

## Meer centrale sturing

De versplintering van de specialistische jeugdzorg – door de toegang tot de jeugd-ggz op uitdrukkelijk verzoek van de bestuurders van de grote steden mee te nemen in de decentralisering van de zorg – is een gevolg van een discutabele visie op de verantwoordelijkheid van de centrale overheid. De overgang van de verantwoordelijkheid voor de jeugdzorg naar gemeenten ging gepaard met het geloof dat er veel minder zware en dure hulpvoorzieningen nodig zouden zijn voor kinderen. Hulp dicht bij het gezin, daar ging het om. Vanuit die gedachte is het aantal plekken in open jeugdzorginstellingen sinds 2015 dan ook snel afgebouwd. Dat er altijd een groep jongeren zal zijn met te heftige problemen (bijvoorbeeld agressie) voor een pleeggezin of gezinshuis, werd genegeerd.

Op zoek naar opvang voor deze lastige categorie zijn de afgelopen jaren steeds meer jongeren in een gesloten instelling geplaatst.<sup>18</sup> Maart vorig jaar schreven 500 jeugdrechtsadvocaten een brandbrief aan het ministerie van VWS, waarin zij signaleerden dat veel te veel minderjarige cliënten onnodig lang in een gesloten instelling verbleven. Enkele maanden later wezen UNICEF<sup>19</sup> en Defence for Children International (DCI)<sup>20</sup> er nog eens op dat in ons land jaarlijks steeds meer jongeren in een gesloten instelling worden geplaatst, wat haaks staat op het overheidsstreven om kinderen met problemen zo veel mogelijk op te vangen in pleeggezinnen of gezinshuizen.<sup>21</sup> Eerder dit jaar stelde Maria de Jong-de Kruijf (2019) deze trend opnieuw aan de kaak bij de presentatie van haar promotieonderzoek. Net als de brandbrief van de advocaten en het Jaarbericht van UNICEF en DCI constateerde zij dat plaatsing in gesloten jeugdhulp geen gerichte keuze voor behandeling betekent, maar het resultaat is van gebrek aan goede alternatieven.

18 Zie [www.swpbook.com/boeken/49/jeugdzorg-en-jeugdbeleid/2026/hoop](http://www.swpbook.com/boeken/49/jeugdzorg-en-jeugdbeleid/2026/hoop).

19 Zie [www.unicef.nl/pers/2018-06-19-kinderorganisaties-nederland-biedt-onvoldoende-zorg-aan-kwetsbare-kinderen](http://www.unicef.nl/pers/2018-06-19-kinderorganisaties-nederland-biedt-onvoldoende-zorg-aan-kwetsbare-kinderen).

20 Zie [www.defenceforchildren.nl/media/4201/20191111-brf-defence-for-children-wetg-overleg-jeugd.pdf](http://www.defenceforchildren.nl/media/4201/20191111-brf-defence-for-children-wetg-overleg-jeugd.pdf).

21 Zie [www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/toenemend-aantal-jongeren-komt-in-gesloten-instellingen-terecht~ba2b3347/](http://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/toenemend-aantal-jongeren-komt-in-gesloten-instellingen-terecht~ba2b3347/).

### *Evaluatie Jeugdwet*

Bij de evaluatie van de Jeugdwet in 2018 is in bredere zin de fundamentele vraag opgeworpen of nog voldaan wordt aan minimale kernverplichtingen ten aanzien van jeugdhulp voor jeugdigen, vooral voor de extra kwetsbare groepen jeugdigen.<sup>22</sup> De Transitie Autoriteit Jeugd constateerde dat het jeugdstelsel een ‘doorwrocht door professionals gedragen kwaliteitskader’ ontbeert, waardoor een duidelijk, landelijk algemeen geldend kader ontbreekt.<sup>23</sup> Inderdaad zijn duidelijke stappen op dit punt vereist om de jeugdzorg naar veilig water te loodsen. Dit geldt zeker ook wat betreft het principiële punt van de rechtsongelijkheid, die sinds 2015 kenmerkend is geworden voor het Nederlandse systeem van jeugdzorg als gevolg van de verschillende criteria die worden gehanteerd en het uiteenlopend aanbod en niveau van voorzieningen van de gemeenten.

Ook in Denemarken is dit het geval. Het heeft er al toe geleid dat ouders zich soms gedwongen zagen te verhuizen naar een andere gemeente, zodat hun kind daar wel de zorg kon krijgen die het nodig had. Wat dit betreft kan het geen kwaad juist eens te kijken naar heel andere landen, zoals Noorwegen en Duitsland, waar veel duidelijker wordt vastgehouden aan het principe van rechtsgelijkheid.

Wat hier opbreekt is een ernstig gebrek aan centrale, landelijke regie. Dat werd bijvoorbeeld zichtbaar bij de weigering van staatssecretaris Van Rijn om de uniforme standaarden die waren ontwikkeld door de brancheorganisaties en de VNG dwingend op te leggen. Dat zien we ook op pijnlijke wijze in de bonte lappendeken die er inmiddels in het land is ontstaan als het gaat om de tijd die specialisten mogen besteden aan kinderen met complexe problematiek. Waar daarvoor in de ene plaats een volstrekt willekeurig en evident te laag maximum van 18 uur per verwijzing beschikbaar is, is daarvoor enkele kilometers verderop 56 uur te besteden. Er is veel te veel macht bij de gemeenten gelegd, tot frustratie van zowel hulpverleners als rechters en deels ook van de gemeenten zelf. Zowel professionele normen als rechterlijke uitspraken zijn ernstig bekneld geraakt door de financiële sores van de gemeenten.

22 Zie [www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/01/30/rapport-eerste-evaluatie-jeugdwet](http://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/01/30/rapport-eerste-evaluatie-jeugdwet).

23 Zie [www.nji.nl/nl/Actueel/Nieuws-uit-het-jeugdveld/2018/TAJ-kwaliteitskader-passende-jeugdhulp-ontbreekt](http://www.nji.nl/nl/Actueel/Nieuws-uit-het-jeugdveld/2018/TAJ-kwaliteitskader-passende-jeugdhulp-ontbreekt).

Deskundigen constateren dat de jeugdzorg door de gemeentelijke aansturing allerminst efficiënter is geworden. Waar voorheen met een bescheiden team medewerkers voor € 1 miljard aan geestelijke gezondheidszorg werd ingekocht, is zo'n gemeentelijk team nu eindeloos bezig met de besteding van een fractie van dit bedrag.<sup>24</sup> Door de financiële beperkingen, het gebrek aan kennis van ernstige problemen bij kinderen en de behoefte om greep op de gemeentelijke uitgaven te krijgen is een ongekende en ongezonde controlecultuur ontstaan. Waar het bij al dergelijke kwesties om gaat, is dat de landelijke politiek de zorgen uit het veld eindelijk serieus moet nemen. In de aanhef van dit artikel is al gewezen op de zorgelijke uitspraak van Marina Kruit-hof, bestuurder van de grootste jeugdzorgregio van Nederland, dat het nog zeker tien tot vijftien jaar zal duren voordat de jeugdzorg op orde is. Haar zorgen worden in het veld breed gedeeld. Dat hier werkelijk stevige ingrepen in het systeem noodzakelijk zijn, wordt nog weer eens duidelijk in enkele recente uitspraken van een andere Rotterdamse bestuurder, Hans du Prie, jarenlang bestuurder van Horizon, een van de grote aanbieders van vooral residentiële jeugdzorg:

'We zitten gevangen in systemen die we niet wilden. In plaats van dat we kunnen nadenken over betere jeugdzorg, besteden we 80% van onze energie aan de vraag hoe we deze periode doorkomen. (...) We hebben een dodelijk systeem gebouwd. Zonder fundamentele veranderingen is het over een jaar nog veel erger. Dan voorspel ik grote ongelukken.'<sup>25</sup>

## Nawoord

Vlak voor de afronding van dit artikel verscheen een vernietigend rapport van de IGJ en de IJenV met de alarmerende titel *Kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd* (IGJ & IJenV 2019). Zij constateren dat hulp voor jongeren en gezinnen met de meest complexe en zware problematiek nu niet of niet tijdig beschikbaar is. Kwetsbare kinderen komen terecht op achterenvolgende wachtlijsten, de gevolgen hiervan noemen de inspecties 'zeer ernstig': 'Kinderen blijven langer in onveilige situaties en raken meer beschadigd, waardoor problematiek

24 Zie [www.nrc.nl/nieuws/2019/05/12/gesprekken-met-gemeenten-gaan-alleen-nog-over-geld-a3959990](http://www.nrc.nl/nieuws/2019/05/12/gesprekken-met-gemeenten-gaan-alleen-nog-over-geld-a3959990).

25 Zie [www.nrc.nl/nieuws/2019/03/06/met-kinderen-wordt-te-veel-geschoven-a3936984](http://www.nrc.nl/nieuws/2019/03/06/met-kinderen-wordt-te-veel-geschoven-a3936984).



verergert.' De inspecties concluderen dat de tot nu toe genomen maatregelen de problemen niet oplossen. Er zijn (inmiddels) te weinig mensen die het werk (nog) kunnen en willen uitvoeren. Het personeelsverloop is groot, evenals het verzuim. Instellingen kunnen de benodigde zorg niet altijd leveren. De financiële situatie van vier op de tien jeugdzorgaanbieders wordt 'hoog risicovol' genoemd.

Een reactie van het kabinet kon natuurlijk niet uitblijven. De verantwoordelijke ministers De Jonge en Dekker zeggen dat zij de jeugdzorg beter willen ordenen. Dat komt neer op meer dwang om gemeenten en aanbieders te laten samenwerken. De bewindslieden zoeken ook naar een nieuwe afbakening van het niveau waarop jeugdzorg wordt georganiseerd. Zo zouden onder meer de pleegzorg, gesloten jeugdzorg en specialistische anorexiAZorg voortaan in regio's moeten worden geregeld. Maar nu zijn het de VNG en G40 die dwars gaan liggen, blijkens reacties als: 'niet vanaf de Haagse tekentafel', 'geen onzekere top-down stelselwijziging', 'niet direct het hele systeem weer gaan verbouwen', 'samenwerking kabinet-gemeenten bemoeilijkt'.

Zoals gezegd zijn de miljoenen die het kabinet beschikbaar stelt volstrekt ontoereikend. Maar om nog iets van de zorg voor de meest kwetsbare kinderen te redden moet er in elk geval ook veel meer nationale regie komen en moet het huidige stelsel op de schop. Kortom, ondanks het harde oordeel van de inspecties zorgen kabinet en gemeenten samen voor een patstelling, met als uitkomst dat talloze kinderen in de jeugdzorg nog steeds in de steek worden gelaten.

## Literatuur

### **Dekovic & Asscher 2016**

M. Dekovic & J.J. Asscher, 'Interventies voor jongeren met antisociaal gedrag', in: I. Weijers (red.), *Justitiële interventies voor jeugdige daders en risicojongeren*, Den Haag: Boom juridisch 2016, p.147-162.

### **IGJ & IJenV 2019**

IGJ & IJenV, *Kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd*, Utrecht: Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd en Inspectie Justitie en Veiligheid 2019, [www.igj.nl/documenten/rapporten/2019/11/08/kwetsbare-kinderen-onvoldoende-beschermd](http://www.igj.nl/documenten/rapporten/2019/11/08/kwetsbare-kinderen-onvoldoende-beschermd).

**De Jong-de Kruijf 2019**

M.P. de Jong-de Kruijf, *Legitimitéit en rechtswaarborgen bij gesloten plaatsingen van kinderen: de externe rechtspositie van kinderen in gesloten jeugdhulp gezien vanuit kinder- en mensenrechten* (diss. Leiden), Den Haag: Boom juridisch 2019.

**De Vries & Hoeve 2016**

S. de Vries & M. Hoeve, 'Wat werkt bij risicjongeren?', in: I. Weijers (red.), *Justitiële interventies voor jeugdige daders en risicjongeren*, Den Haag: Boom juridisch 2016, p. 133-146.

# Kinderbescherming over de grens

## Lessen voor Nederland en leren van Denemarken?

*Caroline Vink\**

Bijna vijf jaar na de decentralisatie van ons jeugdstelsel is de discussie of het werkt of niet weer helemaal terug op de agenda. Dat brengt ook de vraag met zich mee of het in andere landen zoveel anders is – beter zelfs – en wat wij daarvan kunnen leren. Zorgt de decentralisatie van de landen om ons heen voor betere uitkomsten voor kinderen en leidt lokale regie tot meer passende hulp en minder uithuisplaatsingen? Een van de specifieke eigenschappen van het Nederlandse stelsel is dat er twee ketens naast elkaar lijken te bestaan, die van het vrijwillige en van het gedwongen kader. Er zijn meerdere organisaties die zich op de een of andere manier bezighouden met jeugdbescherming, zoals de jeugdbeschermingstafels, de Raad voor de Kinderbescherming, Veilig Thuis en de gecertificeerde instellingen. Op zich hebben ze allemaal duidelijk omschreven taken, maar de aard van de organisaties verschilt en er lijkt veel overlap. In één adem wordt dan verwezen naar de landen om ons heen, waar in ieder geval de organisatie van de jeugdbescherming eenvoudiger lijkt te zijn. Het Nederlandse systeem is complex en moeilijk uit te leggen. Buitenlandse delegaties snappen er meestal niets van, is onze ervaring als Nederlands Jeugdinstituut (Nji) bij werkbezoeken. Maar is in andere landen alleen het stelsel eenvoudiger, of is er ook een andere focus? Het is interessant om hier wat dieper op in te gaan. Welke visie ligt onder het systeem en wat betekent dit voor de steun en hulp aan kinderen en ouders? Als je je in de landen om ons heen verdiept, dan valt op dat heel veel visies overeenkomen en ook sterk door elkaar worden beïnvloed, maar dat de wijze waarop het systeem is georganiseerd sterk verschilt. Hieronder volgen enkele voorbeelden, waarbij met name Denemarken

\* Drs. C. Vink is senior adviseur bij het Nederlands Jeugdinstituut in Utrecht. Zij adviseert en ondersteunt gemeenten en zorgaanbieders met betrekking tot de transitie en transformatie van de zorg voor jeugd.

eruit springt door de afwezigheid van een sterk gedwongen kader. In dit artikel ga ik hier nader op in.

### **Oriëntaties op jeugdbescherming**

Er is nauwelijks vergelijkend onderzoek gedaan naar hoe landen omgaan met kwetsbare kinderen en interventies in gezinnen. Een van de weinige onderzoekers is Neil Gilbert, die in 2011 onderzoek heeft gedaan naar de aanpak van kindermishandeling en verwaarlozing in negen landen. In zijn boek komt hij tot drie oriëntaties op jeugdbescherming. Op basis van eerder onderzoek concludeert hij dat deze oriëntaties zijn geëvolueerd in de loop der tijd. Daar waar er eerst een grote tegenstelling was tussen landen met een meer interveniërende oriëntatie (de staat grijpt pas in als een kind in gevaar is) en landen die meer een focus hadden op gezinsondersteuning (*family support*), ziet hij nu meer overlap. Inmiddels, zegt hij, is er een derde perspectief bij gekomen – onder andere door het Kinderrechtenverdrag – dat meer uitgaat van het belang van het kind en zijn ontwikkeling. Wat volgens Gilbert het verschil is met de andere twee perspectieven is dat het kind een eigen stem heeft en dat er aandacht is voor zijn ontwikkeling. Volgens Gilbert wisselen deze oriëntaties zich steeds af, vermengen zich, of krijgen door nieuwe inzichten meer steun. Deze perspectieven hebben ook invloed op de inrichting van het stelsel en wetgeving. Het is interessant om deze perspectieven in gedachten te nemen als we willen leren van de manier waarop andere landen beleid en wetgeving vormgeven, en vooral ook de praktijk, voor kinderen en gezinnen die ondersteuning nodig hebben.

### **Jeugdbescherming over de grens**

Stelsels beschrijven uit andere landen is altijd ingewikkeld. Omdat het vertrekpunt meestal het eigen stelsel is en ook in andere landen de stelsels continu veranderen en aangepast worden door veranderende inzichten en politieke keuzes. Soms kan een incident een aanleiding zijn om een jeugdstelsel helemaal op de kop te zetten, zoals eind vorige eeuw in Engeland na de casussen van Victoria C. en Baby P, kin-

**Tabel 1**      **Drie oriëntaties op kindermishandeling:  
kinderbescherming, gezinsondersteuning en  
kindontwikkeling**

	<b>Kinderbescherming</b>	<b>Gezinsondersteuning</b>	<b>Kindontwikkeling</b>
Probleem	Disfunctioneel ouderschap	Sociale en psychologische stress	Kindontwikkeling centraal, kansengelijkheid
Interventie	Juridisch, onderzoek	Focus op behoefte en therapie	Vroegtijdige onderkenning en regelmatige behoefte aan onderzoek
Relatie staat-ouders	Hoor en wederhoor, sancties	Partnerschap, versterken gezinnen	Staat naast kinderen, vervangende verantwoordelijkheden voor steun en hulp

Bron: Gilbert 2012, p. 533

deren die op een afschuwelijke manier door mishandeling in het gezin om het leven zijn gekomen en bekend waren bij de instanties.

Vooraf aan de transitie van het Nederlandse jeugdstelsel in 2015 (waarin alles rondom jeugdhulp onder de verantwoordelijkheid van de gemeenten is komen te vallen) heeft het NJi de organisatie van de stelsels in een aantal Europese landen beschreven. Uit deze quickscan kwam naar voren dat in andere landen het stelsel voornamelijk lokaal is georganiseerd, meestal al heel lang. Hierdoor zijn er nauwelijks recente lessen te trekken uit decentralisatieprocessen elders. Wat wel opvalt is dat er lokaal een herkenbare overheidsorganisatie is, die verantwoordelijk is voor de contacten met kinderen en ouders rondom steun, hulp en bescherming. In Duitsland is dit bijvoorbeeld het *Jugendamt*. Het Jugendamt heeft verschillende (doorlopende) taken. Zij zijn verantwoordelijk voor verschillende diensten, zoals kinderopvang en jongerenwerk, maar ook opvoedondersteuning. Het Jugendamt coördineert ook de plaatsing in pleeggezinnen en residentiële voorzieningen.

Wettelijk heeft het Jugendamt een aantal taken om kinderen te beschermen. Het onderzoekt of een kind in de ontwikkeling wordt bedreigd en kan een kind in een crisissituatie meteen uit huis plaatsen. Als er uit het onderzoek naar voren komt dat er geen reden is voor uithuisplaatsing, kan het Jugendamt wel andere vormen van steun en hulp inzetten, ook schuldhelpverlening. Vergelijkende functies heb-

ben de *children's services* in Engeland bij de lokale overheden en de gemeentelijke *kind- en gezinsunits of -diensten* in de Scandinavische landen.<sup>1</sup> Iets minder lokaal is het systeem in Frankrijk, waar jeugdbescherming is georganiseerd op *département*-niveau, maar wel met een herkenbare toegang. Wat opvalt is dat deze instanties een functie hebben in het faciliteren van voorzieningen in de basis, variërend van kinderopvang, school en opvoedondersteuning tot jongerenwerk. Daarnaast zijn ze ook verantwoordelijk voor opschalen als er behoefte is aan steun of zorg rondom een kind en bieden ze ook intensievere interventies.

De mate waarin een juridische toetsing, bijvoorbeeld door een familierechter, noodzakelijk is, varieert per land, maar is bij uithuisplaatsing bijna altijd het geval, waarbij het dan ook nog uitmaakt of er sprake is van een vrijwillige of gedwongen plaatsing. Wat opvalt is dat er veel minder schotten zijn, tussen vrijwillige en gedwongen interventies en plaatsingen, maar ook bijvoorbeeld tussen de afdelingen die verantwoordelijk zijn voor de basisvoorzieningen en die waar *social workers* steun bieden bij hulpvragen. De lijnen die in Nederland zouden vallen onder drang en dwang, zijn korter en blijven de verantwoordelijkheid van de instantie waar het proces is begonnen, dus in Duitsland het *Jugendamt* en in Denemarken de *Child and Family Unit*. Ook in Engeland, dat in veel opzichten op Nederland lijkt – ook volgens het model van Gilbert –, zijn de lijnen korter. De *children's services* kunnen een *child protection*-plan maken. Acties die hieruit voortkomen, kunnen vrijwillig zijn, al valt ruim 70% van de besluiten in het gedwongen kader (via de rechter). Maar ook een gedwongen besluit blijft onderdeel van hetzelfde systeem, waarin de *children's services* een centrale rol hebben.

Voor alle landen geldt dat ze het kind centraal stellen, maar dat ze (meestal ook wettelijk vastgelegd) in partnerschap met ouders moeten werken. De focus ligt op het in stand houden van de ouder-kindrelatie en dat alles moet worden ingezet om te voorkomen dat het kind niet bij zijn ouders of in zijn eigen omgeving kan opgroeien. Ook in het buitenland zijn de stelsels voortdurend in beweging. De meest overeenkomende ontwikkelingen zijn te zien in wat Gilbert omschrijft als de *child development focus*:

1 <https://adcs.org.uk/regions/home>

- het kind en zijn behoeften centraal en ondersteuning aan ouders en de omgeving en aan het kind zelf om dit te realiseren;
- het versterken van de ouder-kindrelatie en het voorkomen van uithuisplaatsingen;
- meer nadruk op preventieve en minder gedwongen maatregelen.

Een land dat eruit springt omdat de meerderheid van alle besluiten met toestemming van ouders is, is Denemarken. Die medewerking van ouders is interessant voor het Nederlandse debat. Wat doen ze daar anders?

### **Denemarken nader bekeken**

Denemarken is rondom de transitie van het Nederlandse jeugdstelsel veelvuldig aangehaald door zowel voor- als tegenstanders van de decentralisatie. Denemarken maakte in 2007 een reorganisatie van de lokale overheid door, waarbij het aantal gemeenten werd teruggebracht tot 97 en de provincie als overheidslaag verdween. Daarnaast waren er in 2011 en 2012 ook een aantal kleine transformaties in de jeugdzorg die het kind centraal stelden. Ook kwam er meer nadruk op preventie en inclusief onderwijs. Rondom de transitie van de jeugdhulp in Nederland was Denemarken het enige land met een recente herziening van het stelsel en daarom voor Nederland interessant, omdat de Denen nog volop aan het reflecteren waren op wat het beste was voor kind en gezin.

Denemarken is een heel ander land dan Nederland, met een sterke overheid en een lokale overheid die niet alleen verantwoordelijk is voor het hele sociale domein (ook kinderopvang en scholen), maar ook nog eens werkgever is van de professionals die daarin werkzaam zijn, dus ook bijvoorbeeld van personeel in de kinderopvang. Maar de vraagstukken en daarvoor gekozen oplossingen zijn vergelijkbaar met die in Nederland, zoals meer nadruk op preventie, het terugdringen van uithuisplaatsingen, het versterken van het netwerk van ouders en kind en inzetten op interventies die gezinnen versterken. Een aantal dingen valt op in Denemarken. Er wordt systemisch gewerkt (vanuit kind en gezin), de lijnen zijn kort en bij complexe gezinnen is de ondersteuning langdurig en domeinoverstijgend.

Een voorbeeld hiervan passeerde tijdens een werkbezoek van een Nederlandse delegatie aan een gemeente in Midden-Jutland, waar een casus werd uitgelegd in aanwezigheid van een van de ouders. Duidelijk werd dat de aanpak heel erg is gericht op eerst de balans en de veerkracht terugbrengen, terwijl er minder gerichtheid is op mogelijke risico's en beheersing daarvan. Wat vooral naar voren komt, in deze casus en in de gesprekken in het algemeen, is dat er veel vertrouwen is bij de ouders en kinderen. Het Deense stelsel kent geen aparte route voor gedwongen hulp of uithuisplaatsing. Dat is onderdeel van het lokale stelsel. Het is geen duaal stelsel en er wordt consequent gestreefd naar het in partnerschap met ouders en kinderen werken om de beste resultaten te bereiken, dat creëert veel vertrouwen. De cijfers van de afgelopen jaren laten zien dat minder dan 10% van de maatregelen (vooral uithuisplaatsing) niet op vrijwillige basis plaatsvindt. Er wordt samen met de ouders en kinderen gekeken wat de meest passende hulp is. Dat is ook verankerd in de wet. In eerste instantie is er contact met sociaal werkers. Zij kunnen zelfstandig of samen met het gezin besluiten dat er meer nodig is. Dan wordt een onderzoek ingesteld waarin samen met kind en ouders breed in kaart wordt gebracht wat de behoeften zijn. Dat kunnen verschillende vormen van steun en hulp zijn, ook een traject voor kind en ouders samen, waarbij ouders tijdelijk dispensatie kunnen krijgen van werk. De gemeenten beschikken zelf over een centrum of afdeling waar meer specialistische hulp kan worden geboden of kopen specifieke interventies in, vooral heel veel systemische hulp en therapie. Dit alles in overleg met en instemming van kind en gezin. Opvallend is dat de Deense ouders het niet altijd eens zijn met besluiten, maar dat er een groot vertrouwen lijkt te bestaan dat de overheid steunt en niet ingrijpt.

In de zeldzame gevallen dat ouders niet meewerken, wordt de casus besproken in de gemeentelijke kindbeschermingscommissie (*børne- og ungeudvalget*). Dit orgaan kan besluiten tot gedwongen uithuisplaatsing. De commissie bestaat uit onder anderen een rechter, lokale bestuurders en experts zoals maatschappelijk werkers en psychologen. De sociaal werker bereidt het besluit voor. Als er sprake is van acuut gevaar, dan wordt er eerst ingegrepen en wordt het besluit daarna besproken in deze commissie. Ouders kunnen bezwaar maken tegen het besluit. De instantie hiervoor, het *Ankestyrelsen*, doet zelf ook



gevraagd en ongevraagd onderzoek naar lokale besluitvorming, net als de Deense vereniging van gemeenten, KL.

In de uitwisseling met Deense professionals is veel gesproken over het aspect veiligheid. Dat levert vaak een spraakverwarring op. De Denen geven aan dat de veiligheid van het kind altijd voorop staat, maar dat zij vooral werken vanuit vertrouwen en samenwerking. De aanpak is niet risicogestuurd, veiligheid is een vanzelfsprekend, maar niet apart aspect. De afweging van risico's en beschermende factoren wordt samen met opvoeders, jongeren en de omgeving gemaakt.

### **Tot slot: inzichten door uitwisseling**

Landen met elkaar vergelijken blijft tricky, je moet altijd oog hebben voor de culturele context en de professionele praktijk. Maar uitwisseling levert wel interessante gezichtspunten op. In de gesprekken en uitwisseling met beleidsmakers en professionals in de landen om ons heen valt bijvoorbeeld op dat de discussie vooral is gericht op de inhoud. In Denemarken bijvoorbeeld: hoe kunnen we meer doen aan versterking van het gewone leven (*hverdagslivsperspektivet*)? Of, bijvoorbeeld in Noorwegen: hoe kunnen we de ondersteuning aan het kleine groepje jongeren dat nog residentieel wordt opgevangen, zo passend mogelijk maken? In Nederland wordt de oplossing vooral in stelselgrepen gezocht, zoals het deels weer regionaliseren van specialistische hulp. Maar ondertussen blijft een ingewikkeld systeem overeind, met ketens die naast elkaar bestaan. De Raad voor de Kinderbescherming is landelijk georganiseerd, Veilig Thuis regionaal, lokaal ingekochte gecertificeerde instellingen willen preventief werken, gemeenten organiseren jeugdbeschermingstafels en aanbieders van jeugdzorg willen graag meer doen aan de 'voorkant'. We zien een diversiteit aan instanties en werkwijzen. Ouders voelen zich niet gesteund en ervaren dat er vaak over hen en minder met hen wordt ge- en besproken. En jongeren geven aan zich niet gehoord te voelen. Misschien zit de oplossing in een minder duaal stelsel – wat nu vooral lijkt te gaan over checks-and-balances (onderzoek) en minder over steun en hulp, een perspectief van wantrouwen. Meer, in termen van Gilbert, gericht op interventie dan op familieondersteuning en kindontwikkeling. Een andere les is het eenvoudiger organiseren en meer bij elkaar brengen van overlappende functies. De lijnen korter maken

en meer dichtbij organiseren. Nog belangrijker is om te leren van de onderliggende principes waarmee wordt gewerkt in andere landen, onafhankelijk van systeem of organisatie. Uitgaan van de unieke band tussen ouders en kind, dat ouders het beste willen voor hun kinderen en daarbij soms – en vooral eerder – steun en hulp nodig hebben, dat er soms andere of innovatievere oplossingen nodig zijn. Dit lijkt veel meer voorop te staan in de stelsels in het buitenland en vooral in wat wij in Denemarken hebben gezien. Het sleutelwoord is vertrouwen, vertrouwen in de capaciteiten van ouders en kinderen en van de professionals. Vertrouwen dat er gezocht wordt naar oplossingen en niet naar controle en risicobeheersing. Vertrouwen komt te voet en gaat te paard. Daarom is de belangrijkste les die we van het buitenland – en met name de Denen – kunnen leren: investeer in onderliggende waarden en principes en geef de professionals en gezinnen tijd, steun en ruimte.

## Literatuur

### **Berg-leClercq e.a. 2012**

T. Berg-leClercq, N. Bosscher & C. Vink, *Jeugdzorg in Europa 2.0*, Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut 2012.

### **Gilbert e.a. 2011**

N. Gilbert, N. Parton & M. Skivenes (red.), *Child protection systems. International trends and orientations*, Oxford: Oxford University Press 2011.

### **Gilbert 2012**

N. Gilbert, 'A comparative study of child welfare systems. Abstract orientations and concrete results', *Children and Youth Services Review* (34) 2012, p. 532-536.

### **Hestia Research Project 2018**

Hestia Research Project, *Policies and responses with regard to child abuse and neglect in England, Germany and the Netherlands*, Rijksuniversiteit Groningen 2018, [www.projecthestia.com/en/briefings/](http://www.projecthestia.com/en/briefings/).

### **Vink 2013**

C. Vink, 'Draagt buitenlandse inspiratie bij aan betere jeugdzorg in Nederland?', *Jeugdbeleid* 2013, afl. 4, p. 225-228.

**Vink 2015**

C. Vink, 'Transforming together: de buitenlandse bijdrage aan ons jeugdbeleid', in: R. Clarijs (red.), *Om de jeugd: perspectief voor beleid en praktijk*, Amsterdam: SWP 2015, p. 123-133.

# Gezinsgericht werken in de gesloten residentiële jeugdhulp

*Linde Broekhoven, Inge Simons en Floor van Santvoort\**

De transformatie van de jeugdzorg is in volle gang en ook de (gesloten) residentiële jeugdhulp staat onder druk om te veranderen. Het actieplan 'De best passende zorg voor kwetsbare jongeren' (Branches Gespecialiseerde Zorg voor Jeugd 2019) en de 'Speerpuntenagenda voor de residentiële jeugdhulp' (Bastiaanssen e.a. 2019) sluiten hierop aan. In deze plannen wordt het belang benadrukt van een meer gezinsgerichte manier van werken in residentiële instellingen. Het transformatiedoel 'één gezin, één plan' beoogt eveneens dat ouders<sup>1</sup> meer betrokken worden bij de behandeling van jongeren. Daarnaast komt de onmisbare rol van ouders terug in veelgebruikte termen als 'shared decision making' en 'eigen regie'. Ook in het geval een jongere via justitiële kaders in een instelling wordt geplaatst, is het noodzakelijk ouders te betrekken bij het verblijf en de behandeling (Ministerie van VWS e.a. 2014).

In dit artikel wordt eerst ingegaan op het belang van gezinsgericht werken. Daarna wordt de inhoud van een gezinsgericht programma voor (gesloten) residentiële jeugdhulp beschreven. Het artikel sluit af met dilemma's rondom gezinsgericht werken en aanbevelingen voor de praktijk.

## Belang van gezinsgericht werken

De plaatsing van een jongere in een gesloten residentiële voorziening is altijd een ingrijpende gebeurtenis voor de jongere en de ouders. Een

\* Drs. L. Broekhoven is werkzaam als promovenda bij Pluryn en Amsterdam UMC. Dr. I. Simons is werkzaam als Gz-psycholoog en senior onderzoeker bij Youz, onderdeel van de Parnassia Groep. Dr. van Santvoort is werkzaam als senior onderzoeker bij Pluryn.

1 In dit artikel wordt met 'ouders' bedoeld: de personen die de primaire opvoedende rol voor een jongere hebben. Dit kunnen de biologische ouders van een jongere zijn maar ook andere verzorgers die betrokken zijn bij de opvoeding (zoals overige familieleden, pleegouders, of een combinatie van personen).

gesloten plaatsing leidt per definitie tot een verstoring in het contact tussen de jongere en het gezin (Baker & Blacher 2002). Ofschoon de jongere (tijdelijk) niet meer thuis woont, blijft hij of zij te allen tijde onderdeel van het systeem.

Systeemtheorieën veronderstellen dat jongeren en ouders elkaar onderling beïnvloeden (Bronfenbrenner 1979). Uit onderzoek blijkt dat een duidelijk verband bestaat tussen het probleemgedrag van de jongere en het problematische functioneren van het gezin (Van As & Janssens 2002). Problemen worden vaak van generatie op generatie doorgegeven (Kendler e.a. 2018). Jongeren die uit huis worden geplaatst, blijken vaak afkomstig uit gezinssituaties die risicovol zijn door bijvoorbeeld huiselijk geweld, verwaarlozing, misbruik, delinquentie, financiële problemen en/of psychische of verslavingsproblematiek bij ouders (Richtlijn residentiële jeugdhulp; De Lange e.a. 2017). Vanwege de grote samenhang tussen problemen van jongeren en hun gezinssituaties adviseren verschillende onderzoekers de behandeling niet alleen te richten op de jongere, maar ook het gezin intensief daarbij te betrekken (Affronti & Levison-Johnson 2009; Geurts e.a. 2012; Whittaker e.a. 2017).

De samenwerking met ouders tijdens de residentiële plaatsing zou bovendien de terugkeer naar huis kunnen vereenvoudigen doordat het aangeleerde positieve gedrag van zowel jongeren als ouders geeneraliseerd wordt naar de thuissituatie. Ook in het geval de jongere niet (direct) na plaatsing naar huis gaat, blijft het belangrijk om in behandeling aandacht te hebben voor de relatie met ouders en ouders erbij te betrekken. Op die manier kan worden toegewerkt naar verbetering van de relatie tussen jongeren en ouders en is terugkeer naar huis op langere termijn wellicht mogelijk. Zo kunnen ouders gaan inzien dat zij onderdeel zijn van de oplossing van de huidige problemen die tot plaatsing in de residentiële instelling hebben geleid. Zowel voor de jongere als voor ouders kan dit een steunend en motiverend uitgangspunt zijn.

Het belang van het betrekken van ouders wordt onderstreept door de veelvuldig aangetoonde effectiviteit van systeeminterventies in het verminderen van problemen van jongeren en van gezinsproblematiek (Garfinkel 2010; Latimer 2001; Van der Pol e.a. 2019). Ook blijkt uit diverse onderzoeken dat een gezinsgerichte aanpak in residentiële zorg samenhangt met positievere behandelresultaten (Burke e.a. 2014; Geurts e.a. 2012). Andere onderzoeken tonen aan dat het betrekken

van ouders in de behandeling van residentieel geplaatste jongeren samenhangt met een vermindering van het probleemgedrag van de jongere (Knorth e.a. 2008; Leichtman e.a. 2001), een betere relatie tussen ouders en de jongere (Dickerson & Crase 2005) en minder stress bij ouders (Geurts 2010). Uit een literatuurstudie van Hair (2005) blijkt bovendien dat betrokkenheid van ouders in het behandelproces van residentieel geplaatste jongeren gerelateerd is aan het vasthouden van behaalde doelen na het verblijf. Daarnaast is een relatie gevonden tussen ouderbetrokkenheid en tevredenheid van jongeren over hun residentiële verblijf (Palareti & Berti 2010). Specifiek voor delinquente jongeren blijkt dat het betrekken van ouders bijdraagt aan het verminderen van recidive (Garfinkel 2010; Latimer 2001). Recent Nederlands onderzoek in JeugdzorgPlus-instellingen toont aanwijzingen dat een hogere mate van gezinsgericht werken samenhangt met een kortere verblijfsduur van jongeren, het vaker terug naar huis gaan en het vaker inzetten van systeemtherapie<sup>2</sup> (Simons e.a. 2018a).

## Programma Gezinsgericht werken

Hoewel het belang van gezinsgericht werken in residentiële jeugdzorg vanuit onderzoek, praktijk en beleid steeds meer wordt benadrukt (Bastiaanssen e.a. 2019; Simons e.a. 2016; Whittaker e.a. 2017), blijft het een uitdaging om dit gedachtegoed daadwerkelijk in de praktijk te brengen. Zo bleek na een pilotfase waarin een gezinsgericht programma werd geïmplementeerd in twee leefgroepen in verschillende justitiële jeugdinrichtingen (JJI's) dat hoewel alle medewerkers dezelfde training hadden ontvangen, de leefgroepen verschilden in het aantal en type gezinsgerichte activiteiten. Ook bleek dat niet elke ouder op bezoek kwam in de JJI en dat ouders niet aan elke gezinsgerichte activiteit deelnamen (Simons e.a. 2016).

Binnen de Academische Werkplaats Risicojeugd (AWRJ) is het programma Gezinsgericht werken ontwikkeld. Daarmee worden handvaten geboden om gezinsgericht werken in de praktijk vorm te geven. De AWRJ is een samenwerkingsverband van praktijkinstellingen, universi-

2 In dit artikel wordt met systeemtherapie bedoeld: de klassieke *systeemtherapie* (Savenije e.a. 2010), maar ook de geprotocolleerde systeembehandelingen, zoals *multidimensionele familie therapie* (MDFT; Liddle e.a. 1992; Rigger & Liddle 2011), *multisysteemtherapie* (MST; Henggeler e.a. 2010) en *relationele gezintherapie* (RGT; Tjaden & Albrecht 2015).

teiten, hogescholen, gemeenten en ervaringsdeskundigen waar kennis uit de praktijk, onderzoek, opleiding en beleid over risicojongeren wordt vergaard, gedeeld, geïntegreerd en toegepast.<sup>3</sup>

Het programma Gezinsgericht werken is ontwikkeld in nauwe samenwerking met praktijkmedewerkers van twee JJI's, een vertegenwoordiger van oudervereniging Balans en de projectleiders die geschoold waren in MDFT<sup>4</sup> (Liddle e.a. 1992; Rigter & Liddle 2011) en FFT<sup>5</sup> (Alexander & Parsons 1982) – nu: RGT<sup>6</sup> (Tjaden & Albrecht 2015). Het programma bevat een versie voor kort-verblijfleeftgroepen (waar jongeren maximaal 90 dagen verblijven) (Mos e.a. 2014) en een versie voor lang-verblijfleeftgroepen (Breuk e.a. 2015). Het programma is vervolgens doorontwikkeld voor gebruik in de residentiële jeugdzorg in samenwerking met praktijkmedewerkers uit verschillende JeugdzorgPlus-instellingen (Simons e.a. 2017). De inhoud van het programma wordt hieronder beschreven. De beschrijving is gebaseerd op bovengenoemde drie programma's.

Een belangrijk uitgangspunt van het programma is dat gezinsgericht werken verder gaat dan het betrekken van ouders bij de behandeling of het inzetten van systeemtherapie. Gezinsgericht werken betreft het streven van medewerkers om ouders bij alles te betrekken, van verblijf en diagnostiek tot behandeling. Ouders maken onderdeel uit van het systeem van de jongere en dienen ook als zodanig te worden beschouwd en betrokken. De gezinsgerichte houding hoort vanaf het eerste moment dat een jongere de instelling binnenkomt aanwezig te zijn en in praktijk te worden gebracht. Dit is namelijk hét moment om een alliantie aan te gaan met zowel de jongere als zijn/haar ouders. Op deze manier wordt de kans op een succesvolle samenwerking groter. Het programma omschrijft gezinsgericht werken aan de hand van een aantal steekwoorden: meeweten, meepraten, meedoen en meebeslissen. 'Meeweten' gaat erover dat ouders geïnformeerd zijn. Volgens de uitgangspunten van Gezinsgericht werken worden ouders direct nadat een jongere in de instelling is gekomen, gebeld door een medewerker van de leefgroep (bij voorkeur de mentor). In dit eerste contactmoment stelt de mentor (of diens collega) zichzelf voor, legt zijn rol uit, stelt ouders gerust en stemt de rest van de informatie af op de

3 Zie [www.awrj.nl](http://www.awrj.nl).

4 Multidimensionale familietherapie (MDFT), zie ook noot 2.

5 Functionele familietherapie (FFT).

6 Relationale gezinstherapie (RGT), zie ook noot 2.

behoefte van ouders. Sommige ouders willen bijvoorbeeld graag alle informatie over procedures in één keer ontvangen, terwijl andere de details daarover liever tijdens een persoonlijk gesprek horen. Dit vereist flexibiliteit en maatwerk door medewerkers (Simons e.a. 2018b). In het kader van ‘meeweten’ worden ouders niet alleen geïnformeerd over de plaatsing van de jongere en bezoekmogelijkheden, maar ook over de rechten op bezwaar, beklag en beroep en over hoe het verblijf en traject van hun kind eruitziet: de leefgroep, de kamer, de school, de behandeling. Onder meeweten wordt ook verstaan dat ouders op de hoogte worden gehouden van de voortgang van de jongere: Hoe gaat het op de leefgroep? Hoe vordert de behandeling? Hoe gaat het op school? Belangrijk hierbij is dat er niet enkel negatief gedrag van de jongere besproken wordt, maar ook juist positief gedrag of leuke gebeurtenissen.

‘Meepraten’ houdt in dat ouders een stem hebben en gehoord worden. Onderzoek laat zien dat het eerste telefoongesprek niet alleen dient om ouders te voorzien van informatie, maar dat het ook van belang is een open ‘tweerichtingsgesprek’ aan te gaan met ouders (Simons e.a. 2018b). Op deze manier worden ouders erkend als belangrijke bron van informatie over de jongere en worden zij geholpen de ouderrol te behouden. De mentor vraagt daarom ouders advies over de jongere. Daarnaast wordt in het kader van meepraten gezorgd dat ouders bij het opstellen van de behandeldoelen en tijdens behandelplanbesprekingen altijd hun mening kunnen geven. Ook kan worden gedacht aan het oprichten van een ouderraad.

‘Meedoen’ betekent dat ouders een actieve rol spelen bij het verblijf en de behandeling van de jongere. Hierbij valt te denken aan de traditionele bezoekmomenten, waarbij idealiter flexibel rekening wordt gehouden met tijden waarop ouders langs kunnen komen. Het verdient de voorkeur vastgestelde bezoektijden los te laten en ouders in overleg altijd welkom te laten zijn in de instelling. Het is belangrijk dat ouders zich vanaf het eerste moment al welkom voelen, bijvoorbeeld door ze uit te nodigen voor een rondleiding. Meedoen gaat ook over de mogelijkheid voor ouders op de leefgroep langs te komen en bijvoorbeeld mee te koken en te eten, aanwezig te zijn bij een oudermiddag of mee te doen aan een spelletjesavond of sportactiviteit. Hierbij is ‘maatwerk’ een sleutelwoord, om zo aan te sluiten bij de interesse en behoeften van ouders. Daarnaast valt onder meedoen ook de mogelijkheid te participeren in de behandeling van het kind, door bijvoor-



beeld een therapieessie bij te wonen of deel te nemen aan een systeeminterventie.

Om ouders hun ouderrol te laten behouden of weer te laten innemen, speelt het kunnen 'meebeslissen' een belangrijke rol. Het is daarom wenselijk ouders binnen de gestelde kaders uit te nodigen deel te nemen aan het beslisproces rondom hun kind. Gedurende het verblijf wordt de mening van ouders gevraagd voordat bepaalde beslissingen worden genomen. Dit geldt bijvoorbeeld bij het opstellen van behandeldoelen en keuzes voor behandelinterventies, of voor passende beloningen of eventuele sancties na bepaald gedrag.

Naast het bevorderen van een gezinsgerichte houding en gezinsgericht handelen van alle medewerkers in een residentiële jeugdzorginstelling, is de mogelijkheid al tijdens het verblijf een systeemtherapie in te zetten een belangrijk onderdeel van het programma Gezinsgericht werken. De ingezette systeemtherapie wordt idealiter gecontinueerd wanneer de jongere de instelling verlaat. Een systeemtherapie kan ook worden gekozen als duidelijk is dat een jongere na verblijf niet (direct) terug naar huis kan, met bijvoorbeeld als doel om gezinsrelaties te herstellen.

Bovenbeschreven kernelementen van het programma Gezinsgericht werken worden in praktijk gebracht door op de eerste dag van het verblijf van de jongere met ouders een afspraak te plannen voor een gezinskennismakings- of gezinstaxatiegesprek. Dit gesprek wordt het liefst gecombineerd met het eerste bezoekmoment van ouders aan hun kind in de instelling. Bij dat gesprek zijn behalve de jongere en ouders, ook de mentor, de gedragswetenschapper en indien wenselijk een systeemtherapeut aanwezig.

Tijdens het gezinskennismakings- of gezinstaxatiegesprek ontvangen ouders meer informatie over gezinsgerichte activiteiten in de instelling. Tevens zal de gedragswetenschapper beschermende en risicofactoren in kaart brengen, oog hebben voor mogelijke opvoedingsproblemen, inschatten welke thema's binnen een gezin aandacht verdienen en hoe het daarna te volgen proces van gezinsgericht werken eruit kan zien. Zo kan worden gekozen voor een huisbezoek, een nadere netwerkanalyse en/of een systeemtherapie. In ieder geval worden ouders gedurende het verblijf actief betrokken volgens de principes van meeweten, meedoen, meepraten en meebeslissen en worden zij uitgenodigd voor behandelplanbesprekingen, ouderactiviteiten op de leefgroep en themabijeenkomsten.

Voor implementatie van Gezinsgericht werken is (herhaaldelijke) training van medewerkers noodzakelijk. De training in het programma Gezinsgericht werken wordt aangeboden door Stichting Jeugdinterventies.<sup>7</sup> De gezinsgerichte visie die vertaald zal worden in houding en handelen, kan middels de training eigen worden gemaakt door medewerkers. Daarnaast is het wenselijk om als instelling een systeemtherapeut in dienst te hebben. Naast het bieden van systeemtherapie, heeft de systeemtherapeut namelijk ook een rol in het blijvend coachen van de medewerkers in de instelling. Volgens het programma Gezinsgericht werken ontvangen pedagogisch medewerkers minstens eens per maand gezinsgerichte coaching. Daarbij wordt een zogenaamde netwerkbespreking gehouden over het functioneren van een jongere, het gezin en andere systemen rondom de jongere. De systeemtherapeut kan een belangrijke adviesrol vervullen en kan meedenken indien medewerkers knelpunten ervaren in de samenwerking met ouders.

### **Dilemma's van gezinsgericht werken**

Het bovenbeschreven programma pleit voor het betrekken van ouders bij het verblijf en de behandeling van jongeren in (gesloten) residentiële jeugdzorg. Er zijn echter gevallen waarin je de vraag kunt stellen of gezinsgericht werken wel mogelijk en/of zinvol is. Zoals wanneer het contact met ouders ertoe leidt dat de veiligheid van de jongere niet gewaarborgd kan worden. Ook in deze gevallen, of wellicht juist in deze gevallen, is het belangrijk hierover in gesprek te gaan. De jongere en ouders blijven te allen tijde onlosmakelijk met elkaar verbonden, ofschoon die band wellicht ongezond kan zijn geweest. Daarvoor moet aandacht zijn in de behandeling.

Wanneer het echt niet mogelijk is de ouders van de jongere te betrekken gedurende het verblijf (bijvoorbeeld omdat ze er niet zijn of omdat het contact niet veilig is), is het uitermate belangrijk om, samen met de jongere, te zoeken naar andere belangrijke personen binnen het netwerk die wel een steunende en opvoedende rol kunnen spelen. Daarbij kan worden gedacht aan bijvoorbeeld andere familieleden zoals een oom of tante, grootouders of aan burens of ouders van posi-

7 Zie [www.stichtingjeugdinterventies.nl](http://www.stichtingjeugdinterventies.nl).

tieve vrienden. Het is essentieel dat zulke personen gevonden worden voor de jongere, omdat de residentiële instelling altijd een tijdelijke verblijfplaats is en de jongere daarna weer zal integreren in de maatschappij. Wanneer de jongere helemaal geen netwerk heeft (bijvoorbeeld een vluchteling, zie het artikel van Smit in dit themanummer), dan is het waardevol om te kijken naar de mogelijkheid om een vrijwilliger aan de jongere te koppelen (denk bijvoorbeeld aan een maatjesproject).

In de praktijk worden pedagogisch medewerkers regelmatig geconfronteerd met jongeren die niet willen dat ouders betrokken worden. Ook komt het voor dat ouders zelf niet betrokken willen worden. In zulke gevallen kan het helpen met de jongere en/of ouders in gesprek te gaan en te vragen naar redenen daarvoor. Door middel van motiverende gesprekstechnieken kan de jongere en/of kunnen de ouders worden gestimuleerd toch open te staan voor ouderbetrokkenheid. Daarbij zal worden uitgelegd waarom steun van ouders gedurende het verblijf onmisbaar is voor een succesvolle overgang naar het leven buiten de instelling.

Medewerkers krijgen soms te maken met de situatie waarin ouders informatie vragen over de voortgang van de jongere, terwijl de jongere heeft aangegeven dat bepaalde informatie niet gedeeld mag worden. Wettelijke kaders vanuit de privacywetgeving (AVG) zijn hierin leidend. Met zowel jongeren als ouders dient altijd transparant te worden besproken welke informatie wel of niet gedeeld kan worden.

Wanneer ouders een verstandelijke beperking hebben of de Nederlandse taal niet machtig zijn, kan gezinsgericht werken extra uitdagend zijn. Dit wil echter niet zeggen dat het in zulke gevallen onmogelijk is ouders te betrekken; het vraagt wel meer inspanning en creativiteit van de medewerkers. Denk bijvoorbeeld aan het voortdurend aanpassen van taalgebruik op het niveau van de ouders of het koppelen van een mentor die dezelfde taal spreekt als de ouders. Indien dat niet haalbaar is, kan gebruik gemaakt worden van een tolk. Medewerkers ervaren wel dat het dan lastiger is om tot een goede werkalliantie te komen.

## **Aanbevelingen voor gezinsgericht werken in gesloten instellingen**

Naar aanleiding van onderzoek naar het programma Gezinsgericht werken in JJI's werden verschillende aanbevelingen gedaan voor het verbeteren van ouderparticipatie. Een deel van de aanbevelingen is verwerkt in de beschrijving van Gezinsgericht werken hierboven.

Onderstaande aanvullende aanbevelingen zijn eerder beschreven in een proefschrift (Simons 2018). Waar dat proefschrift gericht was op JJI's, valt de vertaalslag van de aanbevelingen eenvoudig te maken voor andere gesloten instellingen.

Om Gezinsgericht werken succesvol te implementeren geldt een aantal basisvoorwaarden waarvoor de instellingen zorg moeten dragen. Allereerst is het van belang dat de hele organisatie voorbereid wordt op gezinsgericht werken en dat de systemische visie wordt omarmd door alle lagen en disciplines in de instelling (Fixsen e.a. 2005; Mos e.a. 2011).

Daarnaast dienen medewerkers in gesloten instellingen goed te worden uitgerust om met ouders te werken: zij staan immers voor de belangrijke uitdaging om een werkrelatie met ouders op te bouwen om ouderparticipatie te bevorderen gedurende het verblijf van hun kind. Met name mentoren zijn de aangewezen personen voor het motiveren van ouders voor participatie. Ouders hebben soms gevoelens als schaamte of boosheid, waardoor ze ambivalentie ervaren ten aanzien van participatie, of het zelfs helemaal afwijzen (Simons e.a. 2018c). Aan mentoren de uitdaging ouders te ondersteunen in het overwinnen van die barrières. Om vaardigheden in het werken met ouders op peil te houden is het nodig dat medewerkers regelmatig coaching van een systeemtherapeut krijgen, minstens eens per maand. Uit het onderzoek naar de mate van gezinsgericht werken in JeugdzorgPlus-instellingen kwam naar voren dat mentoren belemmerende gedachten kunnen hebben over het samenwerken met ouders (bijvoorbeeld: ouders zijn lastig om mee te werken) (Simons e.a. 2018a). Dit soort belemmerende gedachten dienen aan de orde te komen tijdens de coaching.

Bij het plannen van afspraken met ouders is het wenselijk dat de mentor oog heeft voor mogelijke obstakels voor ouders om naar de instelling te komen (Simons e.a. 2018c). Van de mentor wordt vervolgens verwacht ouders te ondersteunen bij het vinden van oplossingen daarvoor en het is belangrijk dat daarbij maatwerk wordt geleverd. De

mentor kan ouders bijvoorbeeld van steun voorzien als het gesloten verblijf van hun kind negatieve emoties oproept, of hen aanmoedigen angsten te overwinnen zodat zij de instelling daadwerkelijk kunnen bezoeken. Bij praktische zaken die ouders belemmeren naar de instelling te komen, wordt medewerkers gevraagd oplossingsgericht mee te denken. In het kader van 'outreaching' werken kan het gezinskennismakingsgesprek bij ouders thuis plaatsvinden als ouders te veel barrières ervaren om naar de instelling te komen (Simons e.a. 2018c). Middels dergelijke huisbezoeken laten medewerkers zien dat zij ouderparticipatie waardevol vinden, daar tijd en moeite in steken, en tonen zij initiatief om het samenwerken te bevorderen. Als een kennismakingsgesprek bij ouders thuis plaatsvindt, is het wellicht makkelijker om ouders over te halen om het gesprek in de instelling voort te zetten, zodat hun kind er ook bij aanwezig kan zijn.

Het is cruciaal dat gedurende het verblijf van de jongere de gezinsgerichte activiteiten op maat worden aangeboden aan ouders, afhankelijk van hun behoeften. Het is daarbij wenselijk dat deze activiteiten erop gericht zijn om ouders in de gelegenheid te stellen tijd door te brengen met hun kind (Simons e.a. 2018b). Dit vereist dat de instelling flexibiliteit toont in het aanbieden van contactmomenten tussen ouders en jongeren. Ook is het noodzakelijk dat medewerkers investeren in het motiveren van jongeren voor gezinsgerichte activiteiten, om weerstand vanuit henzelf te voorkomen. Daarnaast worden ouders zoveel mogelijk betrokken in beslisprocessen. Tevens is het van belang dat medewerkers cultureel sensitief zijn en ouders de mogelijkheid bieden om in hun moedertaal te communiceren (Simons e.a. 2018b). Zo nodig kan er gebruik worden gemaakt van professionele tolken. Ten slotte kunnen instellingen, ondanks een mogelijk hoog beveiligingsniveau, zoeken naar mogelijkheden om de instelling meer 'oudervriendelijk' te maken. Zo maakt bijvoorbeeld de gesloten uitstraling van JJI's met hekken, tralies voor de ramen en detectiepoortjes het gezinsgericht werken niet gemakkelijker (Simons e.a. 2018c). Het verhogen van ouderparticipatie vraagt om een meer welkome sfeer door bijvoorbeeld een vriendelijke en persoonlijke ontvangst bij de receptie, zeker wanneer men zich realiseert dat sommige ouders het bezoeken van de instelling als confronterend en intens ervaren (Simons e.a. 2018c).

## Conclusie

Gezinsgericht werken is een onmisbaar ingrediënt in de basismethodiek van de residentiële jeugdzorg. Ook wanneer het betrekken van ouders onmogelijk of lastig lijkt, is het van belang oog te hebben voor het systeem rondom de jongere. Omdat de gesloten instelling slechts een tijdelijke halte is in het leven van de jongere dienen ouders (of andere opvoeders) betrokken te worden bij het verblijf in de instelling om een succesvolle terugkeer in de maatschappij te bewerkstelligen. Het programma Gezinsgericht werken geeft de praktijk handvatten om systemen rondom de jongere te versterken.

## Literatuur

### **Affronti & Levison-Johnson 2009**

M.L. Affronti & J. Levison-Johnson, 'The future of family engagement in residential care settings', *Residential Treatment for Children & Youth* (26) 2009, afl. 4, p. 257-304.

### **Alexander & Parsons 1982**

J.F. Alexander & B.V. Parsons, *Functional family therapy: Principles and procedures*, Carmel, CA: Brooks & Cole 1982.

### **Van As & Janssens 2002**

N.M.C. van As & J.M.A.M. Janssens, 'Relationships between child behavior problems and family functioning: A literature review', *International Journal of Child and Family Welfare* (5) 2002, afl. 1/2, p. 40-51.

### **Baker & Blacher 2002**

B.L. Baker & J. Blacher, 'For better or worse? Impact of residential placement on families', *Mental Retardation* (40) 2002, p. 1-13.

### **Bastiaanssen e.a. 2019**

I. Bastiaanssen, L. Kerkhof, A. Addink & NJi, *Speerpunten voor residentiële jeugdhulp. Verbindend werken met kinderen en gezinnen*, Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut 2019, [www.nji.nl/nl/Download-NJi/Speerpunten\\_agenda-uitgebreide-versie.pdf](http://www.nji.nl/nl/Download-NJi/Speerpunten_agenda-uitgebreide-versie.pdf).

**Branches Gespecialiseerde Zorg voor Jeugd 2019**

Branches Gespecialiseerde Zorg voor Jeugd, *De best passende zorg voor kwetsbare jongeren* (Actielijn 2, Programma Zorg voor de Jeugd), 2019, [www.jeugdzorgnederland.nl/wp-content/uploads/2019/03/Aanpak\\_beste-zorg-meest-kwetsbaren\\_def.pdf](http://www.jeugdzorgnederland.nl/wp-content/uploads/2019/03/Aanpak_beste-zorg-meest-kwetsbaren_def.pdf).

**Breuk e.a. 2015**

R. Breuk, K. Mos, I. Simons & H. Rigter, *Gezinsgericht werken in justitiële jeugdinstellingen op afdelingen voor lang verblijf*, Zutphen: Academische Werkplaats Forensische Zorg voor Jeugd 2015.

**Bronfenbrenner 1979**

U. Bronfenbrenner, *The ecology of human development*, Cambridge, MA: Harvard University Press 1979.

**Burke e.a. 2014**

J.D. Burke, E.P. Mulvey, C.A. Schubert & S.R. Garbin, 'The challenge and opportunity of parental involvement in juvenile justice services', *Children and Youth Service Review* (39) 2014, p. 39-47.

**Dickerson & Crase 2005**

A.D. Dickerson & S.J. Crase, 'Parent-adolescent relationships. The influence of multi-family therapy group on communication and closeness', *The American Journal of Family Therapy* (33) 2005, p. 45-59.

**Fixsen e.a. 2005**

D. Fixsen, S.F. Naoom, K.A. Blase, R.M. Friedman e.a., *Implementation research: A synthesis of the literature*, Tampa, FL: University of South Florida 2005.

**Garfinkel 2010**

L. Garfinkel, 'Improving family involvement for juvenile offenders with emotional/behavioral disorders and related disabilities', *Behavioral Disorders* (36) 2010, afl. 1, p. 52-60.

**Geurts 2010**

E.M.W. Geurts, *Family involvement in residential youth care. A research into content and results of contextual youth care*, Antwerpen/Apeldoorn: Garant 2010.

**Geurts e.a. 2012**

E.M.W. Geurts, J. Boddy, M.J. Noom & E.J. Knorth, 'Family-centred residential care: The new reality?', *Child and Family Social Work* (17) 2012, afl. 2, p. 170-179.

**Hair 2005**

H.J. Hair, 'Outcomes for children and adolescents after residential treatment: A review of research from 1993-2003', *Journal of Child and Family Services* (14) 2005, p. 551-575.

**Henggeler e.a. 2010**

S.W. Henggeler, S.K. Schoenwald, C.M. Borduin, M.D. Rowland e.a., *Multisysteemtherapie voor kinderen en jongeren met antisociaal gedrag*, Amsterdam: SWP 2010.

**Kendler e.a. 2018**

K.S. Kendler, H. Ohlsson, J. Sundquist & K. Sundquist, 'Transmission of alcohol use disorder across three generations: A Swedish national study', *Psychological Medicine* (48) 2018, p. 33-42.

**Knorth e.a. 2008**

E.J. Knorth, A.T. Harder, T. Zandberg & A. Kendrick, 'Under one roof: A review and selective meta-analysis on the outcomes of residential child and youth care', *Children and Youth Services Review* (30) 2008, p. 123-140.

**De Lange e.a. 2017**

M. de Lange, A. Addink, M. Haspels & E. Geurts, *Richtlijn residentiële jeugdhulp voor jeugdhulp en jeugdbescherming*, Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut 2017, [www.richtlijnenjeugdhulp.nl/wp-content/uploads/2015/09/Complete-richtlijn.pdf](http://www.richtlijnenjeugdhulp.nl/wp-content/uploads/2015/09/Complete-richtlijn.pdf).

**Latimer 2001**

J. Latimer, 'A meta-analytic examination of youth delinquency, family treatment, and recidivism', *Canadian Journal of Criminology* (43) 2001, p. 237-253.

**Leichtman e.a. 2001**

M. Leichtman, M.L. Leichtman, C.C. Barber & D.T. Neese, 'Effectiveness of intensive short-term residential treatment with severely disturbed adolescents', *The American Journal of Orthopsychiatry* (71) 2001, p. 227-235.

**Liddle e.a. 1992**

H.A. Liddle, G.A. Dakof & G. Diamond, 'Adolescent substance abuse: Multidimensional Family Therapy in action', in: E. Kaufman & P. Kaufman (red.), *Family therapy of drug and alcohol abuse* (2e druk), Needham Heights: Allyn & Bacon 1992.

**Ministerie van VWS e.a. 2014**

Ministerie van VWS, Ministerie van Justitie & VNG, *Factsheet Jeugdwet. Naar goede jeugdhulp die bij ons past*, 2014, [www.dejeugdzorgacademie.nl/clientdata/75/media/clientimages/Factsheet-Jeugdwet.pdf](http://www.dejeugdzorgacademie.nl/clientdata/75/media/clientimages/Factsheet-Jeugdwet.pdf).

**Mos e.a. 2011**

K. Mos, J. Jong, E. Eltink & H. Rigger, *Wegwijzer voor toepassing van MDFT in justitiële jeugdinrichtingen en aansluitende ambulante zorg*, Leiden: MDFT Academie 2011.



**Mos e.a. 2014**

K. Mos, R. Breuk, I. Simons & H. Rigter, *Gezinsgericht werken in justitiële jeugdinrichtingen op afdelingen voor kort verblijf*, Zutphen: Academische Werkplaats Forensische Zorg voor Jeugd 2014.

**Palareti & Berti 2010**

L. Palareti & Berti, 'Relational climate and effectiveness of residential care: Adolescent perspectives', *Journal of Prevention & Intervention in the Community* (38) 2010, afl. 1, p. 26-40.

**Van der Pol e.a. 2019**

T.M. van der Pol, L. van Domburgh, B.M. van Widenfelt, M.S. Hurlburt e.a., 'Common elements of evidence-based systemic treatments for adolescents with disruptive behaviour problems', *The Lancet Psychiatry* (6) 2019, afl. 10, p. 862-868.

**Rigter & Liddle 2011**

H. Rigter & H.A. Liddle, *Theoretische handleiding* (MDFT – theory manual), Leiden: MDFT Academy/Curium-LUMC/Erasmus MC 2011.

**Savenije e.a. 2010**

A. Savenije, M.J. van Lawick & E.T.M. Reijmers (red.), *Handboek systeemtherapie*, Utrecht: De Tijdstroom 2010.

**Simons 2018**

I. Simons, *Improving family-centered care in Juvenile Justice Institutions* (diss. Leiden), Ede: GVO drukkers en vormgevers 2018.

**Simons e.a. 2016**

I. Simons, E. Mulder, H. Rigter, R. Breuk e.a., 'Family-centered care in juvenile justice institutions: A mixed methods study protocol', *JMR Research Protocols* (5) 2016, afl. 3, p. e177.

**Simons e.a. 2017**

I. Simons, L. van Domburgh, K. Mos, R. Breuk e.a., *Gezinsgericht werken in de residentiële jeugdzorg*, Nijmegen: Academische Werkplaats Risicojeugd 2017.

**Simons e.a. 2018a**

I. Simons, L. Broekhoven, A. Blanckestein, R. van der Rijken e.a., *Gezinsgericht werken in de JeugdzorgPlus. Wat werkt voor wie?* (extern eindrapport), Den Haag: ZonMw 2018.

**Simons e.a. 2018b**

I. Simons, W. van der Vaart, E. Mulder, H. Rigter e.a., 'Parents' perspectives on family-centered care in juvenile justice institutions', *Juvenile and Family Court Journal* (69) 2018, p. 39-54.

**Simons e.a. 2018c**

I. Simons, W. van der Vaart, E. Mulder, H. Rigter e.a., 'Parental participation in juvenile justice institutions: Parents' perspectives on facilitating and hindering factors', *International Journal of Forensic Mental Health* (18) 2018, afl. 2, p. 124-137.

**Tjaden & Albrecht 2015**

J. Tjaden & G. Albrecht, *Data-bank effectieve jeugdinterventies: beschrijving 'Relationele Gezinstherapie'*, Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut 2015, [www.nji.nl/nl/Download-NJi/Werkblad/Uitgebreide-beschrijving-Relationele-Gezinstherapie-\(RGT\).pdf](http://www.nji.nl/nl/Download-NJi/Werkblad/Uitgebreide-beschrijving-Relationele-Gezinstherapie-(RGT).pdf).

**Whittaker e.a. 2017**

J.K. Whittaker, L. Holmes, J.F. del Valle, F. Ainsworth e.a., 'Therapeutische residentiële hulp voor kinderen en jongeren. Een consensus verklaring van de Internationale Werkgroep Therapeutische Residentiële Zorg', *Orthopedagogiek: Onderzoek en Praktijk* (55) 2017, afl. 11/12, p. 268-286.

# Zorg voor en zorgen om alleenstaande minderjarige vreemdelingen

*Monika Smit\**

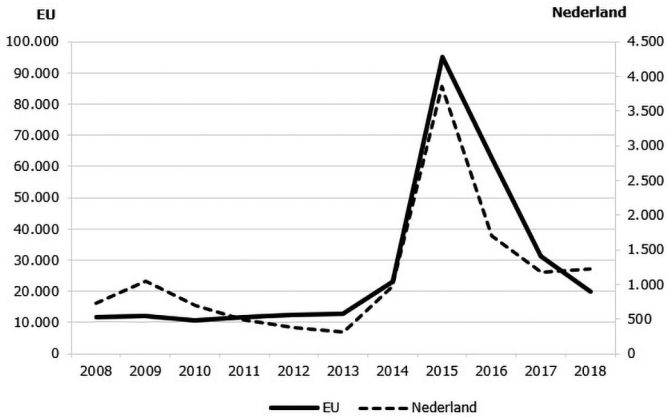
Onder de vele mensen die hun geboorteland verlaten op de vlucht voor oorlog, onderdrukking, vervolging, politieke onrust, natuurrampen en armoede zijn ook minderjarigen. De meesten blijven in de regio van herkomst, sommigen zoeken hun heil in Europa. Een deel van hen is alleen vertrokken, al of niet met medeweten van hun ouders, of is onderweg gescheiden geraakt van hen of van andere voor hen verantwoordelijke volwassenen. In deze bijdrage staat de vraag centraal hoe het alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's), zoals deze jongeren van buiten de EU in Nederland worden genoemd, vergaat na aankomst in hun bestemmingsland. Daarbij gaat de aandacht vooral, maar niet uitsluitend, uit naar de situatie van amv's in Nederland.

In het navolgende wordt eerst een overzicht gegeven van de aantallen amv's die de afgelopen jaren in Europa en in Nederland arriveerden. Ook wordt een beeld geschetst van het huidige asielbeleid met betrekking tot amv's en de manier waarop zij worden opgevangen. Vervolgens wordt ingegaan op de trauma's en spanningen waar veel van deze jongeren voor, tijdens en na hun vlucht mee te maken hebben en op de weerbaarheid die hen ook kenmerkt. Tot slot wordt hun transitie naar zelfstandigheid besproken.

## **(Asiel)beleid en opvang met betrekking tot amv's in Nederland**

Figuur 1 laat zien hoeveel amv's er de afgelopen jaren in Europa aankwamen en hoeveel van hen er in Nederland arriveerden. Duidelijk is

\* Prof. dr. M. Smit is hoofd van de Onderzoeksafdeling Rechtsbestel, Wetgeving en Internationale en Vreemdelingenaangelegenheden van het WODC en bijzonder hoogleraar Psychosociale zorg voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen aan de Rijksuniversiteit Groningen.

**Figuur 1 Instroom amv's in EU en Nederland (2008-2018)**

Bron: Eurostat

dat de trends voor Europa en Nederland een vergelijkbaar patroon kennen en dat er in 2015, zowel in Europa als in Nederland, sprake was van een piek in de instroom. Er arriveerden toen in Nederland bijna 4.000 amv's, van wie 84% uit Afghanistan, Eritrea en Syrië kwam.<sup>1</sup> Dat was overigens niet de grootste piek in de recente geschiedenis. In 2000 kwamen er ruim 6.500 amv's in Nederland aan (VWN 2010), meer dan de helft uit Angola, China, Guinee en Sierra Leone. Nog weer eerder behoorden onder meer Vietnam, China, Somalië, Iran, Ethiopië en Zaïre/Congo tot de veel voorkomende herkomstlanden (Jaarverslagen 1990-2010 van Stichting De Opbouw en Stichting Nidos).

Sinds 1990 wordt in Nederland standaard in de voogdij van amv's voorzien. Tot 2002 gebeurde dit door Stichting De Opbouw, sindsdien door Stichting Nidos, de landelijke voogdijinstelling voor amv's. In 2018 werden er 1.821 nieuwe voogdijen uitgesproken en aan het eind van dat jaar had Nidos de voogdij over in totaal ruim 3.700 amv's. Totdat de amv 18 jaar wordt of totdat de ouders die taak weer over kun-

1 In 2017 en 2018 waren eveneens Eritrea en Syrië en daarnaast Marokko de belangrijkste herkomstlanden (VWN 2019).

nen nemen, vervult de voogd, een professional, het ouderschap en ziet toe op een goede uitoefening van de zorg voor de jongere (Nidos 2019).

De meeste amv's vragen asiel aan; in het verleden werden zij dan ook alleenstaande minderjarige *asielzoekers* (ama's) genoemd. Het asielbeleid met betrekking tot amv's is in de afgelopen decennia meermalen gewijzigd en ook hun opvang veranderde steeds.

Momenteel is de gang van zaken als volgt: op grond van een intakegesprek met de amv op het aanmeldcentrum (AC) in Ter Apel of Den Bosch besluit de voogd wat voor de jongere de meest passende opvang is. De meeste jongeren gaan naar een Proces Opvang Locatie (POL) voor amv's, maar kwetsbare jongeren en kinderen jonger dan 15 jaar worden in een opvanggezin geplaatst en jongeren die mogelijk slachtoffer zijn of dreigen te worden van mensenhandel in de beschermde opvang. De beschermde opvang ging begin 2008 van start toen er jongeren verdwenen uit de opvang en gevreesd werd dat zij slachtoffer waren van internationale mensenhandel. Ook zijn er jongeren die bij familie in Nederland gaan wonen. Na een rust- en voorbereidingstijd van enkele weken start de algemene asielprocedure.

Sinds begin 2016 worden amv's met en zonder verblijfsvergunning apart opgevangen, waarbij de begeleiding gericht is op het toekomstperspectief: integratie in Nederland of terugkeer naar het land van herkomst. Amv's met vergunning worden ondergebracht in een opvanggezin, bij voorkeur met vergelijkbare herkomst als de jongere (de 'cultuurgezinnen'), een kleine wooneenheid (KWE) of een kindergroep (KWG) onder verantwoordelijkheid van Nidos en georganiseerd door contractpartners (meestal instellingen voor jeugdhulp) of Nidos zelf. Per KWE wonen maximaal vier jongeren met een paar uur begeleiding per dag. In KWG's wonen maximaal negen jongeren met 24-uursbegeleiding. Een *systematic review* van O'Higgins e.a. (2018), waar ook twee Nederlandse studies deel van uitmaken (Bean e.a. 2007; Kalverboer e.a. 2017), laat zien dat gezinsplaatsingen, of andere plaatsingen met toegewijde zorg, samenhangen met een betere mentale gezondheid dan alleen leven of verblijven in grootschalige detentiecentra. Jongeren die wonen met mensen met dezelfde etnische achtergrond hebben weer betere uitkomsten dan jongeren in families met een andere etnische achtergrond.

Jongeren met een negatieve beschikking of een doorverwijzing naar de verlengde asielprocedure komen, als ze jonger dan 15 jaar zijn, in een

opvanggezin onder verantwoordelijkheid van Nidos en anders in een kleinschalige woonvoorziening van maximaal twintig kinderen onder verantwoordelijkheid van het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA). Zij worden, wanneer daar adequate opvang voorhanden is, geacht terug te keren naar het land van herkomst of een land waar zij eerder verbleven. Wanneer dat er niet is, mogen zij blijven tot hun 18e jaar, waarna zij geacht worden alsnog te vertrekken. Veel van deze jongeren vertrekken met onbekende bestemming voordat zij 18 jaar worden. Sommigen doen dit al voordat zij een beslissing hebben gekregen op hun asielverzoek en soms al na een paar maanden na hun aankomst.

Vertrek van amv's met onbekende bestemming komt ook in andere Europese landen voor en is een probleem dat in Nederland voorheen speelde rond Nigeriaanse meisjes en Indiase jongens. Nu speelt het vooral bij Noord-Afrikaanse en Vietnamese jongeren. De vraag is: reizen zij door naar familie elders in Europa, beginnen zij aan een risico-vol illegaal bestaan in Nederland,<sup>2</sup> of worden ze wellicht in of buiten Nederland uitgebuit? Tijdens het mondeling vragenuur van de Tweede Kamer van 2 april 2019 heeft toenmalig staatssecretaris van Justitie en Veiligheid Harbers aan de Tweede Kamer een onderzoek toegezegd door het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel naar de verdwijning van Vietnamese kinderen.

### **Trauma's en spanningen voor, tijdens én na de vlucht**

De meeste vluchtelingen maken veel ingrijpende gebeurtenissen mee. In de literatuur worden alleenstaande minderjarigen als de meest kwetsbare vluchtelingen gezien. Onderzoekers rapporteren meer stressvolle gebeurtenissen bij amv's dan bij immigranten- en vluchtelingenkinderen die bij hun ouders wonen (Bean e.a. 2007; Müller e.a. 2019). Daarbij gaat het bijvoorbeeld om het verlies van ouders of andere familieleden voor of tijdens de vlucht, uitbuiting, mishandeling, verkrachting, gijzeling en ontberingen tijdens lange tochten door de woestijn of tijdens de oversteek in gammele bootjes (zie ook Hodes 2019). Clayton (2019) beschrijft, op basis van interviews, een aantal

2 Zie over het leven als jongere zonder verblijfspapieren Staring & Aarts 2010.

van dergelijke ervaringen van amv's uit Eritrea, Afghanistan, Somalië en Syrië voordat zij in het Verenigd Koninkrijk aankwamen.

Een van de eerste Nederlandse onderzoeken naar amv's betrof een onderzoek in de jaren tachtig naar minderjarige bootvluchtelingen uit Vietnam. Nederland was vanaf medio jaren zeventig met de komst van deze jongeren geconfronteerd. In hun onderzoeksrapport gaan de auteurs uitgebreid in op de woon- en schoolsituatie van 112 Vietnamese pupillen (Van der Hoeven & De Kort 1984). Zij constateren dat de situatie voor de meeste jongeren goed is, maar dat 20 tot 25% kampt met problemen op het gebied van wonen en/of school, problemen die volgens hen in sterke mate worden bepaald door ingrijpende gebeurtenissen voor en tijdens de vlucht.

Sindsdien is er, zowel in Nederland als daarbuiten, veel onderzoek gedaan naar amv's. Een substantieel deel daarvan gaat in op wat deze jongeren meemaken voor en tijdens hun vlucht en wat dat betekent voor hun bestaan in het bestemmingsland.

Maar met de vaak gevaarlijke en traumatiserende reis, zonder de beschermende aanwezigheid van ouders, is het nog niet voorbij. Na aankomst in het voor hen vreemde land krijgen amv's veelal te maken met een samenleving en overheidsbeleid die, eufemistisch uitgedrukt, niet verwelkomend zijn (zie bijvoorbeeld Hodes 2019; Plener e.a. 2017). Weliswaar zijn in Nederland voor amv's veel zaken goed geregeld, ook volgens een recent rapport van het UNHCR, het vluchtelingenagentschap van de Verenigde Naties (UNHCR 2019): Nederland wordt over het algemeen gezien als goed voorbeeld binnen Europa, vooral wat betreft de opvang en voogdij. Maar in het UNHCR-rapport wordt ook geconcludeerd dat het principe van het belang van het kind nog niet genoeg tot zijn recht komt. Amv's worden nog niet genoeg betrokken bij beslissingen die hen aangaan en het belang van kinderen vormt in het vreemdelingenrecht weliswaar vaak een, maar niet altijd de belangrijkste overweging (Herweijer 2017). Zo is het opmerkelijk dat pleegkinderen sinds juli 2018 standaard tot 21 jaar in hun pleeggezin kunnen blijven, dit na een bestuurlijke afspraak tussen het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), Jeugdzorg Nederland en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Echter, dit geldt niet voor amv's die in gezinnen opgevangen worden.

Ook tijdens de opvang in Nederland kunnen er stressvolle dingen gebeuren. Staring en Bouabid (2019) deden onderzoek naar geweld in

de opvang van amv's.<sup>3</sup> Zij schetsen een beeld van het geweld dat in de periode 1990 tot 2018 heeft plaatsgevonden in de verschillende vormen van opvang. De geweldservaringen die Staring en Bouabid rapporteren, variëren van het getuige zijn van automutilatie tot vechtpartijen, psychisch geweld (zoals schelden en intimidatie door medebewoners, of loze dreigingen door medewerkers binnen de opvang) en dader- of slachtofferschap van ongewenste intimiteiten. Hun bevindingen geven geen representatief beeld van het dagelijks leven in de opvang van amv's, maar duidelijk is dat een substantieel gedeelte van deze jongeren in de opvang te maken krijgt met geweld.

Voor amv's die geweld meemaken, kan dat ingrijpend zijn. Staring en Bouabid beschrijven hoe sommigen van hen geweldservaringen naar eigen zeggen snel vergeten, of die relativeren, verwijzend naar erger geweld dat ze in het verleden meemaakten, of naar hun overwegend positieve ervaringen in de opvang. Anderen vertellen over de angst op het moment van het geweld, of over hun wijze van ermee omgaan, bijvoorbeeld door te kiezen voor isolement of door overplaatsing aan te vragen. Zij geven aan moeite te hebben met het aangaan van relaties en het vertrouwen van andere mensen, of hebben hun emoties niet onder controle als ze terugdenken aan het geweld dat ze in de opvang hebben meegemaakt.

Tijdens de opvang spelen ook vaak zorgen over achtergebleven familieleden en spanningen gerelateerd aan de asielprocedure (Thomessen e.a. 2015; Franco 2018; Larrison & Edlins 2019). Omdat de asielprocedure – zeker in periodes van grote instroom – lang duurt, kan dit leiden tot jaren van onzekerheid. Amv's wier asielverzoek is ingewilligd, kunnen binnen drie maanden een aanvraag indienen voor nareis van hun ouders. Verreweg de meesten doen dat. Onzekerheden rond gezinshereniging leiden dan weer vaak tot spanningen: 'Hoe wordt er op mijn verzoek om gezinshereniging beslist, zal het mijn ouders lukken de benodigde papieren bij elkaar te krijgen, en komen ze dan ook daadwerkelijk?' zijn vragen waar de jongeren dan mee zitten.

De jongeren zien over het algemeen reikhalzend uit naar de hereniging met hun ouders. Dit is bekend vanuit de praktijk en we constateerden het ook in een WODC-onderzoek naar de redenen waarom amv's die tijdens de 2015-piek naar Nederland kwamen voor Nederland kozen (Kulu-Glasgow e.a. 2018).

3 Dit in opdracht van de commissie-De Winter, die geweld in de jeugdzorg in bredere zin onderzocht.



Uit onderzoek in Australië bleek dat de onderlinge gehechtheid tussen gezinsleden een belangrijke voorspellende factor is voor succesvolle integratie (McMichael e.a. 2011). De hereniging kan echter ook tot teleurstellingen leiden, omdat rollen en verwachtingen binnen het gezin opnieuw gedefinieerd moeten worden. De jongeren hebben een tijd voor zichzelf moeten zorgen en zijn al gestart met de integratie in Nederland (Schippers 2017). Daarnaast is de kans op emotionele problemen bij ouders groot in de postmigratieperiode en dit geldt sterker voor vluchtelingen dan voor andere migranten, zo wijst een groot longitudinaal Canadees onderzoek uit (Browne e.a. 2017). Op de aanvankelijke euforie van de hereniging kunnen intergenerationale conflicten en spanningen volgen (Choummanivong e.a. 2014) en verkenkend onderzoek van Pharos liet zien dat de hereniging van het gezin problemen met zich mee kan brengen voor zowel de jongere als de ouders (Brummel-Ahlaloum e.a. 2018).

Door wat zij allemaal meemaken hebben amv's een hoog risico op psychopathologie (Bean 2006). Niet alle alleenstaande minderjarigen hebben last van mentale gezondheidsproblemen, maar longitudinaal onderzoek laat zien dat deze bij jongeren die ze wel hebben na zes respectievelijk acht maanden niet afnamen (Vervliet e.a. 2014; zie ook Jensen e.a. 2019). Hoewel effectieve hulp bij trauma zeker mogelijk is, zelfs bij jongeren met een onzeker verblijfsperspectief,<sup>4</sup> krijgen niet alle amv's die geestelijke gezondheidszorg nodig hebben die ook (Staring & Bouabid 2019; Mitra & Hodes 2019). Zij hebben weliswaar toegang tot de reguliere gezondheidszorg, maar als trauma's al worden herkend, lukt verwijzing naar de geestelijke gezondheidszorg (ggz) niet altijd in verband met taal- en culturele barrières (Slinger e.a. 2016), vermijding als onderdeel van traumatisering, onbekendheid met de ggz, het taboe rond psychische klachten en de angst voor stigma (Pharos-website).<sup>5</sup>

## Weerbaarheid en bronnen van steun

Tegelijkertijd moet niet worden vergeten dat amv's ook hebben geleerd om zich te redden in moeilijke omstandigheden en diverse van bovengenoemde en andere auteurs noemen de weerbaarheid, vin-

4 Dit blijkt onder meer uit pilotstudies in Duitsland, zie bijv. Pfeiffer & Goldbeck 2017.

5 Geraadpleegd in oktober 2019.

dingrijkheid en positieve instelling van amv's (Eide & Hjern 2013) en hun sterke wil om het te redden in het bestemmingsland (Bean e.a. 2007; Schippers 2017). Oppedal en Idsoe (2015) constateren in hun onderzoek zowel een hoog niveau van mentale gezondheidsproblemen als van aanpassing aan de nieuwe situatie, wat volgens hen wellicht de 'agency' van de amv's en hun wil om het te redden reflecteert. Het lukt velen dan ook een bestaan op te bouwen in hun nieuwe omgeving. Wij zagen dat al in een longitudinaal onderzoek in de jaren negentig (Van Wijk-Zielstra e.a. 2001) en we zien het in thesisonderzoeken die momenteel in Groningen lopen naar voormalige amv's die in de periode 1990-2010 in Nederland arriveerden. Ghaeminia e.a. (2017) rapporteren hoe amv's de obstakels overwinnen die zij tegenkomen wanneer zij hun educatieve ambities proberen te realiseren. Bovendien lijken de meeste amv's in hun Nederlandse netwerk ten minste één 'change maker' te hebben: iemand die een (positief) verschil maakt in hun leven (dat kunnen bijvoorbeeld de voogd, mentor of pleegouder zijn, maar ook een docent, of ouders van vrienden) (zie o.a. Uzozie & Verkade 2016).

Voorts kunnen afwezige familieleden op afstand steunend zijn. Voor hun rol in het proces van aanpassing van amv's aan hun nieuwe situatie is in onderzoek nog niet zoveel aandacht. Toch kunnen dergelijke banden een belangrijke bron van emotionele steun zijn in termen van het gevoel ergens bij te horen en geliefd en gewaardeerd te zijn. Er lijkt dan sprake te zijn van 'transnational family life', een gezinsleven dat, op afstand voortgezet via telefoon en sociale media, een gevoel van welzijn en eenheid kan bieden (Bryceson 2019; Pérez & Salgado 2019).

### **De transitie naar zelfstandigheid**

Ondank hun weerbaarheid en bronnen van steun is de overgang van amv's naar wettelijke meerderjarigheid een punt van zorg (Bean 2006; ABDTOPConsult 2018). De meeste jongeren hebben rond 18 jaar met diverse veranderingen te maken en er moet veel geregeld worden (Andersson Elffers Felix 2018), maar zij verkeren veelal nog in de in het Westen gebruikelijke periode van 'prolonged adolescence' en kunnen een beroep doen op hun ouders. Amv's echter staan in een voor hen niet-vertrouwde cultuur en in een complexe, bureaucratische samenleving, zonder fysieke aanwezigheid van hun ouders, voor uitdagende

ontwikkelingstaken. Die liggen bijvoorbeeld op het terrein van woonruimte, financiën, onderwijs of werk, vrijetijdsbesteding, sociale contacten en vriendschappen (Spanjaard & Slot 2015). Amv's, die vaak op latere leeftijd in het bestemmingsland aankomen – de meesten zijn bij aankomst in Nederland tussen de 16 en 18 jaar oud –, hebben maar korte tijd om gebruik te kunnen maken van beschikbare begeleiding, voordat die met 18 jaar wegvalt (Wade 2010). Ook komt het voor dat amv's jonger zijn dan zij hebben aangegeven (UNHCR 2019). Amv's hebben, in een periode dat er vaak nog allerlei onzekerheden spelen, bijvoorbeeld rond hun verblijfsrecht of de nareis van ouders, te maken met enerzijds een leven 'on hold' en anderzijds een versnelde transitie naar volwassenheid (Sirriyeha & Ní Raghallaigh 2018). Wanneer zij 18 zijn en de wettelijke voogdij van Nidos eindigt, worden zij strikt genomen geacht zich zelfstandig te kunnen redden. In de praktijk kunnen veel amv's dat dan echter nog niet (zie hierover ook IGJ & IJV 2018). In enkele gevallen is er kortdurende voortgezette hulp na het 18e jaar. Eind 2018 ging het om vijftien jongeren (Nidos 2019). Gemeenten zijn bestuurlijk verantwoordelijk voor vervolghuisvesting, inkomensvoorziening en begeleiding/ondersteuning van amv's met verblijfsrecht die 18 jaar zijn. Nidos maakt, in het kader van een 'warme overdracht' (VNG/Nidos 2017), daarover afspraken met gemeenten. De invulling verschilt per gemeente.<sup>6</sup> Ook van belang in dit verband zijn de activiteiten van de zogenoemde Connected Youngsters, zes voormalige amv's die werken aan een digitaal platform waar amv's die 18 jaar worden en voormalige amv's ervaringen kunnen uitwisselen en elkaar adviseren (Nidos 2019).

### **Tot slot**

De vraag hoe het amv's vergaat na aankomst in hun bestemmingsland is niet eenduidig te beantwoorden. Door wat zij meemaken, niet alleen voor en tijdens, maar ook na de vlucht, lopen amv's een verhoogd risico op psychopathologie. Niet alle amv's hebben psychische problemen, maar degenen die dat wel hebben, krijgen hiervoor niet altijd hulp. En voor alle amv's geldt dat zij, zonder fysieke aanwezigheid van

6 In VNG 2016 worden voorbeelden beschreven van de voor en door gemeenten gemaakte algemene handreiking voor de ondersteuning van kwetsbare 16-27-jarigen bij de voorbereiding op hun toekomst.

hun ouders, voor dezelfde uitdagende ontwikkelingstaken staan als hun leeftijdsgenoten. Zij moeten daarnaast in het reine komen met wat zij hebben meegemaakt, en zich ook in hoog tempo aanpassen aan veranderde omstandigheden. Veel amv's, die zeker niet alleen kwetsbaar zijn, maar ook hebben laten zien dat zij zich staande kunnen houden onder zware omstandigheden, lijkt dit te lukken. Dit doet niet af aan de plicht om de opvang van deze jongeren zo optimaal mogelijk in te richten, hen te helpen waar nodig en hun transitie naar volwassenheid zo veel mogelijk te faciliteren. Veerman en Greeven (2016) wijzen er in algemene zin op dat de leeftijdsgrens van 18 jaar uit de tijd is en pleiten voor een oprekking daarvan op meer terreinen dan nu het geval is. Het zou amv's zeker helpen als die leeftijdsgrens, waar nodig, flexibel gehanteerd zou kunnen worden.

## Literatuur

### **ABDTOPConsult 2018**

ABDTOPConsult, *Evaluatie nieuw opvangmodel alleenstaande minderjarige vreemdelingen*, Den Haag: ABDTOPConsult 2018.

### **Andersson Elffers Felix 2018**

Andersson Elffers Felix, *En dan ben je volwassen*, Utrecht: Andersson Elffers Felix 2018.

### **Bean 2006**

T.M. Bean, *Assessing the psychological distress and mental healthcare needs of unaccompanied refugee minors in the Netherlands* (diss. Leiden), Rotterdam: Optima 2006.

### **Bean e.a. 2006**

T. Bean, E. Eurelings-Bontekoe & P. Spinhoven, 'Course and predictors of mental health of unaccompanied refugee minors in the Netherlands: One year follow-up', *Social Science & Medicine* (64) 2006, afl. 6, p. 1204-1215.

### **Bean e.a. 2007**

T. Bean, I. Derluyn, E. Eurelings-Bontekoe, E. Broekaert e.a., 'Comparing psychological distress, traumatic stress reactions, and experiences of unaccompanied refugee minors with experiences of adolescents accompanied by parents', *The Journal of Nervous and Mental Disease* (195) 2007, afl. 4, p. 288-297.

**Browne e.a. 2017**

D.T. Browne e.a., 'Emotional problems amongst recent Canadian immigrants and parenting status: Findings from a national longitudinal study of immigrants in Canada', *PLOS ONE* (12) 2017, afl. 4, <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0175023>.

**Brummel-Ahlaloum e.a. 2018**

J. Brummel-Ahlaloum, T. Andriessen, E. Smal & R. Kawous, *Welzijn en gezondheid van gezinsherenigers. Een verkenning*, Utrecht: Pharos 2018.

**Bryceson 2019**

D.F. Bryceson, 'Transnational families negotiating migration and care life cycles across nation-state borders', *Journal of Ethnic and Migration Studies* 2019, <https://doi.org/10.1080/1369183X.2018.1547017>.

**Choumanivong e.a. 2014**

C. Choumanivong, G.E. Poole & A. Cooper, 'Refugee family reunification and mental health in resettlement', *Kotuitui. New Zealand Journal of Social Sciences on-line* (9) 2014, afl. 2, p. 89-100.

**Clayton 2019**

S. Clayton, 'Voices of separated migrant youth', in: S. Clayton, A. Gupta & K. Willis (red.), *Unaccompanied young migrants. Identity, care and justice*, Bristol: Bristol University Press/Policy Press 2019, p. 105-114.

**De Opbouw/Nidos 1990-2010**

De Opbouw/Nidos, *Jaarverslagen 1990-2010*, Utrecht: Stichting De Opbouw en Stichting Nidos 1990-2010.

**Eide & Hjern 2013**

K. Eide & A. Hjern, 'Unaccompanied refugee children: Vulnerability and agency', *Acta Paediatrica* (102) 2013, afl. 7, doi:10.1111/apa.12258.

**Franco 2018**

D. Franco, 'Trauma without borders. The necessity for school-based interventions in treating unaccompanied refugee minors', *Child and Adolescent Social Work Journal* (35) 2018, p. 551-565.

**Ghaeminia e.a. 2017**

S. Ghaeminia, H. Ghorashi & M. Crul, 'Grootse dromen, uitgekomen? Kansen en obstakels in de schoolloopbaan van alleenstaande minderjarige asielzoekers', *Mens en Maatschappij* (4) 2017, p. 421-445.

**Herweijer 2017**

M. Herweijer, 'In de kinderschoenen. Naar een volwassen benadering van het belang van het kind in het vreemdelingenrecht', *Asiel- en Migrantenrecht* (8) 2017, p. 341-345.

**Hodes 2019**

M. Hodes, 'New developments in the mental health of refugee children and adolescents', *Evidence-Based Mental Health* (22) 2019, p. 72-76.

**Van der Hoeven & De Kort 1984**

E. van der Hoeven & H. de Kort, *Opvang en begeleiding van Vietnamese voogdijpupillen*, Den Haag: Coördinatiecommissie wetenschappelijk onderzoek kinderbescherming 1984.

**IGJ & IJV 2018**

Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, Inspectie Justitie en Veiligheid, *Zelfstandig verder? De opvang en begeleiding van alleenstaande minderjarige vreemdelingen*, Utrecht: IGJ & IJV 2018.

**Jensen e.a. 2019**

T.K. Jensen, A. Solheim Skar, E.S. Andersson & M. Skogbrott Briekland, 'Long-term mental health in unaccompanied refugee minors: Pre- and post-flight predictors', *European Child & Adolescent Psychiatry* 2019, <https://doi.org/10.1007/s00787-019-01340-6>.

**Kalverboer e.a. 2017**

M. Kalverboer e.a., 'Unaccompanied minors in the Netherlands and the care facility in which they flourish best', *Child and Family Social Work* (2) 2017 p. 587-596.

**Kulu-Glasgow e.a. 2018**

I. Kulu-Glasgow, S. Noyon & M. Smit, *Unaccompanied minor asylum seekers in the Netherlands. Choice or chance?*, Den Haag: WODC 2018.

**Larrison & Edlins 2019**

J. Larrison & M. Edlins, 'Navigating the migration process alone. Unaccompanied minors experiences in the United States', in: I. Kulu-Glasgow, M. Smit & I. Sirkeci (red.), *Unaccompanied children: From migration to integration*, Londen: Transnational Press London 2019, p. 95-107.

**McMichael e.a. 2011**

C. McMichael, S.M. Gifford & I. Correa-Velez, 'Negotiating family, navigating resettlement: Family connectedness amongst resettled youth with refugee backgrounds living in Melbourne, Australia', *Journal of Youth Studies* (14) 2011, p. 179-195.

**Mitra & Hodes 2019**

R. Mitra & M. Hodes, 'Prevention of psychological distress and promotion of resilience amongst unaccompanied refugee minors in resettlement countries', *Child: Care, Health and Development* (45) 2019, p. 198-215.

**Müller e.a. 2019**

L. Müller, K. Buter, R. Rosner & J. Unterhitzenberger, 'Mental health and associated stress factors in accompanied and unaccompanied refugee minors resettled in Germany. A cross-sectional study', *Child and Adolescent Psychiatry and Mental Health* (13) 2019, afl. 8, <https://doi.org/10.1186/s13034-019-0268-1>.

**Nidos 2019**

Nidos, *Jaarverslag 2018*, Utrecht: Nidos 2019.

**O'Higgins e.a. 2018**

A. O'Higgins, E.M. Ott & M.W. Shea, 'What is the impact of placement type on educational and health outcomes of unaccompanied refugee minors? A systematic review of the evidence', *Clinical and Family Psychology Review* (21) 2018, p.1354-365, <https://doi.org/10.1007/s10567-018-0256-7>.

**Oppedal & Idsoe 2015**

B. Oppedal & T. Idsoe, 'The role of social support in the acculturation and mental health of unaccompanied minor asylum seekers', *Scandinavian Journal of Psychology* (56) 2015, p. 201-211.

**Pérez & Salgado 2019**

K.M. Pérez & M.M. Salgado, "'Unaccompanied" minors? Accompanied foreign minors, families and new technologies', *Journal of International Migration & Integration* (20) 2019, p. 121-136.

**Pfeiffer & Goldbeck 2017**

E. Pfeiffer & L. Goldbeck, 'Evaluation of a trauma-focused group intervention for unaccompanied young refugees: A pilot study', *Journal of Traumatic Stress* (30) 2017, <https://doi.org/10.1002/jts.22218>.

**Plener e.a. 2017**

P. Plener, R. Groschwitz, E. Brähler, T. Sukale & J. Fegert, 'Unaccompanied refugee minors in Germany: Attitudes of the general population towards a vulnerable group', *European Child & Adolescent Psychiatry* (26) 2017, p. 733-742.

**Schippers 2017**

M. Schippers, *Kinderen gevlucht en alleen*, Utrecht: Nidos 2017.

**Sirriyeha & Ní Raghallaigh 2018**

A. Sirriyeha & M. Ní Raghallaigh, 'Foster care, recognition and transitions to adulthood for unaccompanied asylum seeking young people in England and Ireland', *Children and Youth Services Review* (9) 2018, p. 89-97.

**Slinger e.a. 2016**

K. Slinger, T. Peters & S. Goosen, 'De organisatie van de (jeugd)gezondheidszorg voor asielzoekers- en vluchtelingen-kinderen', *Tijdschrift voor jeugd-gezondheidszorg* (48) 2016, p. 90-93.

**Spanjaard & Slot 2015**

H. Spanjaard & W. Slot, 'Tijden veranderen, ontwikkelingstaken ook. Een "update" van het competentiemodel', *Kind & Adolescent Praktijk* (3) 2015, p. 14-21.

**Staring & Aarts 2010**

R. Staring & J. Aarts, *Jong en illegaal in Nederland. Een beschrijvende studie naar de komst en het verblijf van onrechtmatig verblijvende (voormalige) alleenstaande minderjarige vreemdelingen en hun visie op de toekomst*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2010.

**Staring & Bouabid 2019**

R. Staring & A. Bouabid, *Sectorstudie Geweld in de opvang van alleenstaande minderjarige vreemdelingen (1990-2018)*, Rotterdam: Erasmus School of Law 2019.

**Thomessen e.a. 2015**

S.A. Thomessen, P. Corcoran & B. Todd, 'Experiences of arriving to Sweden as an unaccompanied asylum-seeking minor from Afghanistan. An interpretative phenomenological analysis', *Psychology of Violence* (4) 2015, p. 374-383.

**UNHCR 2019**

UNHCR, *In de eerste plaats een kind. Bevindingen, aanbevelingen en oplossingen in het belang van alleenstaande minderjarige vreemdelingen in Nederland*, Den Haag: UNHCR 2019.

**Uzozie & Verkade 2016**

A. Uzozie & M. Verkade, *Volg je dromen tot je niet langer kunt leven*, Vrienden van SAMAH 2016.

**Veerman & Greeven 2016**

P. Veerman & P. Greeven, 'Oprekken van de leeftijdsgrens (kind-volwassene) is noodzakelijk', *Jeugdbeleid* (10) 2016, p. 115-125.

**Vervliet e.a. 2014**

M. Vervliet, J. Lammertyn, E. Broekaert & I. Derluyn, 'Longitudinal follow-up of the mental health of unaccompanied refugee minors', *European Child & Adolescent Psychiatry* (5) 2014, p. 337-346.



**VNG 2016**

VNG, *Van 18-min naar 18-plus. Handreiking voor gemeenten bij de overgang van jeugd naar volwassenheid*, Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten 2016.

**VNG/Nidos 2017**

VNG/Nidos, *Overdracht van amv's die 18 jaar worden*, Den Haag/Utrecht: Vereniging van Nederlandse Gemeenten/Nidos 2017.

**VWN 2010**

VWN, *Vluchtelingen in getallen*, Amsterdam: Vluchtelingenwerk Nederland 2010.

**VWN 2019**

VWN, *Vluchtelingen in getallen*, Amsterdam: Vluchtelingenwerk Nederland 2019.

**Wade 2010**

J. Wade, 'Preparation and planning for unaccompanied asylum-seeking and refugee young people leaving care in England', in: E.J. Knorth, M.E. Kalverboer & J. Knot-Dickscheit (red.), *INSIDEOUT. How interventions in child and family care work*, Antwerpen/Apeldoorn: Garant 2010.

**Van Wijk-Zielstra e.a. 2001**

E.M. van Wijk-Zielstra, M.A.E. Thomeer-Bouwens & M. Smit, *Ik heb het achter mijn rug gezet. Voormalige alleenstaande minderjarige asielzoekers in Nederland*, Leiden: Universiteit Leiden 2001.

## Summaries

*Justitiële verkenningen* (Judicial explorations) is published six times a year by the Research and Documentation Centre of the Dutch Ministry of Justice and Security in cooperation with Boom juridisch. Each issue focuses on a central theme related to judicial policy. The section Summaries contains abstracts of the internationally most relevant articles of each issue. The central theme of this issue (no. 6, 2019) is *Youth care*.

### **From tinkering with the system to building substantive renewal**

*Saskia Wijsbroek, Marije Kesselring and Dorien Graas*

This article analyzes the decentralization and transformation of Dutch youth care since 2015. The authors point out that many problems still exist and in some cases have become worse. To fundamentally reform youth care much more is needed than just money or a system change. It is necessary, also according to international research, to create a strong pedagogical basis or 'pedagogical civil society'. Also prevention on various levels (universal, selective, indicated) should receive a lot of attention, while the same applies to improving primary care support, such as youth health care, GP practice support, youth work and school social work. It would also be wise to invest in intensive youth care with long-lasting effects. Generally there should be a strong focus on tackling local and (supra)regional social issues.

### **Three measures to save Dutch youth care**

*Ido Weijers*

Dutch youth care was decentralized in 2015. Since the transfer to the municipalities, youth care is in a state of deep crisis. There are long waiting lists, even in situations of acute need; there is lack of money, of professional and experienced staff, of adequate care, and of central coordination and guidance. In contrast to Denmark, where youth care was transferred to municipalities in 2007, there was barely time to prepare the transfer in the Netherlands. Moreover, the number of municipalities was not significantly reduced and the funding was extremely cut back. In this article, a number of interventions is being proposed to save what can still be saved. First, funding will have to be substan-

tially increased. Second, the access to youth mental health care should not be a matter of municipal authority.

### **Child protection across the border. Lessons for the Netherlands and learning from Denmark?**

*Caroline Vink*

In view of the recent problems arising from the decentralization of the Dutch youth care system, this article examines whether the Netherlands could learn from decentralization experiences in other countries. The author focuses on Denmark, where such decentralization took place fairly recently. In addition, elements of the organization of youth care in Germany and Norway are also discussed. It becomes clear that the Netherlands has a relatively complex system with many different organizations with overlapping tasks and powers. In the Netherlands, much attention is paid to control and risk management. In Denmark, on the other hand, there is much more confidence in the capacities of parents and children to find solutions. It is noticeable that in the vast majority of cases there is consensus between parents, child/youngster and care providers about how to deal with the problems. The most important lesson that the Netherlands can learn from abroad – and especially the Danes – is: invest in underlying values and principles and give professionals and families time, support and space.

### **Family-oriented working in locked residential youth care**

*Linde Broekhoven, Inge Simons and Floor van Santvoort*

The importance of family-centered care in residential youth care is widely recognized in research, as well as in practice and policies. Involving parents in residential treatment is frequently associated with positive outcomes. However, applying a family-centered vision in the practice of residential youth care remains challenging. A program for family-centered care is developed by the Academic Workplace for Risk Youth (AWRJ). The program emphasizes the importance of involving parents from the start of the placement. Parents should be informed about family activities in the institution. Professionals treat parents as ‘experts’ concerning their child and involve them in decisions. Furthermore, parents are asked about their needs and supported for participation. Another important part of the program is the possibility to start systemic therapy during placement and continuing the therapy

when the youth returns home. This article also discusses how to overcome barriers in involving parents and how this program can be implemented successfully.

### **Taking care of unaccompanied minor immigrants**

*Monika Smit*

Among the asylum seekers arriving in Europe are unaccompanied minors (UMAs). As a result of the often traumatic experiences before and during their flight, many have mental health problems. The question is how they cope in the country of destination. After the flight, the plight is not over: destination countries are often not welcoming in all respects, UMAs may encounter violence in reception facilities, and experience stress related to the asylum procedure and possible family reunification, as well as worries about relatives left behind. Although UMAs are also known to be resilient, and most are supported by family members and/or significant others, there are worries about their transition to adulthood. When they turn 18, they have to deal with the developmental tasks that come with that age, as well as to come to terms with past experiences. At the same time their guardianship ends, and they are supposed to manage on their own in the relatively new country. Many UMAs seem to manage, but it would be helpful if the 18 years age limit could be used flexible when necessary.



## Congresagenda

---

11 februari	Kunst en criminaliteit (Gent) <a href="http://www.politiestudies.be/">www.politiestudies.be/</a>
13 februari	Jongeren en seksueel geweld (Ede) <a href="http://www.zorgwelzijn.nl/congressen/seksueelgeweld-2020/">www.zorgwelzijn.nl/congressen/seksueelgeweld-2020/</a>
3 maart	Alcohol en drugsbeleid voor evenementen (Antwerpen) <a href="http://www.politiestudies.be/">www.politiestudies.be/</a>
11 maart	LVB & ouderschap (Utrecht) <a href="http://www.leidscongresbureau.nl/event/lvb-ouderschap-2/">www.leidscongresbureau.nl/event/lvb-ouderschap-2/</a>
12 maart	Lustrumcongres NJCM: Onder populistisch vuur. Als zelfs de rechtsstaat niet meer vanzelfsprekend is (Leiden) <a href="https://njcm.nl/">https://njcm.nl/</a>
17 maart	Landelijke studiedag drugs/NPS (Utrecht) <a href="http://leidscongresbureau.nl/event/drugs-nps-verslaving-2/">leidscongresbureau.nl/event/drugs-nps-verslaving-2/</a>
24 maart	Mensen met verward gedrag in de wijk (Ede) <a href="http://www.zorgwelzijn.nl/congressen/verwardgedrag-voorjaar2020/">www.zorgwelzijn.nl/congressen/verwardgedrag-voorjaar2020/</a>
14 april	Geweld achter de voordeur (Amersfoort) <a href="http://www.medilex.nl/congressen/huiselijkgeweld/congres">www.medilex.nl/congressen/huiselijkgeweld/congres</a>
28 mei	Psychiatrie in de samenleving (Eindhoven) <a href="http://www.congresburo.com/aanbod/296/psychiatrie-in-de-samenleving.html">www.congresburo.com/aanbod/296/psychiatrie-in-de-samenleving.html</a>
9-11 juni	The Stockholm Criminology Symposium. Gun violence: sound knowledge and countermeasures (Stockholm) <a href="http://www.criminologysymposium.com/">www.criminologysymposium.com/</a>
25 en 26 juni	Legal argumentation: reasoned dissensus and common ground (Rotterdam) <a href="http://legalargumentation.com/">http://legalargumentation.com/</a>

---

Het volgende nummer van *Justitiële verkenningen* (Jv 1) is gewijd aan:

### Schuld en boete

Nadere informatie bij de redactie.



Wetenschappelijk Onderzoek- en  
Documentatiecentrum  
*Ministerie van Justitie en Veiligheid*