

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 reageerden 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.¹

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.

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 leeftijdsgrens 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.

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.

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.

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