

Inhoudsopgave

Inleiding	11
DEEL I De Jeugdwet	15
1 De Jeugdwet: aanleiding en uitgangspunten	17
1.1 Inleiding	17
1.2 Aanleiding	19
1.3 Uitgangspunt decentralisatie	23
1.4 Uitgangspunt inhoud	24
1.5 Uitgangspunt jeugdhulpplicht	26
1.6 Uitgangspunt internationale verdragen	26
1.7 Uitgangspunt eigen kracht	27
1.8 Uitgangspunt intergemeentelijke samenwerking	28
1.9 Uitgangspunt decentralisaties sociaal domein	30
1.10 Samengevat	30
2 De Jeugdwet: uitwerkingen in de wet	33
2.1 Inleiding	33
2.2 Ambulante jeugdhulp	33
2.3 Eigen kracht	36
2.4 Jeugdgezondheidszorg	40
2.5 Jeugd met een beperking	42
2.6 Jeugd-GGz	53
2.7 JeugdhulpPlus	54
2.8 Pleegzorg	56
2.9 Residentiële jeugdhulp	57
2.10 Jeugdbescherming	58
2.11 Jeugdreclassering	61
2.12 Veiligheidshuizen	63
2.13 Kindertelefoon en kindermishandeling	64
3 De Jeugdwet: anders organiseren voor de gemeente	67
3.1 Inleiding	67
3.2 Gemeenten	69

4	De Jeugdwet: anders werken voor professionals	79
4.1	Inleiding	79
4.2	Gemeenten en sociale wijkteams	80
4.3	De positie van de professional	85
4.4	Professionalisering	91
	DEEL II Het jeugdbeleid	95
5	Jeugd en jeugdbeleid	97
5.1	Jeugdbeleid en jeugdhulpbeleid	97
5.2	De Nederlandse jeugdhulp	102
5.3	Internationaal jeugdbeleid	106
5.4	Jeugdparticipatie	108
6	Van de Oudheid tot de Jeugdwet	113
6.1	Inleiding	113
6.2	Het antieke verleden	113
6.3	Middeleeuwen	117
6.4	Zeventiende eeuw	119
6.5	Achttiende eeuw	119
6.6	Negentiende eeuw	121
6.7	Twintigste eeuw	121
6.8	Wet op de jeugdhulpverlening	125
6.9	Wet op de jeugdzorg	127
6.10	De Jeugdwet	127
6.11	Conclusies	129
7	Kenmerken van jeugdzorg / jeugdhulp	133
7.1	Inleiding	133
7.2	Achter in het jeugdstelsel	133
7.3	Eenzelvigheid van de sector	134
7.4	Korte-termijnpolitiek	135
7.5	Probleemoriëntatie	135
7.6	De groei van de jeugdzorg	137
7.7	Innovatie-obstructie	140
7.8	Effectiviteit van de jeugdzorg	141
7.9	Buitenlandse experts	146
7.10	Conclusies	148

8	Jeugdhulp in een veranderende samenleving	149
8.1	Inleiding	149
8.2	De driehoek van de samenleving	149
8.3	Ontwikkeling Nederlandse samenleving	152
8.4	New Public Management	154
8.5	Markt	155
8.6	Burger	159
8.7	De (aanstaande) beweging samengevat	163
8.8	De logica van de Jeugdwet	165
9	Aanpalende sectoren	167
9.1	Inleiding	167
9.2	Gezinsbeleid	167
9.3	Werk en inkomen	174
9.4	Onderwijs	176
9.5	Kinderopvang	183
9.6	Jongerenwerk	189
	DEEL III Hoe het beter kan	207
10	Verbetermogelijkheden voor de Jeugdwet en het jeugdbeleid	209
10.1	Inleiding	209
10.2	Kritische resultaten	210
10.3	Enkele kritische vragen	218
10.4	Zeven beleidsvragen over het proces	222
10.5	(Ongekende) mogelijkheden	225
11	Samenvatting, conclusies en aanbevelingen	283
	Referenties	293
	Bijlage 1	309
	Verdrag inzake de Rechten van het Kind (VRK)	309
	Bijlage 2	325
	Lijst van gebruikte afkortingen	325
	Bijlage 3	329
	Vragen over de hoofdstukken 1 tot en met 10	329
	Over de auteur	337
	Recente boeken	339

Inleiding

Met ingang van 2015 zijn alle jeugdtaken onder de verantwoordelijkheid van de gemeenten gekomen.

Met de vorming van jeugdhulp kwamen allerlei opdrachten en verantwoordelijkheden bij gemeenten terecht waar zij voorheen niet of nauwelijks mee te maken hadden, zoals het familiegroepsplan, ambulante jeugdhulp, preventieve taken van de jeugdgezondheidszorg, jeugd-geestelijke gezondheidszorg, pleegzorg, residentiële jeugdhulp, jeugd met een beperking en JeugdzorgPlus.

Naast deze vormen van jeugdhulp zijn de gemeenten verantwoordelijk geworden voor de uitvoering van jeugdbeschermingsmaatregelen en de uitvoering van jeugd-reclassering.

Daar was onder andere een ingrijpende decentralisatie van de jeugdzorg voor nodig middels de Jeugdwet en herzieningen van andere wetten zoals de AWBZ, die deels overging naar de Wmo en de Zorgverzekeringswet en de ‘kern-Awbz’ die opging in de Wet langdurende zorg, en een deel van de Wajong die opging in de Participatiewet.

Deze stelselwijzigingen zijn erop gericht dat mensen sneller geholpen worden bij hun zorg- of ondersteuningsvragen. Het wordt wenselijk geacht dat mensen zorg en ondersteuning krijgen die zo nauw mogelijk aansluiten op hun persoonlijke (thuis)situatie, mogelijkheden en netwerk. Gezien de samenleving in verandering is het vooral van belang dat mensen die anderen zorg of hulp (willen) bieden daarvoor alle ruimte en steun krijgen, waardoor de omvang en de kosten van de verzorgingsstaat worden beperkt.

Dat wordt niet bereikt door het veranderen van wetten en regelgeving en het verleggen van de regie alleen, daar is veel meer voor nodig. Dit vraagt onder meer om meer samenhang in het aanbod van zorg, jeugdhulp en ondersteuning. Ook meer en betere samenwerking tussen professionele en vrijwillige zorgverleners en mantelzorgers, en passende ondersteuning van mantelzorgers en zorgvrijwilligers is gewenst. Er zal vanuit gemeenten aandacht moeten komen om te komen tot meer zorgdiensten, voorzieningen en hulpmiddelen die mensen in staat stellen thuis te blijven wonen. Bovendien zal er lokaal veel meer ruimte en stimulans voor zorginitiatieven van particulieren moeten zijn.

Het overbrengen van de regie van de jeugdzorg naar het lokaal niveau onder de noemer transitie is dus niet voldoende om tot een ander beleid en een andere uitvoering te komen. Minder rijksoverheid, meer lokale sturing en de burger centraal

en zelfredzaam vraagt een andere manier van beleid maken, samenwerken, organiseren en hulp en ondersteuning bieden.

Daarvoor is een transformatie van het brede jeugddomein nodig, waarbij het jeugdlandschap inhoudelijk wordt opgeschud door onder andere nieuwe verbindingen. Door beter af te stemmen tussen de spelers in het jeugdveld kan de gemeente betere resultaten behalen dan nu het geval is.

De komende jaren zal de transitie indalen bij de gemeenten en zal de transformatie gestalte moeten krijgen. De Jeugdwet zal verbeteringen krijgen, er zullen door allerlei partijen aanvullende afspraken worden gemaakt en de weerbarstige praktijk zal uitvoerende partijen dwingen tot aanpassingen die nu nog niet kunnen worden voorzien.

Dit boek geeft dus geen honderd procent definitief beeld van de jeugdhulp en het jeugdbeleid.

De jeugdhulp en het jeugdbeleid worden in dit boek met opzet breed ingebed in de maatschappelijke ontwikkelingen. De veranderingen in jeugdland gaan zo snel dat niet alleen de informatie steeds aanpassing behoeft, maar ook de visies en meningen ten aanzien van allerlei onderwerpen die daarmee samenhangen.

Voor deze brede maatschappelijke inbedding is door de auteur bewust gekozen. Het gaat immers niet alleen om de actuele en toekomstige standpunten, maar minstens net zo leerzaam is om de standpunten te herkennen (een standpunt is een taalkundige vondst van Wim Daniëls voor een standpunt dat je hebt verlaten). Een mens zonder standpunten is een dogmaticus of houdt zichzelf voor de gek. Wie geen standpunten heeft, denkt onvoldoende na.

Kennis doorgeven is de meest minimale opdracht die de auteur zich kan voorstellen.

Hoe zit dit boek in elkaar? Grofweg is het onderverdeeld in drie delen. Het eerste deel (hoofdstukken 1-4) richt zich op de tekst en uitwerking van de Jeugdwet, deel II (hoofdstukken 5-9) gaat in op de (historische) maatschappelijke ontwikkelingen in relatie tot jeugd(hulp)beleid, en deel III (hoofdstuk 10-11) geeft een voorzet hoe de Jeugdwet en het jeugdbeleid zou kunnen worden verbeterd en geeft een samenvatting, trekt conclusies en doet aanbevelingen.

Deel I beslaat vier hoofdstukken. In hoofdstuk 1 komt allereerst de algemene inhoud van de Jeugdwet aan bod. Wat is de aanleiding tot de Jeugdwet en wat zijn haar uitgangspunten?

In hoofdstuk 2 wordt nader ingegaan op de tekst van de Jeugdwet en licht deze, mede aan de hand van de Memorie van toelichting, toe. Enkele belangrijke zaken uit de Jeugdwet worden aan de hand van de verschillende hulpsoorten die in de Jeugdwet worden genoemd, verklaard.

Daarna maken we de omslag naar de praktijk. In hoofdstuk 3 is aandacht voor de veranderingen die de Jeugdwet heeft voor de gemeenten. Het betekent anders stu-

ren, anders denken, anders financieren. De jeugdwet leidt tot een andere houding van beleidsbeslissers en beleidsmakers op lokaal en (boven)regionaal niveau, tot een andere governance, tot een andere politiek.

De nieuwe Jeugdwet leidt ook tot anders werken met jeugd. Daar gaat hoofdstuk 4 expliciet op in. Wat betekent die nieuwe manier van werken voor de professional, en in het bijzonder tot het werken in sociale wijkteams? Wat vereist dat van de professionalisering?

In Deel II komt na een eerste introducerend hoofdstuk 5 over jeugd en jeugdbeleid in hoofdstuk 6 de geschiedenis van het jeugdbeleid en de jeugdhulp aan bod. De toekomst is moeilijk te begrijpen als het verleden niet wordt gekend. Zeker in deze fase van overgang is het noodzakelijk om af en toe terug te grijpen op het verleden van de jeugdhulp. De jeugdhulp begint niet als een *tabula rasa*, als een onbeschreven blad: zij komt grotendeels voort uit de jeugdzorg die rust op een lange geschiedenis.

Het verlangen van de transitie en transformatie komt voort uit een breed gedragen ontevredenheid hoe de jeugdzorg was georganiseerd en functioneert. In hoofdstuk 7 wordt om die reden stilgestaan bij de karaktertrekken van de jeugdzorg. Zij zullen, als de transitie niet wordt gevolgd door een ingrijpende transformatie, automatisch worden meegenomen in de jeugdhulp.

Hoofdstuk 8 plaatst de jeugdhulp in de huidige samenleving. De ingrijpende maatschappelijke veranderingen waaraan ook de jeugdhulp onderhevig zal zijn, beïnvloeden de organisatie en uitvoering van het werk fundamenteel. De omslag van jeugdzorg naar jeugdhulp laat zich gemakkelijker begrijpen als de maatschappelijke context in het betoog wordt meegenomen.

Omdat de jeugdhulp zich niet in een maatschappelijk vacuüm bevindt, beschrijft hoofdstuk 9 een vijftal sectoren aan de jeugdhulp grenzen.

Deel III kent hoofdstuk 10, waar op constructief-kritische wijze wordt gekeken naar de transitie en transformatie. Er worden kritiekpunten vermeld die getackeld moeten worden wil jeugdhulp niet simpelweg een voortzetting zijn van jeugdzorg in een ander jasje. Er is tevens aandacht voor de vraag waar de mogelijkheden liggen voor een verdere verbetering van de jeugdhulp en het jeugdbeleid.

Om het geheel leesbaar te houden is het aantal literatuurverwijzingen beperkt gehouden. Alleen de belangrijkste bronnen worden vermeld. Vaak geraadpleegde websites, zoals van overheden, de VNG, het Nji enzovoort worden niet steeds opgesomd. Wij hebben tevens geput uit eerdere eigen publicaties. Voor een uitgebreidere verantwoording en verdere verdieping willen wij verwijzen naar dit voorgaand werk.

Nog een laatste aantekening. Wanneer wij in dit boek de term ‘jeugdzorg’ gebruiken, doelen wij op het stelsel van hulpverlening aan jeugdigen dat geldt tot 1 ja-

nuari 2015. Voor de ondersteuning, hulp en zorg aan kinderen en jongeren en hun gezinnen met ingang van 1 januari 2015 bezigen wij het woord jeugdhulp. Wij vooronderstellen bij de lezer een minimale voorkennis van de jeugdhulp, zodat bijvoorbeeld basisbegrippen als jeugdbescherming, pleegzorg, maatschappelijk werker, residentiële hulpverlening of gezinsvoogdij niet nader hoeven te worden verklaard. Een (leer)boek waar jeugdhulp en jeugdbeleid centraal staan, kan niet anders dan op enige rudimentaire kennis ter zake rusten. Om dit boek ook voor studenten geschikt te laten zijn is in Bijlage 3 per hoofdstuk een aantal vragen opgenomen die tot meer diepgang van de inhoud leiden.

Prof. dr. René Clarijs
Hilvarenbeek

DEEL I

De Jeugdwet

Jeugdhulp:

1. ondersteuning van en hulp en zorg, niet zijnde preventie, aan jeugdigen en hun ouders bij het verminderen, stabiliseren, behandelen en opheffen van of omgaan met de gevolgen van psychische problemen en stoornissen, psychosociale problemen, gedragsproblemen of een verstandelijke beperking van de jeugdige, opvoedingsproblemen van de ouders of adoptiegerelateerde problemen;
2. het bevorderen van de deelname aan het maatschappelijk verkeer en van het zelfstandig functioneren van jeugdigen met een somatische, verstandelijke, lichamelijke of zintuiglijke beperking, een chronisch psychisch probleem of een psychosociaal probleem en die de leeftijd van achttien jaar nog niet hebben bereikt, en
3. het ondersteunen bij of het overnemen van activiteiten op het gebied van de persoonlijke verzorging gericht op het opheffen van een tekort aan zelfredzaamheid bij jeugdigen met een verstandelijke, lichamelijke of zintuiglijke beperking of een somatische of psychiatrische aandoening of beperking, die de leeftijd van achttien jaar nog niet hebben bereikt, met dien verstande dat de leeftijdsgrens van achttien jaar niet geldt voor jeugdhulp in het kader van jeugdstrafrecht.

Artikel 1.1. uit de Jeugdwet