

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, www.reprorecht.nl) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.

info@boomamsterdam.nl
www.boomuitgeversamsterdam.nl

Het toenemend jeugdzorggebruik gekeerd

Maar liefst een op de acht kinderen maakt gebruik van jeugdzorg. Gemeenten en aanbieders staan onder grote financiële druk, waardoor het moeilijk is om te investeren in kwaliteit. In 2019 kregen gemeenten van het rijk 3,8 miljard euro voor de uitvoering van de jeugdzorg, maar eind 2020 stelde een onderzoeksbureau dat de sector daarbovenop nog eens minstens 1,3 miljard euro per jaar tekortkomt. Hoe komt dit, en wat moet er gebeuren om de situatie te verbeteren?

door Tom van Yperen en Sylvia Vlaardingebroek Van Yperen is expert kwaliteit jeugdinstel bij het Nederlands Jeugdinstituut en bijzonder hoogleraar Monitoring en innovatie zorg voor jeugd aan de Rijksuniversiteit Groningen. Vlaardingebroek is vakgroepopleider Opgroeien en Opvoeden bij het Nederlands Jeugdinstituut.

Het groeiend jeugdzorggebruik

Het jeugdzorggebruik is in twintig jaar tijd spectaculair gestegen. Kreeg in 2000 nog 1 op elke 27 kinderen en jongeren tussen 0 en 18 jaar jeugdzorg, nu is dat 1 op de 8.¹ In 2019 ging het om meer dan 425.000 jeugdigen. De grootste stijging zit bij betrekkelijk lichte vormen van zorg, zoals therapieën voor emotionele problemen en ondersteuning bij opvoedproblemen. Het gebruik van zware zorg blijft tegelijkertijd onverminderd hoog. Zo zien we in de afgelopen jaren dat steeds ongeveer 40.000 kinderen jeugdbescherming krijgen. Vaak gaat het daarbij om gezinnen die zeer veel problemen hebben. Ook zijn er jaarlijks zo'n 40.000 kinderen die hulp nodig hebben in combinatie met een uithuisplaatsing (van wie ongeveer de helft met een jeugdbeschermingsmaatregel). Ook het gebruik van speciale onderwijsvoorzieningen, met name voor kinderen met gedrags- en psychische problemen, is de laatste twintig jaar toegenomen.² Het hoge jeugdzorggebruik leidt tot grote financiële tekorten bij de gemeenten, terwijl gezinnen nog onvoldoende snel en goed geholpen worden. Eind 2020 stelde een rapport van Andersson Elffers Felix (AEF) dat de sector structureel 1,3 tot 1,5 miljard euro per jaar tekortkomt.³

Verklaringen

Hoe is dat hoge jeugdzorggebruik te verklaren? Er zijn drie hoofdfactoren.⁴

De eerste hoofdfactor betreft *de ontwikkelingen in het opgroeien en opvoeden van kinderen*. Psychosociale problematiek lijkt niet toe te nemen. Wel lijkt er sprake van meer maatschappelijke en mentale druk door bijvoorbeeld het streven naar een rijk sociaal leven, een goed uiterlijk en goede prestaties op school. In 2014 zei ongeveer driekwart van de jongeren de druk als hoog te ervaren; volgens experts groeit dat aantal, al zijn exacte cijfers niet voorhanden.⁵ Tegelijk is er een hoge geluksnorm: van allerlei kanten horen we dat je vooral moet ‘genieten’. Maar het gewone leven kent tegenslagen, worstelingen en perioden met een dip. Er staan veel professionals klaar om ons te helpen daarmee om te gaan.

De tweede hoofdfactor is *de gebrekkige werking van het stelsel*. Veel problemen van kinderen en jongeren worden veroorzaakt doordat ouders psychische problemen hebben of worstelen met hun bestaanszekerheid. Ook missen gezinnen vaak eenvoudige pedagogische steun, zoals gemakkelijk toegankelijke bijles of een pedagogisch opgeleide sportcoach voor de kinderen. Voor een goede aanpak is een samenhangend gezinsbeleid nodig (‘sociaaldomeinbreed’), maar dat loopt vaak spaak. Vóór 2015 was het stelsel enorm versnipperd. De jeugdzorg was het terrein van de provincies, de zorgverzekeraars en de AWBZ. Preventie en jeugdwelzijn vielen onder de gemeenten. Samenwerking met het onderwijs was er mondjesmaat, net als met de schuldhulpverlening en de

volwassenen-ggz. Een van de belangrijkste redenen om de jeugdzorg in 2015 naar de gemeenten te decentraliseren, was om jeugdzorg, jeugdwelzijn, jeugdgezondheidszorg en Wmo onder één aansturing te brengen en van daaruit de samenwerking met onderwijs, schuldhulp en

volwassenen-ggz te verbeteren. Dat lukt echter nog niet goed genoeg. Gemeenten hebben sinds 2015 lokale teams opgericht die een laagdrempelige toegang naar hulp bieden. Tegelijk is er nog te weinig geïnvesteerd in het verbeteren van jeugdwelzijn en preventie, en komt de samenwerking met de volwassenen-ggz en het onderwijs moeilijk van de grond. De toegang tot jeugdzorg is dus eenvoudiger geworden, terwijl er te weinig is gedaan om problemen te voorkomen of oorzaken aan te pakken. Dan is ook niet te verwachten dat het jeugdzorggebruik zal dalen.

De derde hoofdfactor betreft *de hoge verwachtingen over en tegelijkertijd de beperkte stand van de effectiviteit van de preventie en de jeugdzorg*. De samenleving en de politiek lijken te denken dat preventie en jeugdzorg veel problemen kunnen oplossen, maar onderzoek laat zien dat dit maar beperkt kan. Dat komt doordat de kennisonwikkeling in de sector nog jong is, doordat bestaande kennis te weinig wordt gebruikt, en door gebrekkige samenwerking in de ondersteuning van gezinnen. Door beter gebruik van de bestaande kennis en door betere samenwerking valt er op het gebied van effectiviteit veel winst te boeken, maar dat wil nog niet zeggen dat de preventie en jeugdzorg alle problemen oplossen.

De toegang tot jeugdzorg is eenvoudiger geworden, terwijl er te weinig is gedaan om problemen te voorkomen of oorzaken aan te pakken

De oplossingsrichtingen

Extra geld alleen is niet de oplossing. Het kan zelfs afleiden van de werkelijk noodzakelijke verandering. Wat is er – los van een ruimer budget – dan nodig om jeugdzorg minder nodig te maken? In de eerste plaats: *debat*. Leggen we de geluksnorm te hoog? Wat is een gewone opvoedvraag en wat een hulpvraag? Wat mogen we verwachten van preventie en jeugdzorg? Wat kunnen ouders, buurt, school en samenleving zelf of samen doen? Daarnaast vraagt het om: *echte vernieuwing van het stelsel*. Investeer in verbetering van de pedagogische kwaliteit in de omgeving van gezinnen (buurt, kinderopvang, school), én in de effectiviteit van preventie, lokale teams en intensieve hulp. Cruciaal is de samenhang: een effectieve jeugdzorg kan niet zonder een sterke basis, (terugval)preventie en basale steun van een wijkteam. Twee onderdelen van de aangedragen oplossingen verdienen hier meer aandacht.

Versterking basis en preventie nader bekeken

Soms hoor je het argument dat een versterking van de basis en preventie juist tot meer jeugdzorg kan leiden en de kosten kan opdrijven.⁶ Dit zou komen door de toegenomen aandacht voor risico's en problemen in het opgroeien en opvoeden. Je ziet meer kinderen, jongeren en opvoeders, waardoor er ook meer problemen zichtbaar worden. Dat effect is logisch als preventie vooral problematiseert in plaats van normaliseert.

Een voorbeeld. Er zijn veel ouders die worstelen met het lastige gedrag van hun

kinderen. Ook leerkrachten, werkers in de kinderopvang en sportcoaches tobben ermee. Als we hier extra op letten, zien we vaak een patroon van boos reageren op dat gedrag, wat het kind weer boos maakt, waardoor het ongewenste

De diagnose 'gedragsstoornis' is een frequente aanleiding om jeugdzorg of speciaal onderwijs in te schakelen

gedrag verergert, en dat lokt dan wederom boze reacties uit, enzovoort. Dat patroon kan hardnekkig worden en voor langere tijd de opvoedrelatie gaan domineren. Inzet van professionele zorg om dit probleem te doorbreken lijkt dan goed van pas te komen. Dat gebeurt dan ook massaal: de diagnose 'gedragsstoornis' is een frequente aanleiding om jeugdzorg of speciaal onderwijs in te schakelen.

We kunnen dat lastige gedrag echter ook zien als normaal, veelvoorkomend gedrag van kinderen en jongeren, en de worsteling van opvoeders om daarmee om te gaan is dan ook een normaal verschijnsel. We weten uit onderzoek veel over hoe de negatieve spiraal is te voorkomen of te doorbreken, en bekend is ook hoe ouders het gedrag in goede banen kunnen leiden ('normaliseren'). Die kennis zit verpakt in veel opvoedvoorlichting en -cursussen. Ze geven handen en voeten aan de belangrijkste principes van het opvoeden, zoals:

- stel duidelijke grenzen, leg ze uit en zeg vooral ook wat je *goed* gedrag vindt;
- wees consequent in het handhaven van regels en geef complimenten als het goed gaat;
- maak tijd om leuke dingen te doen met het kind (voorlezen, erop uit, samen koken of bakken, een serie bingen);
- zorg ook goed voor jezelf (het is heel normaal en gezond als een ouder er even op uit wil, zonder kinderen).

Studies laten zien dat de opvoedrelatie hiermee vaak in goede banen is te leiden. Het scheelt ouders bovendien veel stress, omdat ze zich minder ergeren en zich competentier voelen, en omdat het omgangsklimaat veel fijner is. Ook voor leerkrachten zijn dergelijke voorlichting en cursussen beschikbaar: ze leren dan om de opvoedprincipes toe te passen in hun dagelijkse lespraktijk. De kinderen vinden het daardoor fijner op school, de leerkrachten hebben minder stress, en er is meer leertijd omdat er meer orde is in de klas.

Soortgelijke kennis is ook voorhanden als het gaat om veelvoorkomende andere ‘problemen’, zoals angst, somberheid en druk gedrag. Niet alles is ermee op te lossen, maar een deel wel. Ook weten we dat het helpt als kinderen lekker buiten kunnen spelen, als buurtgenoten elkaar helpen, als ondernemers en instanties in de stad weekendbaantjes en stages bieden, en als er voldoende gelegenheid is voor vrijetijdsbesteding. Essentieel daarbij is *community building* waarbij volwassenen en jongeren elkaar steunen en samen met professionals zorgen voor een goed voorzieningenaanbod voor het gewone opgroeien en opvoeden. Er zijn veel voorbeelden van hoe dat handen en voeten krijgt.⁷



Bron: Pixabay

Maak het concreet

‘Versterk de basis.’ ‘Doe meer aan preventie.’ Zonder concretisering zijn dit loze kreten. De concretisering gebeurt deels door de kennis en ervaring te benutten waarvan we zojuist voorbeelden gaven: zet goede opvoedcursussen in, leer ook vrijwilligers – zoals sportcoaches – en professionals – zoals leerkrachten – om met de normale opvoedstrubbelingen om te gaan, creëer een fijne speelomgeving, doe aan community building, enzovoort. Het krijgt ook vorm in een samenhangend jeugdbeleid. Zoals gezegd zijn gemeenten er nog weinig aan toegekomen hierin te investeren. In de kern draait het daarbij om drie dingen:

1. *Gezamenlijke ambitie om de staat van de jeugd te verbeteren.* Weet wat nodig is voor de kansrijke ontwikkeling van alle kinderen, en ondersteun activiteiten van jongeren, ouders, vrijwilligers en professionals die daaraan bijdragen. Kijk daarnaast naar de veelvoorkomende vragen en problemen bij het opgroeien en opvoeden, en bekijk voor welke complexere problemen er veel zorg nodig is. Gebruik bestaande jeugdmonitors en gesprekken met bewoners en deskundigen om een beeld per gebied of wijk te krijgen (de zogeheten ‘wijkprogrammering’).⁸ Bespreek met het jeugdwelzijn, de jeugdgezondheidszorg, de lokale teams, het onderwijs, de volwassenen-ggz en andere partijen of ze dit beeld herkennen. Formuleer concrete, gezamenlijke ambities om de situatie van de jongeren, kinderen en gezinnen te verbeteren.
2. *Versterk het aanbod.* Maak met deze partijen afspraken om bij de vragen en problemen state-of-the-artkennis en ervaring in te zetten over wat werkt. Veranker dat in het subsidie- en inkoopbeleid en in de samenwerkingsafspraken. Maak bijvoorbeeld bij de financiering van aanbieders van jeugdwelzijn en jeugdgezondheidszorg afspraken over het stapsgewijs meer gaan werken met effectief gebleken werkwijzen om het pedagogisch klimaat in het gezin, de buurt en de school te versterken, en leg vast hoe zij daarvoor samenwerken met partijen als het onderwijs. Onderzoek laat zien dat zo bestaand budget van jeugdwelzijn en jeugdgezondheidszorg doelmatiger is in te zetten, én dat op deze manier de benodigde jeugdzorg (inclusief de daarmee gemoeide kosten) is terug te dringen.⁹
3. *Spreek een lerend systeem af.* Effectiever werken en daar op de juiste manier op sturen is niet eenvoudig, omdat elke situatie weer anders is en om maatwerk vraagt. Zaak is dat de betrokken professionals (bestuurders, managers, inkopers, uitvoerend professionals enzovoort) afspreken hoe zij al lerend steeds beter worden in hun vak, ieder in de eigen rol. Monitoren van resultaten (*outcome*) is daarbij cruciaal, en dan niet om elkaar daarop af te rekenen, maar om te leren wat goed gaat en waar het beter moet. Er zijn goede voorbeelden en landelijke afspraken beschikbaar om dat vorm te geven.¹⁰

Het jeugdzorggebruik laat zich alleen beperken als het beleid breder kijkt dan de koker van de Jeugdwet. Veel jeugdproblemen komen voort uit de situatie waarin kinderen en jongeren opgroeien. Een goede aanpak vraagt om een gezamenlijke ambitie en een vergaande samenwerking van burgers, gemeenten en organisaties in jeugd welzijn, jeugd gezondheidszorg, onderwijs, jeugdzorg en andere sectoren.

Artikel in het kort:

- * De geluksnorm is (te) hoog. We kunnen lastig gedrag ook zien als normaal, veelvoorkomend gedrag
- * Een effectieve jeugdzorg kan niet zonder een sterke basis, (terugval)preventie en basale steun van een wijkteam
- * Veel problemen van kinderen en jongeren worden veroorzaakt door de thuissituatie en de matige pedagogische kwaliteit in de omgeving van gezinnen. Investeer in community building
- * Formuleer gezamenlijk realistische en concrete ambities om de situatie van kinderen, jongeren en gezinnen te verbeteren
- * Spreek met alle betrokken professionals af hoe zij al lerend steeds beter kunnen worden in hun vak, ieder in de eigen rol, en monitor de resultaten

- 1 Tom van Yperen, Ans van de Maat en Joanka Prakken, *Het groeiend jeugdzorggebruik. Duiding en aanpak*. Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut, 2019. De cijfers zijn afkomstig van de volgende website: <https://www.nji.nl/nl/Databank/Cijfers-over-Jeugd-en-Opvoeding/Cijfers-per-onderwerp>. In 2020 zijn de getallen wat lager (zie <https://www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/84856NED>), vermoedelijk als effect van de coronacrisis.
- 2 Tom van Yperen, Afke Donker en Chaja Deen, 'Trends in gebruik speciale onderwijsvoorzieningen', in: Centraal Bureau voor de Statistiek (red.), *Jaarrapport Landelijke Jeugdmonitor 2020*. Den Haag/Heerlen/Bonaire: CBS, 2020, pp. 124-131.
- 3 Aukje Hilderink e.a., *Stelsel in groei. Een onderzoek naar financiële tekorten in de jeugdzorg*. Utrecht: Andersson Elffers Felix, 2020.
- 4 Zie voor toelichting Van Yperen e.a. 2019.
- 5 Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, 'De mentale druk op jongeren lijkt toe te nemen' [webartikel als onderdeel van de themaverkenning 'Zorgvraag van de toekomst' in het kader van de Volksgezondheid Toekomst Verkenning (VTV) 2018]. Zie <https://www.vtv2018.nl/druk-op-jongeren>
- 6 Zie bijvoorbeeld: Wim Groot, reactie op stelling 'Preventie maakt jeugdhulp duurder', in: Tijmen Zentveld (red.), *Financiën Jeugdhulp. Hoe krijgt u deze op orde?* [online magazine]. Sociaalweb, 2018; Hilderink e.a. 2020.
- 7 Zie bijvoorbeeld: Deniz Ince en Hilde Kalthoff, met medewerking van Peter Nikken, Josette Hoex, Mariëlle Balledux en Esther van Beekhoven, *Opgroeien en opvoeden. Normale uitdagingen voor kinderen, jongeren en hun ouders*. Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut, 2020; Nederlands Jeugdinstituut, 'Sterke basis voor de jeugd' [online dossier] (zie <https://www.nji.nl/nl/Kennis/Dossier/Sterke-basis-voor-de-jeugd>).
- 8 Denis Wiering, Bouke Caton, Jeannette Jonker, Herma Ooms, Frouke Sondeijker, Nikki Udo en Tom van Yperen, *Wijkprogrammering. Methodiehandleiding*. Rotterdam: Gemeente Rotterdam, 2019.
- 9 Zie bijvoorbeeld: Daphne Weedage, Ger van den Berg, Lisa van Beek, Tom Geijssen, Tom van Yperen en Wim Spit, *Effectieve preventie Rotterdam. Business case en maatschappelijke kosten-batenanalyse 2020-2023*. Rotterdam: Ecorys/Nederlands Jeugdinstituut, 2019; Yolanda de Koster, 'Eindelijk met het jeugdbudget in de zwarte cijfers', website Binnenlands Bestuur, 14 september 2020 (<https://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/nieuws/eindelijk-met-het-jeugdbudget-in-de-zwarte-14101005.lynxk>); Yolanda de Koster, 'Beuningen heeft geen tekort op jeugdzorg', website Binnenlands Bestuur, 26 juni 2019 (<https://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/nieuws/beuningen-heeft-geen-tekort-op-jeugdzorg.9969260.lynxk>).
- 10 Zie bijvoorbeeld: Jorgen Schram, Martijn van der Steen, Mark van Twist en Tom van Yperen, *Vormgeven aan verantwoordoren. Publieke verantwoording in de Jeugdhulp. Een handboek voor praktische houvast*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, 2015; Nederlands Jeugdinstituut, 'Werken met outcome' (<https://www.nji.nl/nl/Kennis/Dossier/Monitoring/Outcome-monitoren/Werken-met-outcome>).