



# Boemerang beleid

Over aanhoudende tragiek  
in passend onderwijs-  
en jeugdzorgbeleid

Sharon Stellaard

## Voorstellen

- Loopbaan 20 jaar, snijvlak onderwijs / jeugdzorg
- ZonMw Academische werkplaats transformatie jeugdhulp (2015-2019)
- Promotieonderzoek Vrije Universiteit, Bestuurswetenschap (8 maart jl. gepromoveerd)
- Beleids(in)effectiviteit jeugdzorg en passend onderwijs hervormingen
- Langetermijnperspectief: halve eeuw aan beleidsontwikkeling gereconstrueerd
- Onderzoeksresultaten relevant **Hervormingsagenda jeugd / Toekomstscenario Kind- en gezinsbescherming / Inclusief onderwijs**
- Stellaard, S. D. (2023). *Boemerangbeleid: Over aanhoudende tragiek in passend onderwijs- en jeugdzorgbeleid*. Den Haag: Boombestuurkunde.



## Kernboodschappen betoog

1) Langetermijnanalyse maakt twee patronen zichtbaar:

**Repeterend patroon:** Beleidsintenties: afgelopen halve eeuw nauwelijks veranderd

**Reactief patroon:** Hervormingsbeleid reageert op onbedoelde gevolgen van hervormingsbeleid

2) Fundamentele beginselen van beleid, alsmede fundamentele oorzaken van beleidsfalen zijn uit beeld

3) Geen nieuwe oplossingen voor onze vragen, maar nieuwe vragen over onze 'oplossingen'.

4) Pleidooi voor een 'Reflectiekamer'



# Jeugdzorg

Opbouwfase

1900-1950

Uitbouwfase

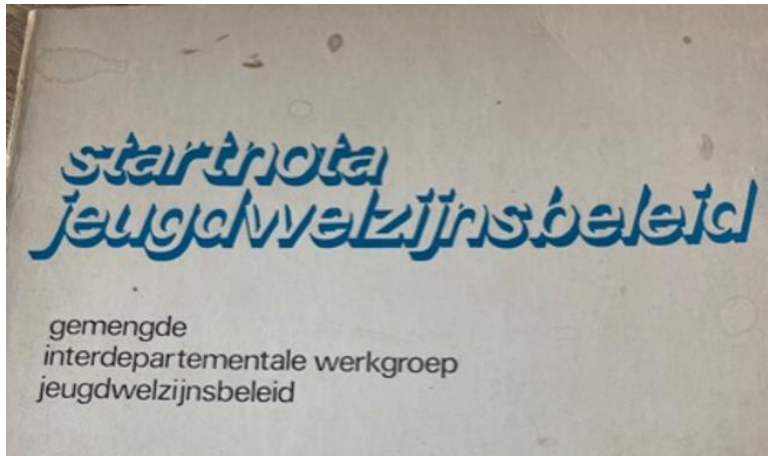
1950-1975

Hervormingsfase

1975-heden

Pleidooi voor een Reflexieve fase





## 1974: Knelpunten

P. 24: 'Onoverzichtelijkheid en ondoorzichtigheid van het hulpaanbod, veelheid aan hulpvoorzieningen, gebrek aan onderlinge afstemming en slechte spreiding van de voorzieningen.'

P. 25: 'Goede hulpverlening komt niet tot stand indien de signalen niet juist worden 'vertaald' naar oorzaken toe.'

P. 26: 'De onvoldoende samenhang in de hulpverlening op het uitvoerende vlak vindt haar oorzaak voor een groot deel in het ontbreken van samenhang in het beleid op een hoger niveau bij de overheid (...).'

P.26: 'Residentiele hulpverlening voor jeugdigen is als zodanig eigenlijk al een knelpunt. Het instellingsverblijf isoleert hem van zijn vertrouwde wereldje, zijn milieu van herkomst en de problemen die hij daar had.'

P. 27: 'Wie hulp zoekt en ontvangt begeeft zich in een afhankelijkheidsrelatie, het zwaarste accent dreigt deze afhankelijkheid te krijgen in een hulpverleningsproces dat gekoppeld is aan, of zich afspeelt binnen een gerechtelijke maatregel. De hulpvrager die het niet eens is met de zienswijze van de hulpverlener heeft geen enkele mogelijkheid van beroep. Rechtswaarborgen, instanties of regelingen daarvoor ontbreken.'

## Repeterend patroon

### Wet

### Memorie van toelichting

Wet op de jeugdhulpverlening  
1989

'(...) beleid dat is gericht op de totstandkoming van **een samenhangend aanbod** van jeugdhulpverlening van goede kwaliteit en afgestemd op de **behoefte** (...).'

Wet op de jeugdzorg 2005

'de totstandkoming van een passend en **samenhangend zorgaanbod.**'

Jeugdwet 2015

'(...) effectievere **hulp** aan jeugdigen en gezinnen. (...) afgestemd op (...) **de behoeften** van individuele jeugdigen en hun ouders.'

Wetsvoorstel  
Wet verbetering beschikbaarheid  
zorg voor jeugdigen 2020

'Het is nodig **de behoefte** van jeugdigen en gezinnen in beeld te hebben, (...).  
Het is nodig dat het **aanbod** past bij de vraag.'



## Repeterend patroon Kamerbrief 13-5-2022 Pag. 1

### Kern van de brief

Sinds ons aantreden begin dit jaar hebben we zoveel mogelijk gesproken met jongeren en (pleeg)ouders die met jeugdzorg te maken hebben (gehad) over hun ervaringen, wat er wel en niet goed gaat en vooral wat er nodig is om jeugdzorg te verbeteren. Zij vertellen op indringende wijze en met veel urgentie dat hulp en ondersteuning **niet altijd beschikbaar** is, **niet aansluit op hun behoeften** of (te) laat wordt ingezet en welke gevolgen dit heeft (gehad) op hun leven.

Ministerie van Volksgezondheid,  
Welzijn en Sport

> Retouradres Postbus 20350 2500 EJ Den Haag

De Voorzitter van de Tweede Kamer  
der Staten-Generaal  
Postbus 20018  
2500 EA DEN HAAG

**Bezoekadres**  
Parnassusplein 5  
2511 VX Den Haag  
www.rijksoverheid.nl

**Kenmerk**  
3363611-1028816-J

**Bijlage(n)**  
10

**Uw brief**

*Correspondentie uitsluitend  
richten aan het retouradres  
met vermelding van de  
datum en het kenmerk van  
deze brief.*

Datum 13 mei 2022  
Betreft Hervormingen jeugdzorg





**Repeterend patroon** Toekomstscenario Kind- en gezinsbescherming Pag. 6-7.

'Kinderen en gezinnen voelen zich onvoldoende gehoord en gezien.'

'Die nieuwe manier van werken moet **samenhangende hulp** en steun organiseren voor het hele gezin.'





## Reactief patroon

### Wet

### Memorie van Toelichting

|                                   |  |
|-----------------------------------|--|
| Wet op de jeugdhulpverlening 1989 | ‘De ontwikkelingen van de laatste jaren <u>hebben geleid tot</u> een herbezinning op het gevoerde beleid en tot het formuleren van nieuwe beleidsuitgangspunten.’  |
| Wet op de jeugdzorg 2005          | ‘Er is de afgelopen jaren hard gewerkt aan vernieuwing van de jeugdzorg. Dit is <u>gebeurd in verband met</u> de in de praktijk gebleken problemen bij de uitvoering van de Wet op de jeugdhulpverlening.’ |
| Jeugdwet 2015                     | ‘De tekortkomingen van het huidige stelsel, die <u>aanleiding vormen</u> voor dit wetsvoorstel.’   |



## Reactief patroon Kamerbrief 13-5-2022 Pag. 2

Het jeugdstelsel waarin zij werken kampt met onbedoelde effecten, die o.a. hoge administratieve lasten in de hand werken. Ook is de arbeidsmarkt krap en is in sommige delen van de jeugdzorg de werkdruk erg hoog.

Al met al is de belofte van de decentralisatie – passende hulp, dichtbij huis, gezinsbreed, efficiënter en met minder kosten – onvoldoende waargemaakt. Er wordt meer geld dan ooit aan jeugdzorg besteed. Dat is voor de toekomst **niet houdbaar, het moet anders en het moet beter.**

|   |                        |
|---|------------------------|
| Ministerie van Volksgezondheid,<br>Welzijn en Sport   |                        |
| > Retouradres Postbus 20350 2500 EJ Den Haag  |                        |
| De Voorzitter van de Tweede Kamer<br>der Staten-Generaal<br>Postbus 20018<br>2500 EA DEN HAAG   |                        |
| <b>Bezoekadres</b><br>Parnassusplein 5<br>2511 VX Den Haag<br><a href="http://www.rijksoverheid.nl">www.rijksoverheid.nl</a>                      |                        |
| <b>Kenmerk</b><br>3363611-1028816-J   |                        |
| <b>Bijlage(n)</b><br>10   |                        |
| <b>Uw brief</b>   |                        |
| <small>Correspondentie uitsluitend<br/>richten aan het retouradres<br/>met vermelding van de<br/>datum en het kenmerk van<br/>deze brief.</small> |                        |
| Datum   | 13 mei 2022            |
| Betreft   | Hervormingen jeugdzorg |

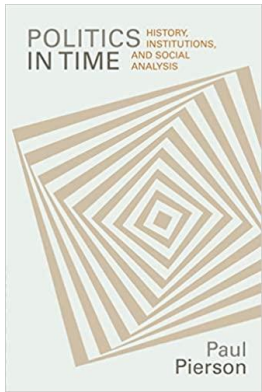




**Reactief patroon** Toekomstscenario Kind- en gezinsbescherming Pag. 21.

'Het toekomstscenario kind- en gezinsbescherming (...) is wenselijk en nodig, maar vergt wel structuurwijzigingen ten opzichte van het huidige stelsel.'





*‘Many important social processes take a long time – sometimes an extremely long time- to unfold. This is a problematic fact for contemporary social science (...). Both in what we seek to explain and in our search for explanations, we focus on the immediate- we look for causes and outcomes that are both temporally contiguous and rapidly unfolding. In the process, we miss a lot (...). There are important things that we do not see at all, and what we do see we often misunderstand.’*

Paul Pierson (2004:79)

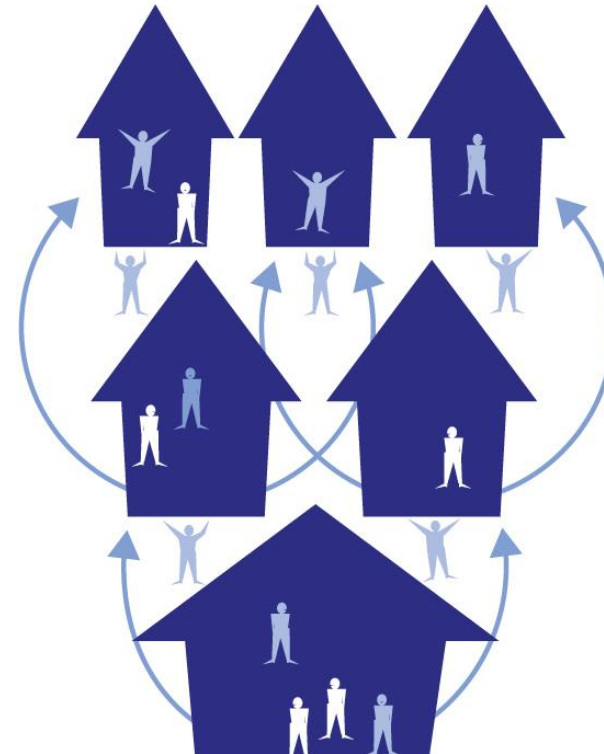
logica van  
**gepastheid**

*zelfversterkend*



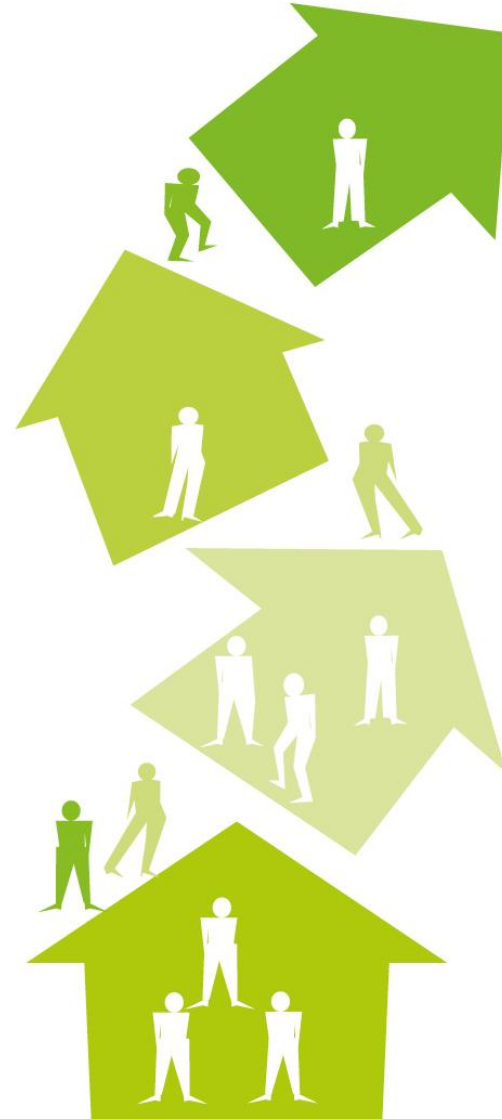
logica van  
**padafhankelijkheid**

*zelfversterkend*



logica van  
**calculatie**

*reactief*



logica van  
**interferentie**

*reactief*





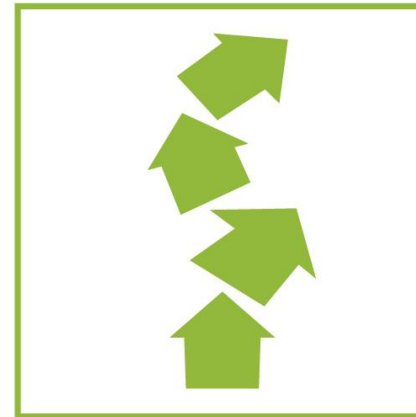
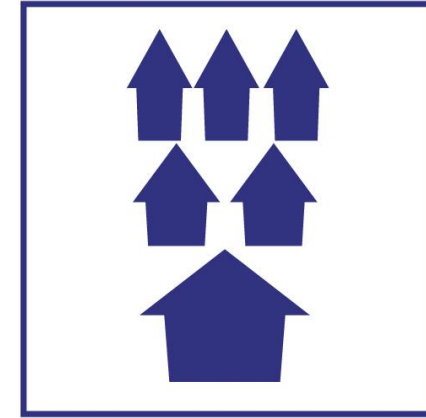
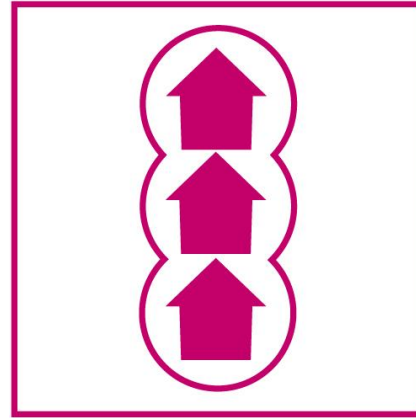
33 684

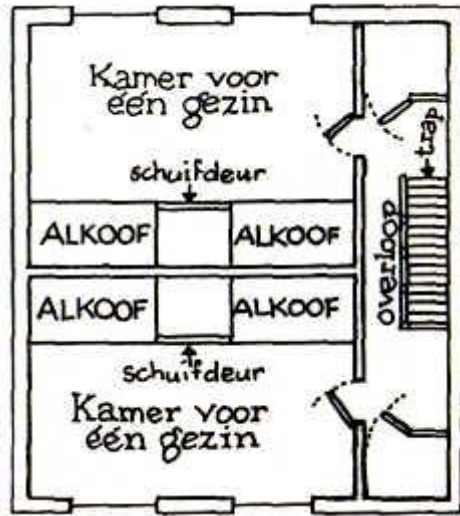
**Regels over de gemeentelijke  
verantwoordelijkheid voor preventie,  
ondersteuning, hulp en zorg aan jeugdigen en  
ouders bij opgroei- en opvoedingsproblemen,  
psychische problemen en stoornissen  
(Jeugdwet)**

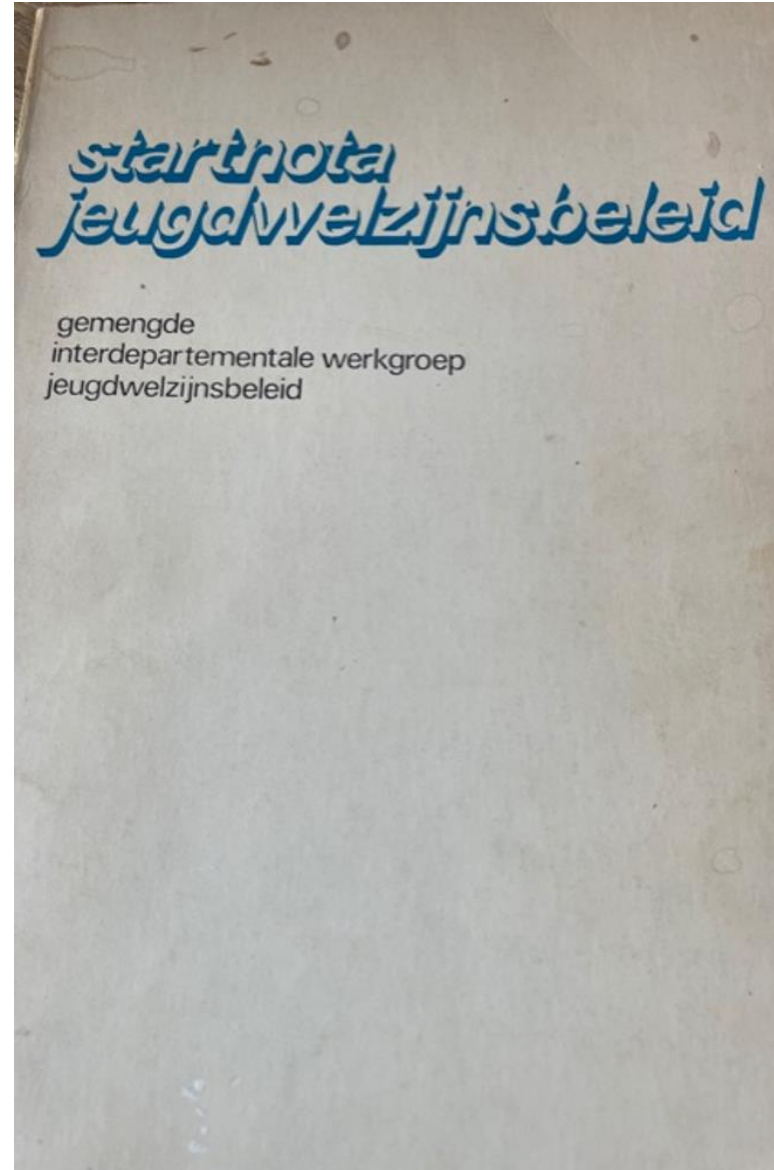
Nr. 3

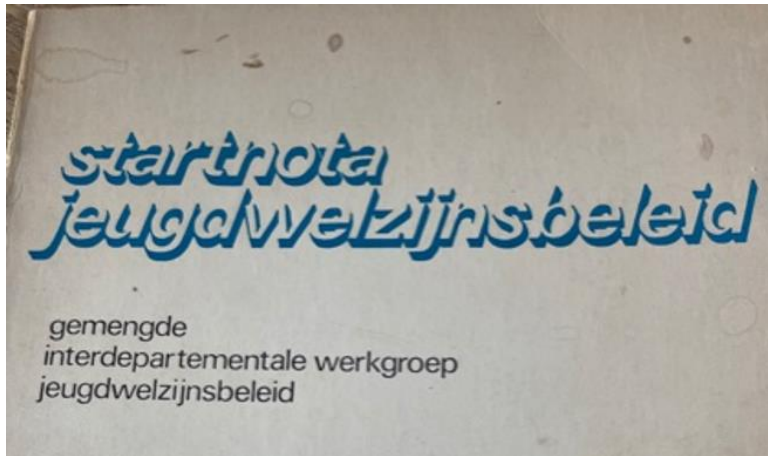
MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN DEEL









## 1974: Knelpunten

P. 24: 'Onoverzichtelijkheid en ondoorzichtigheid van het hulpaanbod, veelheid aan hulpvoorzieningen, gebrek aan onderlinge afstemming en slechte spreiding van de voorzieningen.'

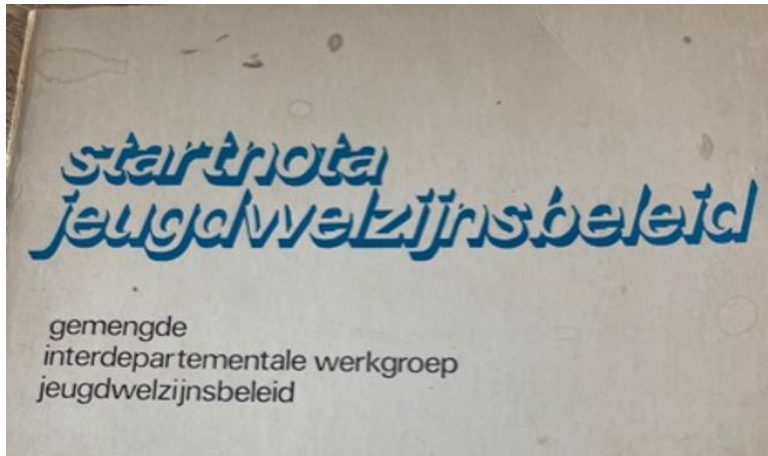
P. 25: 'Goede hulpverlening komt niet tot stand indien de signalen niet juist worden 'vertaald' naar oorzaken toe.'

P. 26: 'De onvoldoende samenhang in de hulpverlening op het uitvoerende vlak vindt haar oorzaak voor een groot deel in het ontbreken van samenhang in het beleid op een hoger niveau bij de overheid (...).'

P.26: 'Residentiele hulpverlening voor jeugdigen is als zodanig eigenlijk al een knelpunt. Het instellingsverblijf isoleert hem van zijn vertrouwde wereldje, zijn milieu van herkomst en de problemen die hij daar had.'

P. 27: 'Wie hulp zoekt en ontvangt begeeft zich in een afhankelijkheidsrelatie, het zwaarste accent dreigt deze afhankelijkheid te krijgen in een hulpverleningsproces dat gekoppeld is aan, of zich afspeelt binnen een gerechtelijke maatregel. De hulpvrager die het niet eens is met de zienswijze van de hulpverlener heeft geen enkele mogelijkheid van beroep. Rechtswaarborgen, instanties of regelingen daarvoor ontbreken.'





## 1974: Veranderingrichtingen

P. 28: 'Een hulpverlening waarbinnen het geheel van instellingen en instanties meer dan thans onderlinge samenhang, afstemming, coördinatie vertoont, zowel ten behoeve van de cliënt als ten behoeve van een doelmatig gebruik van middelen.'

P. 28: 'Hulpverlening (...) kan slechts zinvol functioneren als elders in de maatschappij aan bepaalde voorwaarden is voldaan, bijvoorbeeld wat betreft huisvesting, opleiding, werkgelegenheid.'

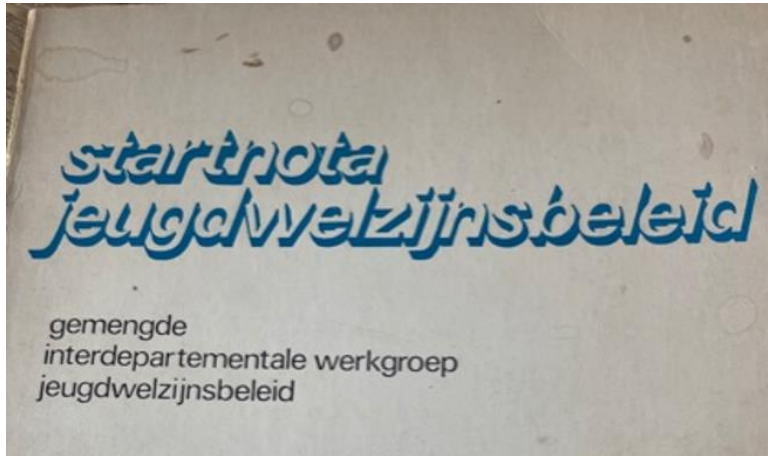
P. 28: 'Een hulpverleningsproces dat door de cliënt als een samenhangend eenvoudig geheel ervaren kan worden, zonder te veel wisselingen van personen, verwijzingen en formulieren enz. Hulpverlening die aansluit bij de omgeving en het levenspatroon van de cliënt, en die minder dan thans gebukt gaat onder een (...) een indeling in sectoren.'

P. 29: 'Wat de hulpverleningsinstellingen betreft, is de werkgroep van mening dat de kleine schaal die hulpverlening vraagt veilig moet worden gesteld, ook bij de vorming van grotere, regionale instituten.'

P. 29: 'Een hulpverlening die altijd weer het concrete contact met de individuele mens en zijn situatie laat prevaleren.'

P. 29: 'Een meer democratische hulpverlening waarin hulp krijgen niet een gunst is maar een fundamenteel recht voor iedereen, zoals staat aangegeven in de verklaringen van de rechten van de mens en van het kind, (...) die zich voltrekt in wezenlijk gedemocratiseerde instellingen.'

'P. 29: 'Een hulpverlening die meer doet aan de wetenschappelijke evaluatie van gebruikte methoden, en minder dan thans het geval lijkt door traditie wordt ingegeven.'



## 1974: Konkrete wensen

P. 30: '(...) het is wenselijk dat er regiogewijs een proces op gang komt (of krachtig doorzet) van onderlinge afstemming en coördinatie van de daarin werkzame instellingen, dat hulpverlening waar mogelijk plaatsvindt in samenspel met degenen die in het directe milieu van de klient beschikbaar zijn: vrijwilligers, buurtwerkers, huisartsen enz.'

P. 30: 'Een op wet gebaseerde doelmatige en toegankelijke mogelijkheid voor voor klienten, om hun zaak voor te leggen als zij zich in de hulpverlening wezenlijk tekort gedaan voelen.'

P. 31: '(...) binnen de residentiele voorzieningen de voorwaarden te verbeteren voor persoonlijke aandacht, ontdekking van de maatschappij, continuïteit van relaties, onder meer door kleinere groepen, waar mogelijk kleinere inrichtingen, niet geïsoleerd van de gemeenschap en naar buiten toe open.'

# Wet op de jeugdhulpverlening 1989: Zo-Zo-Zo-beleid

## Sturingsinstrumenten:

- Decentralisatie naar de provincie
- Schaalvergroting instellingen
- Herspreiding van het aanbod
- Categorisering zorgaanbod (ambulant, semi-residentieel, residentieel en pleegzorg)
- Regionaal samenwerkingsverband zorgaanbieders
- Vorming van een regionaal jeugdhulpadviesteam (jhat)
- Schriftelijk plaatsingsvoorstel
- Voorrang voor kinderen met een kinderbeschermingsmaatregel

*'Dit heeft, zonder dit tot doelstelling te maken, als effect dat de hulpverlening in vele gevallen goedkoper kan worden (...).'*

Memorie van toelichting (1985-1986:2)



# Wet op de jeugdzorg 2005: De cliënt centraal

## Sturingsinstrumenten:

- Versterken voorliggende voorzieningen (Kinderopvang, Onderwijs etc.)
- Eenduidige toegang: Bureau Jeugdzorg
- Recht op jeugdzorg
- Acceptatieplicht zorgaanbieders
- Opdelen van het aanbod naar meer flexibele modules (producten)
- Vraagsturing / kostenbeheersing

*'Kostenbeheersing is in een dergelijk door de vraag gestuurd systeem op verschillende manieren mogelijk.'*

Memorie van toelichting (2001:13).





# Jeugdwet 2015: Transformatie

Doordecentralisatie naar gemeenten (3 decentralisaties: Jeugdwet, WMO, P-wet)

Gemeentelijke voorzieningenplicht (jeugdhulpplicht) → Beschikken

42 Jeugdhulpregio's

5 transformatiedoelen:

1. preventie en uitgaan van eigen verantwoordelijkheid;
2. demedicaliseren, ontzorgen en normaliseren;
3. eerder de juiste hulp op maat om dure gespecialiseerde hulp te verminderen;
4. integrale hulp aan gezinnen volgens 'één gezin, één plan';
5. meer ruimte voor professionals om de juiste hulp te bieden.

*'De sturingsfilosofie van het wetsvoorstel is gebaseerd op de veronderstelling dat inzet op preventie en eigen kracht leidt tot een besparing op specialistische zorg.'*

Memorie van toelichting (2013:22).



**Reactief patroon** Kamerbrief van Ooijen 13-5-2022 Pag. 1

Kinderen en jongeren die met de meest complexe problematiek te maken krijgen of jongeren met een levenslange en levensbrede beperking/aandoening lijken vaak het minst geholpen te worden. Zij dreigen te verzanden in een **stelsel waarin lichte hulp floreert**. Het beroep op jeugdzorg is de afgelopen decennia sterk gestegen.



## 4e orde oplossingen voor 4e orde problemen

De Kamerbrief suggereert oplossingen (inperken reikwijdte van de jeugdhulpplicht 2022) voor problemen (stijgend beroep lichte hulp) die voortvloeien uit oplossingen (preventie in 2015) voor problemen (medicalisering en curatie) die voortvloeien uit oplossingen (objectieve vraagsturing in door Bureau jeugdzorg 2005) voor problemen (subjectieve zorgtoeleiding) die voortvloeien uit oplossingen (jeugdhulpadviesteams 1989) voor problemen...





...die problemen betroffen in 1989:

- de geringe aansluiting tussen behoefte en aanbod;
- de geringe effectiviteit;
- het ontbreken van samenhang in het zorgaanbod;
- de gescheiden bestuurlijke verantwoordelijkheden;
- de onacceptabele positie van de meest kwetsbare kinderen in het stelsel
- de afhankelijkheidspositie van ouders in de justitiële keten
- de residentiele jeugdzorg in zichzelf
- de onbeheersbare kosten.

Daarmee zijn de problemen nagenoeg hetzelfde als in 2023....  
En de voorgestelde aanpak als die in 1974



## 4.1 Veranderstrategie

Om de beoogde veranderingen te kunnen realiseren zetten partijen de komende jaren in op 'anders denken' en 'anders doen'. Het is belangrijk dat we jeugdigen (en hun gezin en naasten) nog meer centraal zetten in alles wat we doen. Dat we nog beter luisteren naar en aansluiten bij hun behoeften. Dat we zorgen voor een meer integrale aanpak, waarbij we niet alleen kijken naar de jeugdige zelf, maar ook de gezinssituatie en eventuele problematiek op bijvoorbeeld het terrein van het onderwijs, de bestaanszekerheid en wonen. Dat we hulp bieden op basis van de meest recente inzichten. En dat we alleen (jeugd)hulp bieden als dit de meest effectieve en passende oplossing is.

