

# De Gordiaanse jeugdknop

JEUGDBELEID MET MEER GEZIN EN  
MEER GEZAG

# Kantellingen

**WI**

WETENSCHAPPELIJK  
INSTITUUT  
VOOR HET CDA

Publicatie van het Wetenschappelijk instituut voor het cda.  
Het instituut heeft ten doel het (doen) verrichten van wetenschappelijke arbeid ten behoeve van het cda op basis van de grondslag van het cda en in aansluiting op het Program van Uitgangspunten. Het instituut geeft gedocumenteerde adviezen over hoofdlijnen van het beleid, hetzij op eigen initiatief, hetzij op verzoek vanuit het cda en/of van de leden van het cda in vertegenwoordigende lichamen.

# WI

Wetenschappelijk Instituut voor het cda  
Dr Kuypersstraat 5, Postbus 30453, 2500 GL Den Haag  
Telefoon (070) 3424870  
Fax (070) 3926004  
Email [wi@bureau.cda.nl](mailto:wi@bureau.cda.nl)  
Internet [www.cda.nl](http://www.cda.nl)

ISBN 90-7449-34-08  
2005 Wetenschappelijk Instituut voor het cda

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

## INHOUDSOPGAVE

<b>Voorwoord</b>	<b>4</b>
<b>Samenvatting</b>	<b>5</b>
<b>Inleiding: de jeugd als een 'ongetemd' probleem</b>	<b>9</b>
<b>1 Jeugd, opvoeding, ouders</b>	<b>13</b>
<b>2 De strijd om de cijfers</b>	<b>20</b>
2.1 Ondervragen, registreren en analyseren.	23
2.2 Risicogroepenanalyse.	25
2.3 Probleemgedrag.	29
<b>3 Gezinsloosheid en gezagsloosheid</b>	<b>34</b>
3.1 Onopgeloste dilemma's uit het verleden.	35
3.2 Actueel dilemma: gezagsloosheid.	40
3.3 Conclusie.	48
<b>4 De Gordiaanse knoop</b>	<b>52</b>
<b>5 Noodzakelijke doorbraken</b>	<b>59</b>
5.1 Levensloopbeleid: Jeugd, Gezin (en Senioren).	62
5.2 Regie, beheer en uitvoering op lokaal niveau.	63
5.3 Digitale signalering.	66
5.4 Behandelen in de buurt: persoonlijk aanspreekpunt.	70
5.5 Onder Toezicht.	73
5.6 Volgen en toetsen.	74
5.7 Partnerschap met ouders.	75
5.8 Samengevat: jeugdbeleid met ruggengraat.	77
<b>6 Van nazorg naar voorzorg</b>	<b>79</b>

## VOORWOORD

Wie het over jeugd heeft, heeft het over kinderen, over ouders en over jonge zelfstandige volwassenen, heeft het eigenlijk over de hele samenleving. Een rapport over 'de jeugd' zou in principe in kunnen gaan op vrijwel alle maatschappelijke terreinen, niet alleen op opvoeding, maar ook op onderwijs, op werk, op jeugdparticipatie in het bestuur, etc.

In het voorliggende rapport is bewust gekozen voor een beperkte focus: het specifieke beleid dat gericht is op de hulpverlening aan gezinnen en jongeren. Dit punt is zeer actueel: zaken als geweld door jongeren en mishandeling door ouders geven steeds opnieuw reden tot grote verontrusting.

Het voorliggende rapport analyseert de maatschappelijke vragen, constateert dat er 'meer gezin en meer gezag' nodig is in het jeugdbeleid en doet daarvoor specifieke aanbevelingen. Niet meer en niet minder. Dat neemt niet weg dat er wel degelijk ook aanleiding is om over opvoeding, gezinnen en jongeren in een veel breder perspectief te rapporteren. Een perspectief waarin volgens het WI dan ook meer fundamentele vragen aan de orde moeten komen. Zoals de vraag naar de grenzen tussen gezin en maatschappij, die in de afgelopen jaren sterk lijken te verschuiven. Enerzijds is er de roep om sneller in te grijpen als ouders niet functioneren. Anderzijds stellen ouders steeds vaker het onderwijs, de zorg of de overheid zelf verantwoordelijk voor datgene wat hen overkomt.

Het bestuur van het WI voor het CDA wil deze commissie, bestaande uit dhr. S. van der Tak (voorzitter) en drs. E.C. van Wenum-Kroon, de adviseur Mr. C. Çörüz, de auteurs drs. P. Cuyvers en dr. A. Klink hartelijk danken voor hun inzet en voor de inbreng van hun deskundigheid.

Het WI dankt in het bijzonder de externe deskundigen die bereid waren om bij de totstandkoming van dit rapport informatie te geven en/of commentaar te leveren op de teksten in verschillende stadia. Zonder hun medewerking en hun bereidheid om - vaak gevoelige - kwesties uit hun eigen praktijk in alle openheid te bespreken was dit rapport niet tot stand kunnen komen.

mr. R.J. Hoekstra  
(voorzitter)

dr. A. Klink  
(directeur)

## SAMENVATTING

Zoals de titel 'De Gordiaanse jeugdknoop' aangeeft gaat het in dit rapport om een ingewikkeld probleem waarbij de knoop doorgehakt moet worden. Jeugdbeleid zit muurvast door met elkaar vervlochten onopgeloste vraagstukken op ideologisch, organisatorisch en bestuurlijk terrein.

Het rapport behandelt drie vragen met betrekking tot de hedendaagse jeugd: wie heeft er problemen, waarom zijn die problemen er en wat kunnen we er aan doen?

### *Wie?*

De vraag wie er nu (echt) problemen heeft is relevant omdat de meningen daar sterk over verdeeld zijn: is er sprake van algemene verloedering van de 'jeugd van tegenwoordig' of is er sprake van problemen met specifieke groepen. Betoogd wordt dat er een grote kloof is tussen de algemene beeldvorming en de werkelijkheid. Het percentage jongeren met echte problemen is veel kleiner dan de vaak genoemde 15 procent en de oververtegenwoordiging van allochtone jongeren in de hulpverlening betekent absoluut niet dat het slecht gaat met allochtone jongeren in het algemeen. In feite zijn de veel genoemde factoren als armoede of cultuurverschil geen goede verklaring voor probleemgedrag: meer dan 90 procent van de jongeren in die omstandigheden krijgt geen problemen. Een veel belangrijker factor ligt in falende ouders, met name bij verslaving of mishandeling, en in medische of psychische problemen bij jongeren zelf.

### *Waarom?*

Toch wordt de jeugdproblematiek zowel groter als intenser. Wat wel aan de hand is – en dan zijn we tegelijk bij de 'waarom'-vraag – heeft te maken met wat de 'mogelijkheid van succesvolle overtredingen' wordt genoemd. Enkele tienduizenden 'zware gevallen' krijgen veel te veel ruimte – met name ook om anderen 'mee te nemen' in hun gedrag. Deze relatief kleine groep kan zoveel impact hebben omdat er sprake is van zowel gezinsloosheid als van gezagsloosheid in het professionele systeem van hulpverlening dat we hebben geconstrueerd voor de hulpverlening aan ouders, kinderen en jongeren.

Het systeem heeft last van gezinsloosheid om verschillende redenen en op verschillende niveaus:

- Al in de vroegste fase van de huidige jeugdzorg, aan het einde van de 19e eeuw, begon de discussie tussen de voorstanders van gezinsondersteuning en de voorstanders van 'vervanging' van gezinnen met problemen door

institutionalisering, waarbij de laatstgenoemden meestal aan het langste eind trokken. De geschiedenis van de jeugdhulpverlening en jeugdzorg is een aaneenschakeling van pogingen tot hervormingen, met steeds hetzelfde doel, namelijk laagdrempeliger worden ten opzichte van gezinnen en kinderen zelf. Elke poging heeft tot nog toe echter geleid tot een versterking van de rol van de instituties zelf. Vandaag de dag is elke expert – nog steeds – van mening dat de hulp dichterbij de gezinnen moet komen, terwijl inmiddels meer dan 90 procent van de middelen ‘aan het einde van de keten’ in zware voorzieningen is geconcentreerd en niet meer dan een paar procent van alle middelen aan preventie wordt besteed.

- In de tweede helft van de vorige eeuw overheerste in de hulpverlening de opvatting dat het gezin een achterhaald instituut was, dat zelfs onderdrukkend werkte. Deze overtuiging werkt vandaag de dag nog door in de gedachte dat opvoedingsfuncties gedeeld (moeten) worden met instellingen als de school of andere actoren in de sociale omgeving. Als deze instituties echter de primaire opvoedingsprocessen over (zouden) moeten nemen worden ze overvraagd: geen enkel instituut kan de noodzakelijke onvoorwaardelijke betrokkenheid (en liefde) leveren die daarvoor nodig is.

Ook wat betreft de gezagsloosheid is sprake van verschillende met elkaar samenhangende factoren:

- In de tweede helft van de vorige eeuw was sprake van een algemene afname van de uitoefening van gezag: in het gezin, in de school en op straat verdwenen de strakke en uniforme grenzen voor het gedrag, net zoals de officiële ‘controleurs’ van de openbare ruimte zoals conciërges en conducteurs. Inmiddels worden deze controleurs weer overal ingevoerd maar school en straat zijn nog steeds vaak ‘vrijplaatsen’ voor (wan)gedrag.
- De ‘ideologie van de onverantwoordelijkheid’ beheerste lange tijd de analyses in de hulpverlening. De redenen voor probleemgedrag van jongeren werden buiten henzelf gezocht in de falende opvoeding, armoede, cultuurverschillen, etc. In feite verwierven jongeren hiermee een legitimering voor welk (wan)gedrag dan ook. Tegelijk werd hen elk perspectief op verbetering ontnomen, want hun gedrag was immers ‘afhankelijk van de omstandigheden’ niet van hun eigen keuzes, dus ook niet door die keuzes veranderbaar.
- Binnen de sector van de hulpverlening zelf was er sprake van grote autonomie van instellingen en professionals, en daarmee van een gebrek aan onderlinge controle, van meting van effectiviteit van inzet en methoden, etc. De onoverzichtelijkheid van het veld had een pendant in de onoverzichtelijkheid van de bestuurlijke organisatie: zeven departementen (en hun verschillende afdelingen), twaalf provincies en honderden gemeenten financieren elk een deel van het veld, met vele overlappingsen.

Ook hier geldt dat elke poging om meer bestuurlijke greep op het veld te krijgen in het verleden heeft geresulteerd in meer bestuurslagen in plaats van minder en in meer bureaucratie dan minder. (Hoewel het resultaat van de nieuwste pogingen, de Wet op de Jeugdzorg en de Operatie JONG nog moet worden afgewacht.)

- *Last but not least* is er binnen de hulpverlening zelf geen heldere toedeling van eindverantwoordelijkheid voor een kind of gezin. In complexe situaties zijn vaak zelfs meer dan tien hulpverleners betrokken, die elk maar een deel van de informatie hebben.

Geconstateerd is tenslotte dat de verschillende factoren elkaar onderling versterken. Bestuurlijke versnippering maakt het mogelijk dat iedereen zich kan blijven 'verschansen' achter de eigen financieringsstroom en zich kan onttrekken aan effectmeting en intercollegiale toetsing. Ouders en kinderen zelf kunnen nauwelijks invloed uitoefenen, maar moeten afwachten wat zij (kunnen) krijgen aan hulp, afhankelijk van indicaties en wachtlijsten. Beleidsverantwoordelijken beschikken niet over sturingsinformatie. Omdat het ene probleem niet opgelost kan worden zonder het andere aan te pakken, is gelijktijdige actie op verschillende fronten nodig, moet de Gordiaanse knoop van het jeugdbeleid worden doorgehakt.

#### *Wat te doen?*

Voorgesteld wordt om een zevental maatregelen te nemen die 'de inhoudelijke krachten kunnen ontketenen'. Een van de conclusies uit de analyse is immers dat er op zich meer dan voldoende goedwillende hulpverleners zijn, maar dat ze vastzitten in het systeem. Net zoals de overgrote meerderheid van de ouders niets liever wil dan ondersteuning – daar zelfs actief om vraagt – maar daar (te) lang op moet wachten. De maatregelen zijn:

1. De 'ontschotting' van beleid door bundeling van alle beschikbare middelen onder een enkele beleidsverantwoordelijkheid, bijvoorbeeld een Ministerie voor Gezin en Jeugd, waarbij de koppeling met Welzijn en Volksgezondheid gehandhaafd blijft.
2. Parallel daaraan de instelling van een enkelvoudige verantwoordelijkheid voor jeugdbeleid op lokaal niveau, dit te ondersteunen door een enkele instelling die een ruggengraatfunctie krijgt voor wat betreft de aanlevering van beleidsinformatie. De GGD is hiervoor de meest voor de hand liggende instelling vanwege de beschikbare expertise en de mogelijkheid om kinderen en jongeren zowel in hun levensloop als bij verhuizing te volgen.
3. De invoering van een integraal systeem voor (vroeg)signalering en bundeling van alle beschikbare signalen in een 'digitale ruggengraat', dit opnieuw met het criterium dat de levensloop gevolgd moet kunnen

worden, maar ook informatieoverdracht tussen gemeenten gewaarborgd moet zijn.

4. De invoering van lijnverantwoordelijkheid voor een gezin of jongere, door op het niveau van buurten of wijken centra in te stellen waarin hulpverleners samenwerken en waarin telkens een enkele casemanager de eindverantwoordelijkheid heeft voor de hulpverlening, inclusief de rapportage hierover aan het volgsysteem.
5. De invoering van betere mogelijkheden voor bestuurders en hulpverleners om instrumenten van gezag of dwang in te zetten als de situatie van jongeren daarom vraagt. (Omdat het hier gaat om een complexe juridische materie zal het WI van het CDA hier een apart rapport over uitbrengen.)
6. De invoering van systematische effectmeting voor alle vormen van steun en hulp aan gezinnen en jongeren.
7. Een Nationaal Programma Opvoedingsondersteuning, dat wordt uitgevoerd door de huidige basisvoorzieningen en onderdelen bevat als systematische informatie over kindontwikkeling, schriftelijke, telefonische of digitale vraagbaken, oudercursussen, etc.

Deze aanbevelingen zouden uiterlijk in 2008 uitgevoerd moeten zijn. Intussen acht het WI van het CDA het dringend noodzakelijk dat er een breder en fundamenteel debat gevoerd wordt over de verschuivende grenzen tussen gezin en samenleving. Deze verhouding wordt complexer en leidt op meer terreinen dan die van de hulpverlening alleen tot nieuwe knelpunten en spanningen. Tot nog toe is het debat echter niet met, maar over ouders gevoerd, het is tijd dat beleid en hulpverlening ouders niet meer als 'doelgroep' maar als 'partners' gaan beschouwen.



# Inleiding: de jeugd als een 'ongetemd' probleem

De nieuwe wet op de Jeugdzorg is – na een zeer moeizaam proces – begin dit jaar ingevoerd. Vlak daarvoor heeft het kabinet de Operatie JONG in het leven geroepen, met het oog op een betere afstemming van het jeugdbeleid tussen de betrokken departementen. Het behoeft weinig betoog dat het thema ‘jeugd’ ook op andere beleidsterreinen en sterk in de aandacht staat. Dat heeft natuurlijk alles te maken met de groeiende maatschappelijke zorg, of zelfs onvrede over het gedrag van jongeren in de samenleving. Het zou een *understatement* zijn om te spreken van ‘klachten’. Over een breed front signaleren pers, professionals en politiek een toename van problemen.

Er is bijvoorbeeld al jaren kritiek uit het onderwijsveld over het kennelijk gebrek aan opvoeding van het nodige aantal scholieren. En er is grote zorg in het bijzonder over kinderen die niet voldoende uitgerust of zelfs niet voldoende gevoed ‘s morgens binnenkomen. Ook over grote aantallen kinderen met taalachterstand of jongeren die voortijdig de school verlaten, bestaan de nodige zorgen. Deze zorgen mengen zich met het beeld dat velen in de samenleving hebben van de jeugd in het algemeen: van hufterig gedrag in het openbaar vervoer tot toenemend geweld in het uitgaansleven. *Last but not least* wordt de samenleving met enige regelmaat opgeschrikt door extreme gevallen van (zinloos) geweld door jongeren, en recent ook door politiek of religieus geïnspireerd extremisme.

Aan de andere kant: kritiek op de ‘jeugd van tegenwoordig’ is van alle tijden. In dat kader wordt gewezen op de onmaatschappelijke jeugd uit de vijftiger jaren, de nozems en provo’s uit de zestiger jaren, de ‘rode terreurgroepen’ die zelfs moorden pleegden in de zeventiger jaren, de krakersrellen in de tachtiger jaren. Moeten we daaruit afleiden dat de huidige knelpunten ook wel incidenteel zullen zijn? Gaat het om een niet te vermijden stukje ontwikkelingspsychologie en dus simpelweg om soms wat doorgeschoten puberaal gedrag; hier en daar gevoed door verlies aan maatschappelijke samenhang? Of is er wel degelijk iets structureel mis in onze samenleving?

De bestuurskundige Hoppe<sup>1</sup> heeft in dit verband wel gesproken van de jeugd als een *ongetemd politiek probleem*. Dit is de tegenhanger van een ‘getemd technisch probleem’; een kwestie die weliswaar aangepakt moet worden, maar waarbij iedereen het zowel over de *analyse* als over de *oplossing* eens is. De Deltawerken waren daarvan een mooi voorbeeld, net als de inmiddels in gang gezette dijkverzwaring. Men was en is het eens over de maximale vei-

1 R. Hoppe, *Economische zaken schrijft een nota*, dissertatie VU Amsterdam 1983.

ligheid, is bereid er de hoge kosten voor op te brengen en men weet hoe het resultaat valt te bereiken.

Bij problemen rond de jeugd is men het noch eens over de analyse, noch over de oplossing. Er is immers zelfs discussie over de vraag *of* er wel een probleem is, laat staan *wat* het probleem precies is: algemene morele verloedering, slechte opvoeding, cultuurverschil...of dit alles tegelijk? Zelfs als er een 'diagnose' is, is het maar de vraag wat de oplossing is. Hoe valt er iets te doen aan duizenden ouders die onvoldoende opvoeden? Hoe valt een, door sommigen veronderstelde, hedonistische consumptiemaatschappij vol calculerende burgers bij te buigen? Hoe is een cultuurkloof te overbruggen?

Over elk van die vragen zou een afzonderlijk rapport geschreven kunnen worden. Of eigenlijk: over elk van die vragen zijn al talloze publicaties verschenen, elk met eigen invalshoeken en oplossingen. De jeugd kwestie is niet alleen ingewikkeld, maar is ook *ideologisch beladen*. Want wie de jeugd heeft, heeft de toekomst: progressieven, conservatieven, gematigden en radicalen komen elkaar op dit terrein tegen als het gaat om de vraag welke kant het op gaat met de samenleving.

Binnen dit krachtenveld heeft het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA er voor gekozen om een zo praktisch mogelijk rapport te maken. Er *zijn* namelijk forse problemen, misschien niet eens zozeer met 'de' jeugd, maar wel degelijk met een aantal jongeren...maar er zijn in ieder geval problemen met onze manier van omgaan met de jeugd, met de manier waarop die omgang is georganiseerd en vooral 'geinstitutionaliseerd'.

In het rapport worden drie vragen behandeld

De eerste vraag is **WIE** er problemen heeft: gaat het om massale verloedering of valt het bij nader inzien toch mee? De tweede vraag is **WAAROM** die problemen er zijn. Op basis van het wie en het waarom kunnen er uitspraken gedaan worden over de zeer concrete kwestie **WAT** er zou moeten gebeuren.

De antwoorden op deze vragen geven aanleiding tot urgentie. Er is dus een vraag die niet aan de orde is, en dat is het 'wanneer'. Want het antwoord daarop is: liever gisteren dan vandaag. De titel van het rapport is *De Gordiaanse jeugdknoop*, omdat men in het jeugd beleid, ondanks alle pogingen tot verbetering die zowel in het verleden als recent zijn ondernomen, nog steeds te maken heeft met een kluwen van volledig met elkaar vervlochten en daardoor volledig vastzittende kwesties. Die knoop moet worden doorgehakt, en wel zo snel mogelijk.

Als die knoop wordt doorgemaakt, moet er ruimte komen voor nieuwe prioriteiten in het jeugdbeleid, prioriteiten die in de afgelopen halve eeuw om diverse redenen afwezig waren. De eerste daarvan is de hernieuwde nadruk op het *gezin*: ouderschap is geen 'instantie' zoals kinderopvang, onderwijs of hulpverlening. Spreken over 'gezamenlijke verantwoordelijkheid' miskent waar de *eigenlijke en primaire* verantwoordelijkheid ligt. Een tweede prioriteit die over de hele linie in de 'jeugdketen' van belang is, is *herstel van het gezag*. Ook daar komt het erop aan voorbij de abstracties te komen.. Er moet een einde gemaakt worden aan de onduidelijkheid over de vraag wie nu exact waarvoor verantwoordelijk, zodat men daarop ook aanspreekbaar is.

# 1 Jeugd, opvoeding, ouders

Wie jeugd zegt, zegt opvoeding, en wie opvoeding zegt, zegt ouders. Of niet? Er wordt immers de laatste tijd regelmatig nadruk gelegd op de betrokkenheid van andere instituties dan het gezin. Daarbij komt vrijwel altijd de bekende uitspraak 'it takes a village to raise a child' ter tafel. Deze uitspraak is een door Hillary Clinton bekend geworden Afrikaans gezegde, waarvan de aantrekkingskracht voor de hand ligt: een idyllische combinatie van kleinschaligheid en onderlinge hulp. We zien bij wijze van spreken de buurman achterom komen met het zacht nasnikkende Bartje aan de ene hand en de kapotte vlieger in de andere hand. Voor liefhebbers van sociale controle kunnen we de vlieger ook vervangen door het gepikte appeltje of de voetbal die zojuist door de ruit ging, maar de kern van het beeld is duidelijk.

#### *Ouders en 'andere instanties'*

Opvallend is overigens dat dit gezegde eigenlijk nooit in het Nederlands wordt vertaald. Er zou dan staan: 'Er is een dorp nodig om een kind groot te brengen'. Mogelijk ligt dat aan de term 'dorp', die ook associaties oproept met zaken die velen minder prettig vinden, zoals de traditionele gezagsverhoudingen, het gebrek aan individuele vrijheid en de winkeliers die precies wisten bij wie van de klanten het 'iets meer' mocht zijn...

Ook de Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling vindt het woord 'dorp' ouderwets. Hij heeft het over de behoefte aan nieuwerwetse 'villages'. *Villages die passen bij de ouders en kinderen van vandaag*". In het kader van deze structuren zouden ouders, in een continue dialoog met 'andere instituties',<sup>2</sup> vorm moeten geven aan een 'moderne pedagogische infrastructuur'. De Raad wijst daarbij de gedachte af, dat 'ouders opvoeden en dat andere instanties hen daarbij ondersteunen'. Het gaat er zijns inziens om dat 'verschillende instanties de totale opvoedingsverantwoordelijkheid delen'.

#### *Professionele liefde?*

Hier is sprake van opvallend taalgebruik, namelijk de gelijkschakeling die besloten zit in de formulering 'ouders en *andere instanties*'. Dat impliceert dus dat ouders niet alleen gezien worden als een 'instantie', zoals een kinderdagverblijf of een school, maar ook dat zij daaraan *gelijk(waardig)* gesteld worden, voor zover het de opvoeding van kinderen en jongeren betreft. Deze benadering miskent naar onze mening de essentie van de relatie tussen ouders en kinderen. De pedagoog Hermanns waarschuwt in dit kader voor de neiging om een steeds 'functioneler' invulling te geven aan het begrip

2 Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling 2001, advies *Aansprekend Opvoeden*, p. 34.

opvoeding, als een didactisch proces waarin bijvoorbeeld normen worden uitgelegd en het bijbehorende gedrag wordt 'bekrachtigd' met acties als beloning of straf.<sup>3</sup> Opvoeding als een soort kopie van onderwijs, maar dan op kleinere schaal. *Zo werkt het niet*, stelt hij. Er is immers een wezenlijk verschil in de interacties tussen mensen met wie je een functioneel of professioneel contact hebt en tussen mensen met wie je *samenleeft*. Dat verschil is wellicht het beste te benoemen via de begrippen 'voorwaardelijk' tegenover 'onvoorwaardelijk'. Leerkrachten, oppas, buurman, huisarts, leeftijdgenoten op straat, preventiewerkers, hulpverleners, politieagenten, etc. zijn aanwezig onder bepaalde voorwaarden. Iemand betaalt namelijk hun salaris. Zij zijn niet altijd bereikbaar en bepaalde vragen passen niet bij de relatie tussen leerkracht en leerling. Leerkrachten zijn 'in functie'. Ouders hebben dat soort beperkingen niet: hun verantwoordelijkheid is dan ook van een *andere orde*.

#### *Bufferfunctie*

De 'onvoorwaardelijke' aanwezigheid en natuurlijk de liefde die ouders voor hun kinderen hebben is in dubbel opzicht onmisbaar voor de ontwikkeling van kinderen. Op de eerste plaats zorgt het voor de bekende *veilige hechting*: het gevoel van kinderen dat ze er volledig op vertrouwen dat hun ouders bescherming kunnen en zullen bieden. Zonder dit gevoel worden kinderen ernstig geremd in hun ontwikkeling. Zij durven minder goed te doen wat in de jeugd nodig is, namelijk pionieren en allerlei acties ondernemen om hun omgeving te verkennen en te testen. Op de tweede plaats zorgt de onvoorwaardelijke inzet van ouders ervoor dat allerlei negatieve externe invloeden worden *gebufferd*<sup>4</sup>. Ouders zijn alert op allerlei mogelijke bedreigingen en opereren preventief. Als er toch iets gebeurt, zetten zij alles op alles om de negatieve gevolgen voor hun kind te ondervangen. Vaak gaat dat om alledaagse dingen, maar van ouders met gehandicapte kinderen bijvoorbeeld is bekend dat zij hun leven vaak totaal 'om hun kind plooiën' om het toch vooral een menswaardig bestaan te geven.

De bekende gezinshistoricus Chr. Lasch heeft er op gewezen dat deze hechtings- en bufferfunctie van ouders in de moderne samenleving steeds indringender nodig is. De buitenwereld kent steeds minder veilige omgevingen. In een wereld vol competitie en grootschaligheid is het gezin volgens hem de laatste, maar kwetsbare 'haven in een harteloze wereld'.

3 J. Hermanns, Normen en waarden, afdwingen of het goede voorbeeld geven, in: *Kind en adolescent*, maart 2003.

4 J. Belsky. The determinants of parenting: a process model. In: *Child Development* (55) 1981.

### *Tijd*

Behalve een 'kwalitatief' verschil tussen ouders en instituties is er ook sprake van een 'kwantitatief' (of gradueel) verschil tussen de drie belangrijkste opvoedingsomgevingen voor kinderen, het gezin, de school en de straat. De beide laatste komen om te beginnen pas na een paar jaar in beeld en komen bovendien qua tijd niet in de buurt van het gezin. Kinderopvang en basisonderwijs bijvoorbeeld nemen gezamenlijk niet meer dan ongeveer een vijfde van de totale tijd in een week 'voor hun rekening'. Zelfs bij intensieve opvang of verlengde schooldagen zijn er nog altijd de avonden en weekenden. Maar het gemiddelde kind in Nederland gaat niet meer dan twee dagen naar de oppas en is om drie uur uit school. Als dat kind naar het middelbare onderwijs gaat, krijgt het bovendien een onvoorspelbaar rooster vol gaten (en drie maanden vakantie).

### *Fundamentele vaardigheden*

Het is dan ook duidelijk dat de school of de straat niet in staat zijn om *fundamentele* opvoedingsprocessen over te nemen als het gezin in dat opzicht te kort schiet. Het is zelfs omgekeerd: op school en op straat zijn het immers juist fundamentele vaardigheden als het vermogen tot positieve interactie, het kunnen communiceren en het rekening houden met anderen die de *basis* vormen voor datgene wat kinderen daar (bij)leren.

Op school gaat het om kennisoverdracht, en dat veronderstelt dat kinderen respect hebben voor verschillen in vaardigheden en zich in groepen kunnen gedragen. Op straat - of het speelplein - gaat het om interactie met gelijken zonder continu toezicht, hetgeen eveneens een aardige mate van zelfbeheersing veronderstelt. Met andere woorden: *leren* en *spelen* zijn zaken die zelf pas in een pedagogische context *kunnen* plaatsvinden als er al sprake is van een bepaald niveau van opvoeding.

### *Crisis in de opvoeding?*

Is dat niveau niet aanwezig, dan worden school en straat (dan wel: sociale omgeving, wijk etc) domweg overvraagd. En dat is ook wat deze instanties in de afgelopen jaren vaak aangeven: er zijn veel klachten zijn over het opvoedingsniveau en het gedrag van kinderen. Deze klachten lopen van wangedrag in de openbare ruimte, via gebrek aan aandacht op school (of erger) tot vandalisme, criminaliteit en extreme vormen van geweld. Omgekeerd rapporteren ouders zelf in toenemende mate - inmiddels bijna 70 procent - dat zij onzeker zijn in de opvoeding. Breed leeft het besef dat een tekortschietende gezinsopvoeding aan de wortel staat van een steeds onveiligere samenleving.



*Zelfzuchtig, zielig of gewoon te druk?*

Waarom zouden ouders tekortschieten? Deskundigen hanteren diverse verklaringmodellen, die elkaar overigens kunnen aanvullen.

De verklaring, die in het al genoemde rapport van de RMO centraal wordt gesteld, gaat uit van een sterk veranderende omgeving, waardoor ouders hun taken steeds minder goed kunnen uitvoeren. In deze analyse is er sprake van een 'gat in de opvoeding', doordat de traditionele steunstructuren uit het 'dorp' zijn weggefallen. De conclusie is dan dat andere instellingen (dan het gezin) die plek moeten invullen, zoals een Thuis op Straat-project of een Brede School.

Er is echter ook een toenemend aantal pedagogen<sup>5</sup> dat meer gerichte kritiek op ouders zelf uitoefent: zij zouden zich 'schuldig maken' aan de zogenaamde jaren zestig pedagogiek, die wars was van iedere vorm van gezag en verplichting, omdat dit de vrije ontplooiing van het individu zou schaden. Deze kritiek komt overigens vanuit verschillende ideologische hoeken.<sup>6</sup> Daarnaast groeit in de afgelopen jaren de kritiek op een hedonistische cultuur, waarin mensen (ouders) kiezen voor maximale consumptie (tweeverdieners), waarin zij te gemakkelijk gaan scheiden en zo hun kinderen te weinig aandacht of zelfs het slechte voorbeeld geven. Deze vormen van 'bezorgdheid' over de kwaliteit van de opvoeding hebben betrekking op ouders in het *algemeen*. Daarnaast is er *specifieke* bezorgdheid over allochtone gezinnen, die hun kinderen niet de Nederlandse taal en cultuur bijbrengen. Ook hier kan het commentaar worden onderverdeeld in een lijn die het vooral heeft over omgevingskenmerken (armoede, lage ontwikkeling) en een lijn die de kritiek op ouders zelf richt (cultuurverschil, onvoldoende nemen van de verantwoordelijkheid om zich te scholen en zich op de hoogte te stellen van de Nederlandse samenleving, religieus fanatisme).

*Beeld en werkelijkheid*

Een van de grootste problemen op het beleidsterrein van gezinnen, kinderen en jongeren is dat er vrij snel sprake is van *generalisaties*. Voor elke tijdperio-

5 Zie bv Lodewijks-Frencken, *Op opvoeding aangewezen*, 1999.

6 Het is frappant dat bij de kritiek op het 'egocentrische' gedrag van ouders de progressieve en conservatieve critici dicht bij elkaar komen: voor de een gaat het meer om consumentisme, voor de ander meer om te gemakkelijke echtscheidingen, maar in beide gevallen hekelen zij het gebrek aan moraal van de hedendaagse ouders. Er lijkt zich hier een parallel voor te doen met het verzet tegen pornografie: feministen en religieuze groepen demonstreerden daar gezamenlijk tegen.

de geldt dat de *prototypen* die steeds in de discussies fungeren maar een klein deel van de bevolking uitmaken<sup>7</sup>. In de vijftiger jaren waren de meeste vaders geen vleessnijdende patriarchen maar gewoonweg pantoffelheden. In de zestiger en zeventiger jaren gingen de meeste kinderen niet naar de antiautoritaire crèche en mochten thuis ook absoluut niet op het behang tekenen. Net zoals de meeste jongeren niets te maken hadden met de hippie-cultuur en zich nauwelijks afzetten tegen het leefpatroon van hun ouders.<sup>8</sup>

Voor de huidige situatie kan min of meer hetzelfde gezegd worden. De gezinsprototypen die het meest in verband gebracht worden met problematische jeugd zijn het carrièregerichte tweeverdienersgezin en het allochtone gezin in achterstandssituatie. Beide prototypes vormen een kleine minderheid (samen minder dan 5 procent) van de totale populatie van gezinnen. De grote meerderheid van de autochtone gezinnen bestaat uit een full time werkende vader en een erbij verdienende moeder (anderhalf of zelfs 1+ verdiens). De grote meerderheid van de allochtone gezinnen is niet arm en stimuleert de opleiding van hun kinderen zelfs een stuk fanatieker dan de meeste Nederlandse ouders. (Zo fanatiek dat ze vaak weer het verwijt krijgen om te hoog te mikken.)

#### *Vragen en antwoorden*

De vraag is wel: hoe groot is dan de minderheid van allochtone en autochtone ouders die het *niet* goed doet. Hoe groot zijn bovendien de effecten daarvan? In de volgende hoofdstukken worden die vragen achtereenvolgens aan de orde gesteld.

*Ten eerste* de vraag hoe groot de actuele problemen met de opvoeding en de jongeren nu feitelijk zijn. In het tweede hoofdstuk wordt de 'strijd om de cijfers' geanalyseerd. Is er zoals sommigen stellen sprake van algemene verloederding van de maatschappij of gaat het om specifieke problemen met bepaalde groepen.

*Ten tweede* gaat het om de vraag wat de oorzaak van al deze problemen is. In hoofdstuk 3 wordt een aantal 'verklarende factoren' in hun onderlinge samenhang behandeld.

7 Zie hiervoor o.a. Nederlandse Gezinsraad, *Gezin, Beeld en werkelijkheid* (2001), Het WI-rapport. *De druk van de ketel* (2002) en de recente resultaten van het Netherlands Kinship Panel, gepubliceerd in *Demos* 20, 10, 2004.

8 Van der Linden en Dijkman, *Jong zijn en volwassen worden in Nederland*, Hoogveld Instituut 1989.

*Ten derde* gaat het om de vraag of en hoe we de manier waarop we reageren op de problemen kunnen verbeteren. In hoofdstuk 4 wordt de actuele stand van zaken wat dit betreft besproken en hoofdstuk 5 gaat in op de concreet uit te voeren voorstellen.

In hoofdstuk 6 tenslotte wordt de kern van het rapport en de aanbevelingen samengevat, tegen de achtergrond van het meer algemene gezinsbeleid dat het CDA voorstaat. Die achtergrond heeft te maken met de kwestie die hierboven is besproken: kinderen en ouders leven samen, jeugd en gezin zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Zij zijn theoretisch wel apart te behandelen, maar in de praktijk niet.

## 2 De strijd om de cijfers

*Graag wil ik commentaar geven op de krantenartikelen over de 'gewelddadige jeugd'. Ik ben zelf 17 jaar, mijn vrienden en ik doen weinig kwaads en voelen ons gediscrimineerd over het feit dat de jeugd wordt beschreven als agressief en gewelddadig. ...Het is namelijk niet alleen de jeugd, maar de maatschappij die agressiever is geworden. Dat de jeugd agressiever is geworden is een gevolg daarvan, zij zijn in die maatschappij opgevoed. Het lijkt erop dat de volwassenen over de jeugd klagen om zelf buiten schot te blijven.*

Dit is een fragment uit een brief die in de NRC werd afgedrukt op 30 november 1999, zes jaar geleden. Sinds die tijd is de roep om harder optreden tegen jongeren die normen overtreden alleen maar sterker geworden. Maar ook nu zou meer dan 95 procent van de – autochtone en allochtone – jongeren van 17 jaar in Nederland deze brief kunnen schrijven en ondertekenen. Het is bijvoorbeeld vrij eenvoudig om 'jeugd' te vervangen door 'moslim-jeugd' en te betogen dat de meerderheid van de islamitische jongeren in Nederland het tegendeel van radicaal is en dat radicalisering mede een gevolg is van de agressie van de maatschappij tegen moslims.

#### *Oorzaak en omvang*

Waar het hier om gaat, is dat de brief twee tot nog toe onopgeloste discussiepunten over de ontwikkeling van de jeugd in Nederland beschrijft. Het eerste punt heeft te maken met de vraag naar de *omvang* van de jeugdproblematiek, het tweede met de vraag naar de *oorzaak* van problemen. Veel analyses die verschijnen, gaan –vaak impliciet– uit van een *relatie tussen de omvang en de oorzaak van de problematiek*. Of om het scherper te formuleren: wie een bepaalde oorzaak in gedachten heeft is geneigd om met dat perspectief naar de omvang te kijken. Om dit te illustreren bekijken we de twee meest extreme posities, respectievelijk de meest optimistische en de meest pessimistische kijk op de 'jeugd van tegenwoordig'.

#### *Optimisme: problemen zijn van alle tijden*

In de *optimistische* visie zijn problemen met de jeugd 'van alle tijden', net zoals het klagen er over door volwassenen. In feite neemt het geweld eerder af dan toe, maar het lijkt veel erger omdat men in onze moderne samenlevingen steeds beschaafder wordt en hetgeen wat men vroeger afdeed als een normale ruzie nu als extreem gewelddadig wordt gezien. Daar komt nog bij dat de media alles buitenproportioneel opblazen. Wie deze visie aanhangt zal geneigd zijn om in de statistiek te zoeken naar mogelijkheden om dit te bewijzen: bijvoorbeeld door te stellen dat het weglaten van fietsendiefstallen de criminaliteitscijfers scherp doet dalen. Of door te stellen dat iedereen geweldsmisdrijven veel scherper is gaan registreren dan vroeger.

In deze optimistische visie moeten we (nog steeds) blij zijn dat we in de zestiger jaren het normatieve denken overboord gegooid hebben en is het geloof in de individuele vrijheid even sterk als het geloof van economen in de vrije markt: natuurlijk zijn er af en toe wat fricties, maar dat trekt zichzelf recht. In de actuele discussie over de radicaliserende moslimjongeren wordt hetzelfde uitgangspunt gehanteerd: dit gaat om fricties die op zichzelf te verwachten zijn als een bevolkingsgroep aan het 'moderniseren' is. Het betreft bovendien kleine groepen en het zal verdwijnen omdat de allochtonen in Nederland over vijftig jaar net zo aangepast en tolerant zijn geworden als eerder migratiegolven.

*Pessimisme: verloedering op steeds grote schaal*

In de *pessimistische* visie gaat het wel degelijk sterk bergafwaarts met de maatschappij, en wel op meerdere fronten. Omdat in de zestiger jaren de uitoefening van gezag binnen en buiten het gezin verdacht is geworden, hebben negatieve krachten vrij spel gekregen. Men kan verschillen over de vraag welke negatieve krachten het meest ernstig zijn, maar er zijn er genoeg op te sommen. In de meest betreuenswaardige variant gaat het domweg om 'buitenlanders'. Maar het kan ook gaan om de 'jeugd in het algemeen' die niet meer goed is opgevoed of zelfs om 'de burger in het algemeen' die is doorgeschoot in individualistisch en egoïstisch gedrag en die om het minste of geringste agressief wordt. (In de brief van de 17-jarige hierboven werd dat argument ook gebruikt voor de gehele maatschappij). Vanuit het pessimistische perspectief is ieder cijfer over toegenomen criminaliteit en is ieder geweldsincident een bewijs te meer voor deze algemene verloedering. Het spreekt voor zichzelf dat die verloedering niet hard genoeg aangepakt kan worden: gezagsherstel is volksherstel. Datzelfde -dat wil zeggen: hard aanpakken- is aldus de analyse nodig bij de radicaliserende allochtone jeugd: het gaat niet om incidenten, maar het is een symptoom van fundamenteel conflict tussen waardenstelsels en wij moeten het 'onze' verdedigen.

*Gebrek aan bewijs*

Het probleem van beide hierboven omschreven visies op de jeugd van tegenwoordig is dat ze geen van beide echt bewijsbaar zijn: de experts zijn verdeeld over de ontwikkelingen. Het toonaangevende tijdschrift *0/25* bracht al in 1993 een special uit met als titel 'Het gaat goed/slecht met de jeugd'. Ook hier is weer een duidelijke parallel met de onrust over allochtone gezinnen en moslimjongeren. Enerzijds zijn er studies die op relatief snelle assimilatie wijzen: het geboortepatroon van de tweede generatie is vrijwel identiek

aan dat van autochtone Nederlanders<sup>9</sup> en we zien inmiddels dat grote groepen hoger opgeleide allochtonen meedoen aan de ‘witte’ vlucht uit de stadscentra. Anderzijds blijven de aantallen werkloze allochtone jongeren (zeer) hoog.

## 2.1 Ondervragen, registreren en analyseren

### *De 85-15 oplossing*

Het beleid heeft in de afgelopen jaren uiteraard getracht om uit deze impasse te komen door een Salomonsoordeel toe te passen via de inmiddels overal ingeburgerde 85-15 verdeling: het gaat goed met de grote meerderheid, maar een forse minderheid heeft problemen. Het probleem met deze constatering als uitgangspunt voor beleid is echter dat de termen ‘goed’ en ‘minder goed’ uiterst *vaag* zijn. Waar staan die termen voor, waar komen die cijfers vandaan?

### *We kunnen het aan ouders zelf vragen...*

Om met het laatste te beginnen, de wortel van de 85-15 verdeling ligt bij de grootschalige surveys die een aantal jaren geleden zijn verricht in opdracht van de Commissie Jeugdonderzoek<sup>10</sup>. In de door ouders ingevulde vragenlijsten gaf iets meer dan een op de acht ouders aan dat men advies gevraagd had over opvoeding, daar problemen mee had, etc. Dit percentage van ouders die met problemen kampten, is in verschillende andere studies, bevestigd. Zo geeft bijvoorbeeld 17 procent van de ouders met een lage sociaal-economische status in de Rotterdamse jeugdmonitor aan problemen te hebben. Een recente inventarisatie in de provincie Zeeland kwam tot een percentage van 20, waarvan 3 tot 4 procent ‘serieuze problemen’ betrof die tot doorverwijzing leidden. Dit laatste geeft overigens al aan waar het probleem ligt met de genoemde 15 procent: het ene probleem is het andere niet, er is groot verschil in de zwaarte. Uiteindelijk gaat het bovendien om zelfrapportages en wordt dus eerder een gevoel van competentie bij ouders gemeten dan het feitelijke gedrag van ouders of kinderen.

### *...of we kunnen tellen wat we tegenkomen.*

Wie een andere manier gebruikt om de omvang van de jeugdproblematiek te taxeren, namelijk de *registratie* van echt ernstige zaken als geweld, criminaliteit, etc., krijgt logischerwijze veel lagere cijfers. Het percentage ‘jonge-

9 H. Alders, Allochtone moeders, in: *Samen Leven*, CBS/Nederlandse Gezinsraad 2001.

10 J. Rispens, W. Meeus en J. Hermanns, *Opvoeden in Nederland*, van Gorcum 1996.

ren met politiecontacten' is behoorlijk lager dan het percentage jongeren dat in een enquête aangeeft wel eens een serieuze overtreding – zoals winkeldiefstal – begaan te hebben. De registraties worden daarom ook vaak niet meer dan het 'topje van de ijsberg' genoemd.

Als we naar de registratiegegevens van de afgelopen jaren kijken, staan alle seinen zonder meer op rood. Bij jeugdcriminaliteit is sprake van een absolute groei, die weliswaar de laatste tijd weer afvlakt, maar er is een duidelijke verschuiving naar steeds zwaardere delicten door steeds jongere daders. De aantallen zelfmoorden onder jongeren stijgen, hetzelfde geldt voor de aantallen jongeren onder toezicht, voor kindermishandeling, etc. De wachtlijsten voor jeugdinternaten zijn lang. Deze wachtlijsten worden overigens, net als de internaten zelf, steeds meer gedomineerd door allochtone jongeren. Deze gegevens corresponderen met de algemene maatschappelijke beeldvorming over groeiende onveiligheid en de toename van het aantal schokkende incidenten.

#### *Kritiek op gegevens*

Er is echter ook veel kritiek op zowel de gegevensverzameling als op de wijze van interpreteren, zowel voor wat betreft de resultaten van *surveys* als voor wat betreft de resultaten van registraties.

Een probleem is in beide gevallen dat de resultaten sterk afhangen van besluiten die tijdens het verzamelen van gegevens genomen worden: wat vraag je, hoe registreer je? Wie vraagt of ouders 'wel eens' gevoelens van onzekerheid hebben, zal een hoog percentage 'ja' krijgen, maar bepaald geen schokkend probleem onthullen. Het is eerder verbazingwekkend dat een derde van de ouders kennelijk altijd zeker van zijn of haar zaak is...maar we weten ook niet of ze eerlijk hebben geantwoord. Of wie allemaal *niet* de lijst heeft ingevuld: misschien hebben onzekere ouders daar wel veel minder zin in.

Bij registratie speelt een soortgelijk probleem: wie de fietsendiefstal opneemt in de statistiek, zorgt voor een explosief beeld van de criminaliteit. Sommigen, ook in het politieapparaat, zijn van mening dat we vooral 'gevoeliger' zijn geworden. Mensen zijn iets eerder ernstig zijn gaan  *vinden* en melden dus ook eerder, doen aangifte, etc. Anderen brengen daar tegenin dat er ook tal van voorbeelden te geven zijn van 'onderregistratie': veel burgers nemen niet eens meer de moeite om aangifte te doen, of ze worden in de praktijk op het politiebureau niet echt aangemoedigd om het te doen.

Dan is er nog de vraag naar de werkelijkheid achter een cijfer. Er is ooit een



‘virtuele’ echtscheidingsgolf geweest omdat er bij Justitie een nieuw computersysteem in gebruik genomen werd, dat honderden nog liggend dossiers net voor de jaarwisseling afrondde. Er zijn veel meer minderjarigen onder voogdij gesteld, maar dat gaat vrijwel altijd om AMA's (alleenstaande minderjarige asielzoekers) die volgens onze wet een voogd moeten krijgen. Maar ook: bij criminaliteit wordt het land van herkomst geregistreerd, zodat de statistiek geen onderscheid maakt tussen autochtonen en hier geboren allochtone jongeren.

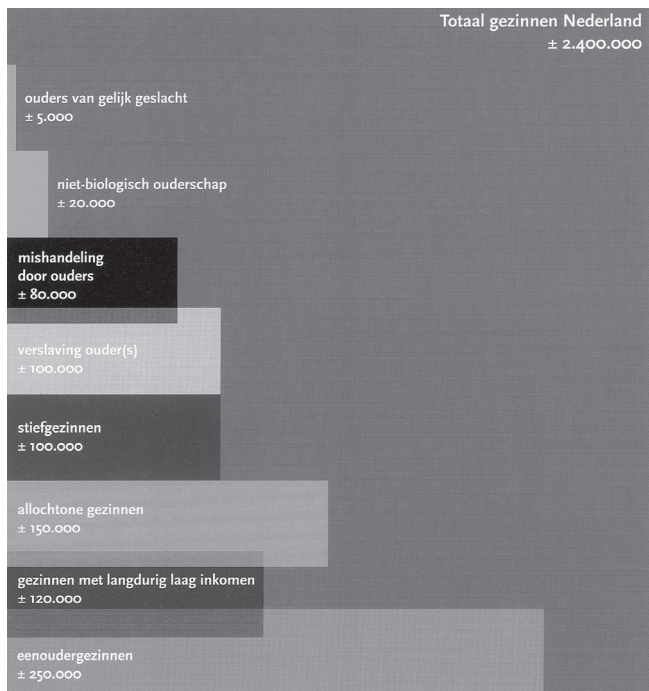
De conclusie is dat eigenlijk iedereen, zowel uit het kamp der pessimisten als uit dat van de optimisten, in staat is om de eigen visie te onderbouwen met een fikse batterij aan cijfers, die allemaal op zich correct zijn. Ook dat is op zich natuurlijk een bekend gegeven; er is niet voor niets de bekende uitspraak dat er leugens zijn, nog grotere leugens, en statistieken. In de volgende paragraaf bespreken we een manier om door een *analytische* benadering van de gegevens het beeld van de situatie wat scherper te krijgen.

## 2.2 Risicogroepenanalyse

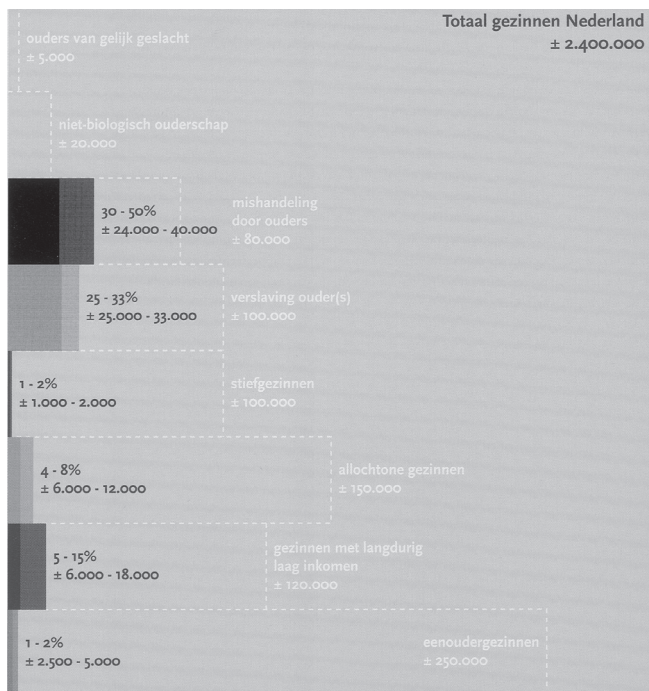
De analytische benadering is gebaseerd op een combinatie van de *prevalentie* van bepaalde problemen en het *effect* dat deze problemen hebben op jongeren en gezinnen. Het is immers duidelijk dat sommige (groepen) ouders en jongeren meer last hebben van problemen dan anderen. Een grote groep van risicodragende kinderen (en ouders) heeft last van specifieke omstandigheden, zoals armoede, echtscheiding of migratie, waardoor opvoeding en ontwikkeling bedreigd kunnen worden. Verder is het een uit alle literatuur bekend gegeven dat met name de *cumulatie van risicofactoren* het probleem vormt: met een enkel knelpunt weten de meeste ouders en kinderen zich nog wel te redden, zijn het er drie of meer tegelijk, dan is de kans op negatieve effecten veel groter.

In de onderstaande figuren wordt een overzicht gegeven van de in de literatuur vaak genoemde risicosituaties<sup>11</sup>. In totaal gaat het om globaal *een derde* van de Nederlandse gezinnen die te maken heeft met een bepaalde (structurele) risicofactor. In de figuur is ook aangegeven dat er vaak sprake is van overlapping van problemen, zoals tussen mishandeling en verslaving en tussen allochtone afkomst, laag inkomen en alleenstaand ouderschap.

11 Zie voor een overzicht van de literatuur, *Het Gezinsrapport*, SCP 1999. De analyses en figuren zijn afkomstig uit *Gezin: Beeld en Werkelijkheid*, Nederlandse Gezinsraad 2001.



Bron: Nederlandse Gezinsraad 2001.



Bron: Nederlandse Gezinsraad 2001.

In de tweede figuur zien we de *effecten* van de risico's. In Nederland heeft bijvoorbeeld het kind uit een eenoudergezin maar een klein beetje meer kans om in de problemen te raken dan het kind uit een twee-oudergezin<sup>12</sup>. Het effect van langdurige armoede is vrij groot, maar het is duidelijk dat kinderen met verslaafde en met mishandelende ouders er het ergst aan toe zijn. Een derde tot de helft van de kinderen die in een dergelijke situatie opgroeien, ondervindt blijvende negatieve effecten. In absolute termen is de groep kinderen uit dergelijke gezinnen dus groter dan alle andere kinderen uit risicogroepen bij elkaar: bijna driekwart van de kinderen met ernstige problemen komt uit gezinnen met verslaafde en/of mishandelende ouders.

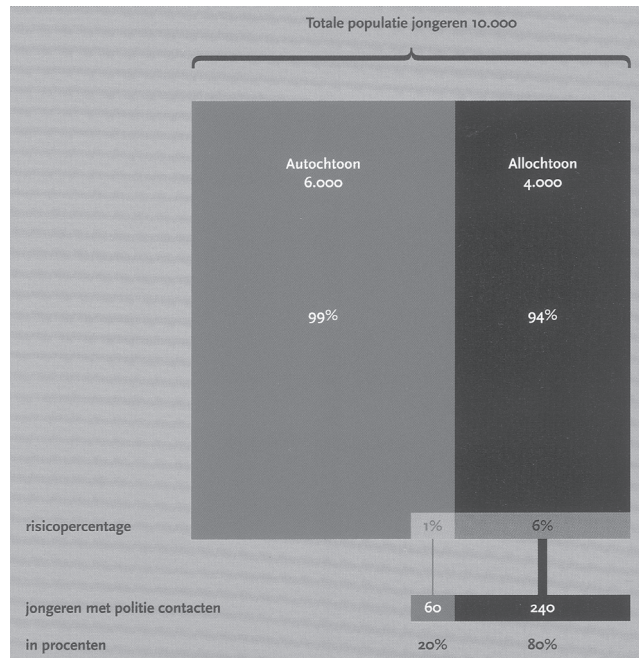
De figuur geeft het kanspercentage aan voor kinderen om zelf serieuze problemen te krijgen, gerelateerd aan de kenmerken van het gezin. Deze marges zijn ruim, omdat er grote verschillen zijn tussen de ernst van de problemen zoals deze in verschillende studies worden gerapporteerd. Voor de schatting van het absolute *aantal kinderen* dat negatieve effecten ondervindt, kunnen de aantallen worden vermenigvuldigd met het gemiddelde aantal kinderen (iets meer dan 2 per gezin<sup>13</sup>). Dat betekent dat het gaat om tussen de 150.000 en 250.000 kinderen uit 75.000 tot 125.000 gezinnen. Het getal van 250.000 moet echter als een absolute bovengrens, waarschijnlijk een overschatting gezien worden: in de praktijk komt het niet vaak voor dat *alle* kinderen uit een gezin in de problemen komen. Dit heeft te maken met 'gezinsdynamische' effecten, zoals het feit dat er in een gezin vaak een kind is dat 'alles aantrekt' (zondebok). Het doel van de analyse rond deze figuren en cijfers is overigens niet zozeer om tot een exacte vaststelling van het aantal kinderen te komen, maar om de *oorzaken* van de problemen in perspectief te zetten.

Deze cijfers corresponderen bepaald niet met de in het algemeen nogal negatieve beeldvorming over *allochtone* gezinnen en jongeren. Uit al het beschikbare onderzoek blijkt echter dat ook de overgrote meerderheid van de jongeren in allochtone gezinnen een goede opvoeding krijgt dan wel geen enkel probleem veroorzaakt. Pels stelt op grond van een serie studies zelfs dat 'meer nog dan conformiteit bij allochtonen tegenwoordig maatschappelijk presteren en slaagkans domineren in de opvoeding'. De onge-

12 Waarschijnlijk heeft dit te maken met twee factoren, enerzijds het relatief hoge inkomen (in vergelijking met landen waar nauwelijks steun bestaat), anderzijds de hoge sociale acceptatiegraad van scheiding en eenouderschap.

13 Het geboortecijfer is in Nederland 1,7, maar dat is berekend over alle vrouwen. Voor vrouwen die kinderen krijgen is het 2,1.

looflijke discrepantie tussen *beeld en werkelijkheid* op dit punt wordt echter begrijpelijker als we een modelberekening maken van wat zich afspeelt in een wijk in de grote stad. Feit is immers dat het criminaliteitscijfer van allochtone jongeren wel degelijk veel hoger ligt, liefst zes keer zo hoog als dat van autochtone jongeren.



Bron: Nederlandse Gezinsraad 2001.

Het *beeld* zien we in het onderste balkje van de figuur, het balkje dat de politie en de hulpverlener – evenals de pers – te zien krijgen. Liefst 80% van de criminele jongeren in deze wijk is allochtoon. Of om het anders te formuleren: terwijl de grote meerderheid van de allochtone gezinnen en jongeren geen problemen heeft, ziet de jeugdgevangenis letterlijk 'zwart'. Dit is het beeld dat de grote steden in Nederland al decennia kennen: zij hebben een hoge tot zeer hoge concentratie allochtone jongeren in hun stadskern, waarvan weer een relatief groot percentage crimineel gedrag vertoont.

#### *De statistische koppeling*

In de publieke beeldvorming – en niet zelden ook in het politieke debat – worden deze verbanden vervolgens nogal eens verabsoluteerd, en wordt de *risicogroep tot algemene probleemgroep*. Soortgelijke processen hebben zich ook in het verleden voorgedaan met tal van andere maatschappelijke (sub)groepen, zoals lager opgeleiden of kinderen uit eenoudergezinnen. Statistische verbanden gingen in de beeldvorming stap voor stap over in oorzakelijke ver-

banden, waarbij vrijwel altijd de veel grotere groep *zonder* problemen over het hoofd werd gezien.

#### *Feitelijke proporties*

De hierboven weergegeven overzichtsfiguren, met name die van de effecten, laten de reële proporties van het probleem zien. Van alle jongeren in Nederland komt geen 15 procent maar eerder 3 tot 5 procent (enkele honderdduizenden op 4,5 miljoen) serieus in de problemen en de overgrote meerderheid daarvan is niet afkomstig uit allochtone gezinnen, maar uit gezinnen met ouders die alcoholicus of anders verslaafd zijn, of mishandeld worden. Dat neemt weer niet weg dat er *relatief* gesproken wel sprake is van een oververtegenwoordiging van allochtonen (met name bij de zwaardere soorten zorg: zie het kader achterin dit hoofdstuk).

In het eerste hoofdstuk is al gewezen op een verklaring voor het gegeven dat juist kinderen in bovenstaande situaties het zo slecht doen. Het gaat om ouders die niet voldoen aan de primaire criteria van goed ouderschap, zoals het in staat zijn om *veiligheid* te bieden aan kinderen, in staat zijn om jezelf ondergeschikt te maken aan het belang van een kind. (Verslaafden kunnen dat immers meestal niet.) Daardoor hebben deze ouders niet het vermogen om als 'buffer' voor hun kind te fungeren als er problemen optreden, cq. ze zijn zelf het probleem waartegen hun kinderen beschermd zouden moeten worden.

## 2.3 Probleemgedrag

#### *Onzichtbaar leed...*

Wat betekent het vervolgens in de praktijk dat er enkele honderdduizenden jongeren zijn die serieuze negatieve effecten ondervinden van hun gezinssituatie? Deze effecten zijn immers sterk verschillend. Het effect van 'falend ouderschap' tot en met mishandeling is vaak *'intern'* gericht. Het leidt tot laag zelfvertrouwen en problemen met de eigen relaties. Als er sprake is van geweld, dan vindt dit meestal weer plaats binnen de eigen gezins- of familiekring: kindermishandeling wordt vaak van generatie op generatie overgedragen. Dit type problemen wordt vaak pas door de buitenwereld opgemerkt als er een crisis optreedt, als bijvoorbeeld een jongere een poging tot zelfdoding doet, of als de mishandeling aan het licht komt. Maar in veel gevallen gaat het om 'onzichtbaar leed', om kinderen en jongeren die zelf last krijgen van psychische problemen.

#### *...en opvallende activiteiten*

Blijft over de groep met 'externaliserend' gedrag, zoals vandalisme, crimina-

liteit en geweld. Deze groep jongeren is dus de minderheid van alle jeugd met problemen, maar krijgt wel het meeste publiciteit. Daar zijn ook wel redenen voor:

- het gaat om 'veelplegers', een kleine groep jongeren gaat dagelijks op pad en is verantwoordelijk voor een groot deel van het geweld op school, straat etc;
- zolang er nauwelijks tegen hun gedrag wordt opgetreden, heeft het gedrag een aanzuigende werking op meelopers (vergelijk de 'harde kern' bij voetbalsupporters);
- de activiteiten concentreren zich in een beperkt aantal gebieden (wijken in grotere steden), waardoor er 'rampgebieden' ontstaan die voor het reguliere gezag vrij moeilijk beheersbaar zijn.

#### *Het 'Maverick-patroon'*

De media hebben ongetwijfeld op dit punt een uitvergrotende rol, maar het zou een miskening zijn om daar de essentie van het probleem te zoeken. Die essentie ligt waarschijnlijk eerder in de ooit door een schooldirecteur in de Verenigde Staten gebruikte<sup>14</sup> benaming 'maverick': mavericks, ooit titel van een westernserie, zijn jonge stierkalven die door hun volledig onberekenbare gedrag levensgevaarlijk zijn, maar vooral: die een hele kudde op hol kunnen brengen. Of een deel daarvan natuurlijk: het optreden van *groepen* leerlingen die in vaster of lossen verband op scholen of op straat de 'ruimte domineren' is in veel gebieden een feit. In extreme varianten gaan deze groepen zich ook echt organiseren, bijvoorbeeld door gezamenlijke kleding en gedrag. Maar deze kleine groepen die in de media worden 'geregistreerd' vormen het topje van de ijsberg. Onderwijsdirecteuren bijvoorbeeld signaleren al jarenlang naar hun mening de crux van het probleem ligt, namelijk in het niet tijdig voorkomen van deze groepsvorming, dan wel het voorkomen dat deze groepen - in ieder geval op school - de publieke ruimte gaan domineren.

#### *Dictatuur van de minderheid*

Op grond van het bovenstaande is in ieder geval een alternatief te formuleren om de eerder in dit hoofdstuk genoemde patstelling tussen de verloederingshypothese en de het-is-van-alle-tijden-hypothese op te lossen. De constatering dat de meerderheid van de ouders en jongeren het prima doet en de constatering dat de jeugdproblematiek steeds groter wordt zijn niet onvereenigbaar als we veronderstellen dat er sprake is van een combinatie van de volgende factoren:

14 Mondelinge communicatie.

1. Er is geen sprake van algemene verloedering. De groep jongeren die zich misdraagt, die problemen veroorzaakt in het 'openbare leven' (op straat en op school) is en blijft verhoudingsgewijze klein, ook bij allochtone jongeren.
2. De groep van overtredders slaagt er *wel* in om hun probleemgedrag 'succesvol' uit te oefenen, dat wil zeggen: het kan in het openbaar zonder al te veel risico en het levert ook nog succes op in de vorm van meer bewegingsvrijheid en zelfs populariteit bij leeftijdgenoten.

Deze beide factoren gezamenlijk passen aardig bij de paradox van een feitelijk nog steeds relatief zeer veilige samenleving enerzijds en een groeiend gevoel van onveiligheid. De volgende vraag is dan echter onmiddellijk: hoe komt het dat de groep van 'overtreders' zo succesvol kan zijn dat zij het beeld van een 'verloederende samenleving' kunnen scheppen.

Over die vraag gaat het volgende hoofdstuk. Dit hoofdstuk sluiten we af met een kort overzicht van de probleemgroepen onder de jongeren en hun globale omvang.

*Het Nizw heeft in 2004 onderzoek gedaan naar de ontwikkelingen in de Nederlandse jeugdzorg<sup>15</sup>. De meest recent beschikbare cijfers zijn die van 2002, waarbij wordt aangetekend dat er sprake is van een duidelijk informatietekort. Als oorzaken daarvoor worden genoemd het gebrek aan samenhang tussen deelsectoren, waardoor er sprake is van verschillende systemen en indelingen en het feit dat veel instellingen gebrekkig registreren dan wel 'moeizaam aanleveren'. Als gevolg daarvan zijn 'de validiteit en betrouwbaarheid van de gegevens over dit jaar 2002 nog erg problematisch'. De genoemde aantallen kunnen wel als een redelijke indicatie van de verhoudingen tussen aantallen en groepen jongeren beschouwd worden.*

*In Nederland woonden in 2002 ongeveer 4,5<sup>16</sup> miljoen jongeren onder de 23 jaar. Daarvan maakten er iets minder dan 220.000 gebruik van jeugdhulpverlening, jeugdbescherming of jeugd-ggz, dat is ongeveer 5 procent. De verdeling daarvan over de drie gebieden is:*

15 M. de Graaf e.a. *De Nederlandse Jeugdzorg in cijfers*, NIZW 2005.

16 4.522.411 volgens het CBS, dit getal is uiteraard wel gebaseerd op een goede registratie.

Jeugdhulpverlening	104.512
Jeugdbescherming	45.410
Jeugd-ggz	69.506
<b>Totaal</b>	<b>219.422</b>

Uiteraard zijn er grote verschillen wat betreft de 'zwaarte' van de behandeling. Bij de jeugdhulpverlening was bijvoorbeeld tweederde van de jongeren in een ambulantly traject, het aantal jongeren in zware trajecten als dagbehandeling, residentiële en pleegzorg was bijna 40.000. Samen met de sector jeugdbescherming levert dat ongeveer 100.000 jongeren op waarvan de situatie zo ernstig is dat ze niet meer door hun ouders verzorgd of opgevoed kunnen worden, dat is 2,5 procent van het totale aantal jongeren.

Uit het rapport blijkt verder dat er sprake is van een toename van het aantal jongere kinderen in de jeugdhulpverlening:

	1998	2002
0 t/m 5	16.229	21.573
6 t/m 11	18.065	30.276

Wat de verhouding tussen allochtone en autochtone jongere betreft: in de jeugdhulpverlening was ongeveer een kwart autochtoon, in de residentiële zorg was ongeveer een derde allochtoon. Naarmate de zwaarte van de problematiek toeneemt, stijgt dus ook het percentage allochtone jongeren. Voor de achtergrond hiervan verwijzen we naar de bespreking in paragraaf 2.2. van dit rapport.

Hoe gaat het met de overige 4,3 miljoen jongeren? Zoals ook in hoofdstuk 2 aangegeven wordt vaak uitgegaan van een percentage van 15 procent jongeren met wie het 'minder goed' gaat. Dat zou – na 'aftrek van de 5 procent jongeren in de jeugdzorg - neerkomen op een kleine half miljoen jongeren. Het is te verwachten dat er sprake is van een 'glijdende schaal': van deze 500.000 zal de meerderheid lichte of incidentele problemen hebben, een veel kleiner deel 'dicht tegen de hulpverlening aanzitten'. Over echt goede cijfers op dit terrein beschikken we niet, hetgeen niet vreemd is als er al geen goede cijfers zijn over de jongeren met serieuze problemen.

Een ander probleem is dat het bij deze gegevens gaat om momentopnamen. Het is waarschijnlijk dat jongeren die in de residentiële zorg terechtkomen al een (lange) geschiedenis in de hulpverlening achter zich hebben. En waarschijnlijk zijn er dus ook



*veel jongeren die in de statistiek nu eens wel dan weer niet in de cijfers terechtkomen. Het ontbreken van 'stroomcijfers' maakt het vrijwel onmogelijk om op dit punt schattingen te doen.*

# 3 Gezinsloosheid en gezagsloosheid

Waarom is een relatief kleine groep probleemjongeren zo beeldbepalend geworden? Het antwoord dat in dit hoofdstuk zal worden geformuleerd is: waarschijnlijk door een *combinatie* van ideologische en organisatorische zaken. Problematisch gedrag van jongeren werd jarenlang niet gezien als een persoonlijk probleem, maar als een gevolg van een slechte omgeving. Bovendien: instituten voor hulpverlening waren gaandeweg vooral met zichzelf bezig; er was (en wordt) veel meer tijd besteed aan het interne organisatieproces dan aan jongeren zelf, laat staan aan de gezinnen waar die jongeren in opgroeien. Dit vond plaats in een cultureel klimaat waarin vormen van hiërarchie of gezag als disfunctioneel gezien werden, zowel in de opvoeding, als in maatschappelijke instituties.

### 3.1 Onopgeloste dilemma's uit het verleden

#### *Gezin versus instituut*

Het lijkt echter te eenvoudig om, zoals vaak gebeurt, de schuld neer te leggen bij 'de jaren zestig'. Een historische analyse van de jeugdhulpverlening en het jeugdbeleid laat zien dat er, voor wat betreft de toen in het oog springende debatten, sprake is van veel diepere wortels. Zoals Tilanus<sup>17</sup> het formuleert, is deze geschiedenis te zien als een continue discussie tussen de dimensies van opvoeden en straffen, tussen 'begrijpen of ingrijpen'. In deze discussie won het 'begrijpen' stap voor stap terrein en dat had tot gevolg dat er een tamelijk *algemeen wantrouwen ten opzichte van het gezin van herkomst van een lastig kind ontstond*. Hier lag kennelijk de wortel van het probleem en dus zeker niet de kiem van de oplossing. Tekenend is bijvoorbeeld dat al in 1874 een conflict uitbreekt binnen de 'Vereeniging in het belang der Weezenverpleging', die voert tot de oprichting van een 'Maatschappij tot Opvoeding van Weezen in het Huisgezin'. De oprichter van deze nieuwe maatschappij, Scheltema, zette zich af tegen de residentiële methode, die neerkwam op het tijdelijke isoleren van kinderen om ze via uitgekiende diagnostische middelen te 'normaliseren'. Het verloop van deze strijd: zelfs de groep van Scheltema eindigde als beheerders van internaten<sup>18</sup>.

#### *Begrijpen versus ingrijpen*

Ook de nadruk op de 'omgevingsfactoren' is al veel eerder opgekomen en ook verankerd in wetgeving en praktijk dan in de tweede helft van de vorige eeuw. De arbeidswetten en leerplichtwetten uit het eerste kwart van de 20<sup>e</sup>

17 C. Tilanus, *Jeugdzorg: historie en wetgeving*, SWP 1998.

18 De huidige Maatschappij Zandbergen in Amersfoort.

eeuw bevatten de kiem van wat Dekker<sup>19</sup> het *pedagogische wonderland* noemt: de opvatting dat de overheid door tijdig in het gezin in te grijpen een kind kan redden van de ‘zedelijke ondergang’. Dit werd expliciet met de Kinderwetten die in 1905 in werking traden en bepaalden dat ouders uit de ouderlijke macht ontheven kunnen worden. Uitgegaan wordt van een causale relatie tussen slechte opvoeding en slecht gedrag. Dit was nog geen uitgemaakte zaak, want in de oorspronkelijke wetsontwerpen werd nog een strikte scheiding aangehouden tussen ‘verwaarloosde jeugd’ en ‘misdadige jeugd’. Dat kwam natuurlijk ook omdat de eerste groep voor rekening zou moeten komen van het particulier initiatief en de tweede voor rekening van de overheid. In de uiteindelijke wet kwam er qua begeleiding toch een vermenging tot stand. In de praktijk krijgt het particulier initiatief medeverantwoordelijkheid als het gaat om de zorg voor ontspoorde criminele jongeren. Bovendien is, zoals van Nijnatten<sup>20</sup> het formuleert het strafbare gedrag meer en meer opgevat als symptoom van problemen in het opvoedingsmilieu. Dat betekent dat ook bij de straf de pedagogische dimensie van de heropvoeding een zwaarder accent krijgt.

#### *100 jaar (kritiek op) institutionalisering*

Zoals hierboven al gesteld, hebben de beide discussies, instituut en/of gezin en hulp en/of straf, permanent voor conflictstof gezorgd. Hieronder vatten we de geschiedenis op dit punt kort samen. Rode draad daarbij zijn rapportages die vanaf het midden van de vorige eeuw het systeem van hulp en zorg evalueerden..

Als we kijken naar de conclusies van het onderzoeksrapport dat de regering in 1952 liet maken, dan kunnen we die (helaas) verrassend ‘actueel’ noemen: er is onder andere sprake van instellingen die hun eigen belang boven het algemene belang stellen en van een veel te grote *caseload* van het uitvoerende personeel.

Om het wat concreter te maken: het rapport stelde dat kinderen ‘als postpakketjes’ tussen instellingen werden heen- en weer geschoven<sup>21</sup>. De instellingen waren ‘te weinig affectief’ en daarom werd – conform het pleidooi van Scheltema 75 jaar eerder - gepleit voor een methode die dichter aansloot bij het gezin. (Toen heette dat ‘*family work*’, de concrete omschrijving komt

19 J. Dekker, De opkomst van pedagogisch wonderland. *Nederlands tijdschrift voor opvoeding, vorming en onderwijs*, 8, 1992.

20 Justitiële interventies in gezinnen, *Jeugd en samenleving* 5/6 1990.

21 Tilanus o.c.

dicht in de buurt van wat nu ‘mentoraat’ of ‘gezinscoaching’ genoemd wordt).

Om het kort door de bocht te formuleren: meer dan 50 jaar geleden werd al vastgesteld dat de jeugdhulpverlening in Nederland compleet was vastgelopen in een totaal onoverzichtelijk stelsel van autonome instellingen, stichtingen en verenigingen. In 1952 werden er echter geen gevolgen gekoppeld aan de conclusies, zodat in de zeventiger jaren met de rapporten van Wiarda en Mik alle conclusies herhaald konden worden. Het laatstgenoemde rapport uit 1976 zou wel eens een prijs kunnen winnen voor het meest geprezen en bevestigde en het minst uitgevoerde rapport van een commissie ooit. Centraal in het rapport stond – net zoals overigens in het rapport uit 1952 dat de *inhoud* van de hulpverlening de organisatie en de financiering moest bepalen, en niet omgekeerd. De beste manier om dit uit te voeren was enerzijds een decentralisatie van uitvoering naar een zo laag mogelijk niveau, anderzijds een centralisatie van kwaliteitsbewaking.

Dat hield natuurlijk nogal wat in, want in feite zouden alle bestaande scheidsmuren worden doorbroken en zou – om het in hedendaagse termen te beschrijven – worden overgeschakeld van *instituuetsfinanciering naar resultaatfinanciering* en zouden deze resultaten ook getoetst kunnen worden door een externe instantie. In aansluiting bij het rapport Mik diende toenmalig CDA-fractievoorzitter Aantjes in 1979 een motie in waarin om *concentratie van beleidsverantwoordelijkheid* werd gevraagd, zodat ook sprake zou zijn van een enkelvoudig financieringskader met duidelijke voorwaarden. In de praktijk gebeurde het tegendeel: er werd nog een financierings- en beleidslaag toegevoegd door de provincie verantwoordelijk te maken voor de jeugdhulpverlening. Verder verzetten tal van instellingen zich met succes tegen het proces en bleven buiten de nieuwe wetgeving, waarin ook de eerste, tweede en derde lijn in de hulpverlening ‘aaneengesloten’ hadden moeten worden.

*Nog meer rapporten...*

Vijf jaar later liggen er dan ook al weer drie nieuwe rapporten<sup>22</sup> en wordt er een *Task Force Jeugdhulpverlening* ingesteld. Van diverse kanten wordt op hetzelfde aambeeld gehamerd: de jeugdzorg – een inmiddels geïntroduceerde term – moet niet meer op instellingsbasis maar op inhoudsbasis worden bekostigd. De genoemde Taskforce velt het zoveelste vernietigende oordeel.

22 Respectievelijk van het Interprovinciaal overleg, de Nationale Raad voor de Volksgezondheid en het Ministerie van VWS.

De Jeugdzorg is volledig versnipperd in de tweede en derde lijn, terwijl een preventieve eerste lijn nagenoeg ontbreekt. Er is een totaal gebrek aan eenheid van visie of uitvoering, omdat er drie volledig verschillende filosofieën worden gehanteerd. Kort door de bocht samengevat:

- wil Justitie (rechts)bescherming bieden, waarbij een sterk hiërarchisch model wordt gehanteerd;
- wil Welzijn burgers (jeugd) 'emanciperen', waarbij het accent ligt op decentraliseren (verantwoordelijkheid op het laagst mogelijke niveau);
- wil Volksgezondheid problemen signaleren en behandelen, waarbij het accent ligt op professionele competenties van hulpverleners..

Vanuit dit perspectief staat de *Taskforce* nauwelijks nog stil bij datgene wat zich allemaal in het veld afspeelt: bij een dergelijke chaos in het beleid valt de mensen in het veld immers weinig kwalijk te nemen.

...en een 'totaaloplossing'

De oplossingsrichting, die vrijwel direct wordt gekozen met de nota *Regie in de Jeugdzorg* roept veel kritiek op. Opnieuw gaat het om de vraag of je een probleem dat in wezen *inhoudelijk* is wel op een *organisatorische* manier kunt oplossen<sup>23</sup>. Daar zou nog iets voor te zeggen zijn als het primaire probleem wordt aangepakt, namelijk de financiering door verschillende departementen en bestuurslagen met allerlei verschillende uitgangspunten en eisen.

De feitelijke oplossing wordt echter weer vooral gezocht in de *interne* organisatie van de jeugdzorg: alle organisaties moeten samenwerken achter 'een loket', in het Bureau Jeugdzorg. Het oorspronkelijke concept voor deze bureaus, die vergelijkbaar met de huisarts erg laagdrempelig moeten worden, verandert echter onderweg. Er worden 'grootschalige multifunctionele' organisaties van gemaakt. In feite ontstaat een nog sterkere waterscheiding tussen het preventieve en het curatieve systeem. Het laatste kwam bij de provincie te liggen, het eerste is inmiddels vrijwel volledig gedecentraliseerd. Gemeenten hebben bijvoorbeeld (vanaf 2003) de verantwoordelijkheid over de jeugdgezondheidszorg gekregen. Daardoor wordt de complexiteit van het 'jeugdveld' nog groter: binnen gemeenten vallen deze budgetten immers meestal ook weer onder verschillende wethouders, zodat op tal van plaatsen, 'driehoeken', 'vierkanten', of allerlei andere 'veelhoeken' zijn ontstaan, waarin de wethouders van jeugd, onderwijs, volksgezondheid, sport, etc. -samen met de burgemeester die, in samenspel met het OM, over de politie gaat- elk een klein deeltje beheren van de middelen, die gezamenlijk tot een lokaal jeugdbeleid moeten voeren

23 J. van der Ploeg. Met het oog op de hulpverlening: organiseren of helpen, in: *Jeugd en Samenleving* 24, 1994.

*Ketens zonder ankers*

Het probleem van de gebrekkige onderlinge aansluiting tussen de verschillende sectoren en instituten is inmiddels vertrouwd en bekend. Er is in de afgelopen jaren getracht om dit te verbeteren met de zogenaamde 'ketenbenadering'. De metafoor is duidelijk: de onderdelen van jeugdgezondheidszorg, jeugdhulpverlening etc. moeten als 'schakels in de keten' in elkaar grijpen en zo continuïteit bieden. In de praktijk wordt hier ook intensief aan gewerkt en ontstaan duizenden (nieuwe!) samenwerkingsverbanden.

Probleem daarbij is dat deze ketenstructuren nog steeds zeer zelfstandig opereren zonder de 'verankering' naar beneden en naar boven: het blijft gaan om de ontwikkeling van een aanbod (top-down) en het beleid krijgt nog steeds geen feedback in de vorm van effectmetingen e.d. Het voorbeeld in het kader hieronder illustreert dat samenwerking zeker niet per definitie tot een goed en controleerbaar aanbod hoeft te leiden. Met opzet is daarbij gekozen voor een voorbeeld uit de sector van de 'lichtere' hulpverlening. De coördinatie die ontbreekt bij ernstige gevallen is in de afgelopen jaren regelmatig onderzocht. Het gaat er om dat deze gevallen niet op zichzelf staan, maar symptomatisch zijn voor de structuur op alle niveaus.

*Het opvoedingsspreekuur is een fenomeen dat sterk in opmars is. Uit inventarisaties van het NIZW blijkt dat tientallen gemeenten iets dergelijks hebben ingesteld.*

*Ter illustratie van de effectiviteit hiervan kunnen de gegevens uit de eigen rapportage van het opvoedingsspreekuur in een grote stad gebruikt worden. Hier is een samenwerkingsverband van vier instellingen actief. Zij verzorgen in het project samen spreekuren op zes locaties.*

*Voor 2002 zijn daar iets minder dan 200 ouders gekomen, waarvan meer dan driekwart eenmalig (en slechts 5 procent meer dan twee keer). Contacten waren gemiddeld korter dan een kwartier. In totaal gaat het dus om niet veel meer dan 50 contacturen met ouders zelf.*

*De investering in dit project in geld is moeilijk meetbaar, omdat de instellingen eigen functionarissen inzetten. Wel kan eenvoudig worden opgeteld hoeveel tijd er minimaal in het project is gestoken: er was namelijk een stuurgroep die zesmaal per jaar vergaderde en een uitvoeringscontactgroep die elke maand bij elkaar kwam. Alleen deze beide groepen hebben in 2002 samen 18 keer met 4-6 personen vergaderd, gerapporteerd, etc. Voeg daar de voorbereiding van het project bij, de cursussen die werden gevolgd en deel dit door de contacturen met ouders zelf, dan is de conclusie dat elk contactuur in het spreekuur honderden euro's heeft gekost, een veelvoud van het uurtarief van een professionele NIP-pedagoog. De effectmeting die heeft plaatsgevonden, op basis van aan de ouders uitgereikte vragenlijsten, laat zien dat 95 procent van de respondenten 'tevreden tot zeer tevreden' is met het contact. Het project wordt voortgezet wegens gebleken succes en duikt regelmatig op in nota's als een voorbeeld van succesvolle vraagsturing.*

### 3.2 Actueel dilemma: gezagsloosheid

Als het 'reactiesysteem' op vragen rond opvoeding en jeugd niet goed functioneert, biedt dat natuurlijk een verklaring voor groeiende problemen. Als de dijken lekken, krijgen mensen vroeger of later natte voeten. Toch lijkt het te eenvoudig om een minder goed functionerend reactiesysteem *alleen* verantwoordelijk te houden voor de actuele problemen met de jeugd.

Bovendien is de manier waarop het systeem functioneert ook niet onafhankelijk van de bredere maatschappelijke context. Wie constateert dat het accent in de jeugdhulpverlening te veel ligt op institutioneel belang en dat de activiteiten te vrijblijvend zijn, staat ook voor de vraag waarom men dit kennelijk heeft laten gebeuren. Het antwoord lijkt dit keer deels wel te liggen in het maatschappelijke klimaat van de 'zestiger jaren' (en daarna), de periode waarin de al aanwezige voorkeur voor 'begrijpend' optreden in de jeugdsector in alle opzichten dominant werd. De gevolgen hiervan waren echter ook op tal van andere terreinen voelbaar en merkbaar. Hieronder wordt ingegaan op de effecten van de 'gelijkheidsideologie' op een aantal belangrijke processen rond opvoeding en onderwijs.

#### *Gelijke mensen, ongelijke kansen*

Het beleid op terreinen als opvoeding en onderwijs was decennia lang gebaseerd op de overtuiging dat *gelijkheid van kansen* tot een rechtvaardiger maatschappij zou leiden. Feit is dat er toen en nu op grote schaal verschil bestaat tussen leefomstandigheden en behandeling van kinderen en dat die verschillen absoluut effect hebben. Tal van experimenten hebben laten zien dat 'achterstandskinderen' en vrouwen substantieel betere schoolresultaten scoren als iemand de docenten vertelt dat ze te maken hebben met 'high-potentials'. Feit is echter ook dat in de praktijk het debat doorschoot en er een soort kruistocht tegen iedere vorm van ongelijke benadering ontstond. Onderzoek naar de genetische achtergronden van gedrag was bijvoorbeeld volledig taboe.<sup>24</sup>

24 Het bekendste geval is dat van de hoogleraar Buikhuisen die in 1978 de invloed van erfelijke factoren op criminaliteit wilde onderzoeken, maar onder andere door een felle campagne van de VN-columnist Brandt-Corstius zijn plannen moest intrekken. Recent heeft echter ook de hoogleraar Swaab kritiek te verduren gehad wegens zijn onderzoek naar de verschillen in hersenstructuur tussen homo- en heteroseksuelen.



*Proces 1: Ontkenning van individuele oorzaken*

Op het terrein van het jeugdbeleid speelden deze overtuigingen uiteraard ook een grote rol. De dominerende opvatting in het veld was dat problematisch gedrag van kinderen minder aan henzelf te wijten was maar eerder een gevolg van hun 'sociale omstandigheden'. Ook hier geldt dat omstandigheden inderdaad een niet onbelangrijke rol spelen: geldgebrek en criminele vriendjes op straat komen meer voor in het centrum van Rotterdam dan in een modale Vinex-wijk. Maar als dit als *overwegende* verklaring wordt gehanteerd, verliezen we uit het oog dat meer dan 90 procent van de jongeren in dezelfde omstandigheden *geen* crimineel gedrag vertoont. Dat geldt ook voor verschillende kinderen binnen hetzelfde gezin.

Inmiddels wordt in wetenschappelijke publicaties weer met enige regelmaat gewezen op genetische disposities, ook waar het om temperament en verlaagde agressiedrempels gaat.<sup>25</sup> Daarmee is overigens niets gezegd over de manier waarop mensen met hun temperament omgaan (*het domein van de ethiek en de vrijheid*), integendeel zelfs. Ook is bij een aantal kinderen sprake van een gebrek aan empathie waardoor ze minder gemakkelijk in staat zijn om schuldgevoelens te hebben als ze anderen iets aan doen<sup>26</sup>. De klassieke vraag of bij een individueel kind nu sprake is van problemen door opvoeding of erfelijkheid is zinloos: het gaat om combinaties van factoren, waarbij bovendien de menselijke vrijheid en de verhouding tot de eigen disposities ook een rol spelen.

De 'harde kern' van probleemjongeren bestaat volgens experts echter toch voor het merendeel (tot 80 %) <sup>27</sup> uit jongeren die specifieke disfuncties hebben. De paradox is dat juist deze jongeren *inderdaad* zelf minder gemakkelijk verantwoordelijkheid (kunnen) dragen voor hun eigen gedrag. Maar juist dat maakt het nog belangrijker aan het verantwoordingsbesef te werken (uiteraard niet op een bot moralistische manier, maar wel begeleidend en met begrip en inzicht). Als het gaat om de beste manier van hulpverlening is het juist voor deze groep in elk geval funest als deze mensen worden beschouwd als individuen die zich vrij moeten kunnen ontplooien, maar dat door een gebrek in hun opvoeding nog niet hebben geleerd. Ook is het

25 Doreleijers Th. A. H., Scholte E.M. & Matser D. (2001) Het samengaan van ernstige delinquentie met andere problemen. In: Loeber R., Slot N.W. & Sergeant J. A. (Red). *Ernstige en gewelddadige jeugddelinquentie. Kenmerken en achtergronden*. Houten Bohn Stafleu: Van Loghum, pp. 73-95.

26 L. le Sage. *De gebrekkige gewetensontwikkeling in het jeugdstrafrecht*. SWP 2005.

27 Doreleijers o.c.

juist bij hen niet zinvol om hen gelijk te stellen met jongeren die ooit een 'generatieconflict' hadden met hun ouders over persoonlijke vrijheden en de maatschappelijke verhoudingen.<sup>28</sup>

*Proces 2: de ideologie van de onverantwoordelijkheid*

Bij de 'problematische jeugd' zelf werd inmiddels de verklaring van gedrag uit omgevingsfactoren snel populair<sup>29</sup>. De psychiater Dalrymple<sup>30</sup> publiceerde enkele jaren geleden een studie die was gebaseerd op zijn ervaringen in achterstandswijken, waarin hij stelde dat deze 'onverantwoordelijkheidsideologie' een verwoestend effect gehad had. De duizenden 'cliënten' die hij had gesproken omdat ze zich herhaald schuldig gemaakt hadden aan crimineel of agressief gedrag, hanteerden systematisch deze opvatting om hun gedrag te verklaren. Dalrymple's stellingen gaan buitengewoon ver, hij stelt dat de 'onderklassen' door de systematisch oprukkende opvattingen over maximale vrijheid in combinatie met minimale verantwoordelijkheid totaal

28 Er ligt hier ook een parallel met de verklaringen die vanuit de sociologie gegeven werden voor bijvoorbeeld vandalisme van supporters, waarbij eveneens het referentiekader van de 'studentengeneratie' werd gebruikt. In deze analyse was wangedrag gevolg van de achtergesteldheid van bepaalde groepen en dus een vorm van protest. Latere studies wezen echter uit dat 'hooliganisme' meer weg heeft van georganiseerde criminaliteit: het wordt georganiseerd door een klein netwerk van leiders, die hun volgelingen aansturen met primitieve vijandbeelden.

42

29 Dit werd zelfs in de bekende musical 'West Side Story' al gepersifleerd – en die werd geschreven in 1956!. De jongens van de jeugdbende zingen daarin het lied 'Officer Krupke', waarin ze zichzelf vrijpleiten van schuld...een pleidooi waar de agent overigens niet intrapte...

*'Dear kindly Sergeant Krupke,  
You gotta understand,  
It's just our bringin' up-ke  
That gets us out of hand.  
Our moth Krupke, we're very upset;  
We never had the love that ev'ry child oughta get.  
We ain't no delinquents,  
We're misunderstood.  
Deep down inside us there is good!*

30 Nederlandse vertaling: T. Dalrymple, *Leven aan de onderkant*, Het Spectrum 2005.

zijn beroofd van hun laatste restje overtuiging dat *zij zelf* greep hebben op hun omstandigheden. Hij sluit daarmee overigens aan bij de eerder genoemde Chr. Lasch en bij de benadering van Martin Luther King.<sup>31</sup> Dalrymple<sup>32</sup> gaat er van uit dat armoede op zich nooit de verklaring kan zijn voor de golf van agressie en geweld die in de afgelopen 25 jaar de Engelse buurten waar hij werkte teisterde. Armoede was en is immers elders op de wereld veel erger. Dankzij de welvaartstaat hebben de bewoners van de betreffende wijken immers zelfs een gegarandeerd bestaan.

Een verklaring zoekt hij in de funeste combinatie van drie opvattingen: de verklaring van gedrag door externe omstandigheden, liberale opvattingen over seksualiteit en cultureel relativisme. Om de gevolgen hiervan kort door de bocht samen te vatten: iedere 'drift' kan niet alleen uitgeleefd worden zonder morele reserve, maar geldt ook nog als gelijkwaardig aan alle andere gedragingen. Dalrymple wijst op de 'hypocrisie van de elite', die bijvoorbeeld vindt dat pornografie en geweld in de media moeten kunnen of stelt dat dit geen bewijsbare schade heeft, terwijl ze er zelf wel degelijk op letten dat hun kinderen daarvan gevrijwaard blijven. Op soortgelijke wijze worden volgen hem op dit moment kinderen uit lagere milieus slachtoffer van het ontbreken van discipline op scholen, terwijl de kinderen uit hogere milieus thuis of via bijles op peil blijven. De bottom-line is dat een agent die constateert dat een vandaal wel gedreven zal worden door 'een stuk sociale onvrede' diezelfde vandaal eigenlijk berooft van de enige kans die hij heeft om er nog zelf iets van te maken: namelijk gewezen worden op het feit dat hij *nog steeds persoonlijk verantwoordelijk is* voor de manier waarop hij met die onvrede omgaat. Ook bij de analyse van Dalrymple moet overigens worden opgemerkt dat het gaat om een verklaring op basis van groepsgedrag, die aangevuld moet worden met verklaringen van meer *individuele* aard. Het gaat er immers juist om waarom *in gelijke omstandigheden* een (klein!) deel van de individuen, van de jongeren dus, problematisch gedrag vertoont, een deel daarin meegaat met behulp van een beschikbaar excuus dat ze minder schuldgevoel of minder straf moet bezorgen, maar het grootste deel *niet* kiest voor afwijkend of crimineel gedrag. Niettemin is het waarschijnlijk dat de 'onverantwoordelijkheidsideologie' een factor geweest is die de remmingen bij jongeren zelf verminderde en de reacties op hun gedrag ook minder adequaat maakte.

31 Chr. Lasch, *The true and only heaven. Progress and its critics.*

32 NRC, 4 februari 2005.

*Proces 3: de 'gezagsloosheid' van de openbare ruimte*

Erg veel van de publieke onvrede over het gedrag van jongeren heeft betrekking op de onveiligheid in de openbare ruimte. In essentie zien we hier een proces dat vergelijkbaar is met de benadering van overtreders in de hulpsector. Overtreding van bestaande regels en normen werd gedurende enige tijd vooral gezien als uiting van protest en de oplossing werd gezocht in het geven van meer vrijheid. Anders geformuleerd: de samenleving werd ingericht alsof iedereen in de openbare ruimte een rationele en beschaafde burger was, die vooral vanzelf verantwoordelijk gedrag zou vertonen.

Het afschaffen van vormen van controle en gezag op straat en in het openbaar vervoer maakte deze gebieden echter tot vrijplaatsen voor zwartrijders en vandalen, zodat inmiddels weer overal conducteurs en conciërges worden teruggebracht. Het tij is dan ook al geruime tijd gekenterd, maar vraag is wel hoe overtuigend dat is gebeurd, getuige ook het debat over gedogen dat jarenlang niets aan actualiteit verloor. Ook de WRR wijst daarop in zijn recente rapport over de moraal in het publieke domein. Het probleem daarbij is dat de controlerende personen en instanties terugkomen in veel kleinere aantallen dan vroeger en bovendien in een situatie waar al tientallen jaren sprake was van een 'regelloze' ruimte. De 'herovering' van de openbare ruimte is daarom nog in volle gang en in de tussentijd is het een gegeven dat burgers –bijvoorbeeld de winkeliers in grote steden- geconfronteerd blijven worden met (groeps)gedrag waar zij te weinig tegen kunnen ondernemen. Het effect daarvan is enerzijds dat burgers negatieve (voor)oordelen over jongeren en hun opvoeding versterkt zien, anderzijds dat de kleine groep gewelddadige jongeren de kans houdt om succes te boeken en anderen te imponeren.

44

*Proces 4: verlies van gezag in en legitimiteit van het onderwijs*

Gezagsproblemen in het onderwijs worden over het algemeen verklaard door te wijzen op de (te) vrije gezinsopvoeding. Deze verklaring miskent echter dat het onderwijs lange tijd dezelfde gezagsregels 'geïmporteerd' heeft als het gezin: het accent ligt op persoonlijke interactie, je mag je leraar bij de voornaam noemen, zeggen wat je wilt, kritiek uitoefenen tijdens lessen, etc. Daarnaast zijn buiten de lessen dezelfde vrijheidsregels voor de openbare ruimten toegepast als hierboven omschreven – met hetzelfde resultaat. Ook hier heeft zich inmiddels een kentering voorgedaan, maar effecten zijn voor een groot deel gebleven.

De school is bij uitstek de plaats waar kinderen (zouden moeten) leren hoe ze zich in een *openbare* omgeving moeten gedragen. Een omgeving waarin zij rekening moeten houden met *groepen* anderen. In het inleidende hoofdstuk is geconstateerd dat gezinnen een unieke hoeveelheid tijd en inzet (kunnen) leveren als het gaat om *persoonlijke interactie*. Het gemiddelde van twee ouders op twee kinderen staat toch in behoorlijk contrast met een leerkracht die 32 uur per week met 32 kinderen doorbrengt, ofwel een gemiddelde van een uur per kind per week. (In het middelbare onderwijs is het aantal contacturen per leerkracht uiteraard nog veel minder.) Deze enorme verschillen in 'interactie-potentieel' tussen gezin en school geven aan dat in scholen ook een heel *ander type van pedagogisch proces* plaatsvindt.

Daarnaast deed zich een tweede effect van de gelijkheidsideologie voor. In een gigantische transformatie werden alle schooltypen zoveel mogelijk 'gelijkgeschakeld', waarbij lange tijd het accent werd gelegd op de *theoretische* leerweg. Op zichzelf is dat een volstrekt logisch gevolg van de opvatting dat iedereen gelijke ontplooiingskansen moet hebben in een maatschappij die theoretische vaardigheden (veel) hoger waardeert dan praktische. Het zou ook werken als leerlingen *echt* gelijk waren, maar in werkelijkheid is er een enorm verschil in aangeboren talent<sup>34</sup> tussen mensen. Vervolgens doet zich in wezen het *omgekeerde* effect voor van wat men beoogde te bereiken: namelijk (nog) meer ongelijkheid! Want als bij ongelijke startposities iedereen hetzelfde (theoretische) parcours moet lopen en men dat bovendien steeds langer maakt, wordt het verschil aan de eindstreep groter in plaats van kleiner. Met als tragisch neveneffect dat leerlingen die geen of weinig theoretische vermogens hebben permanent moeten fungeren in een systeem dat hen voortdurend met tekortkomingen confronteert. Het resultaat is niet alleen dat de percentages leerlingen zonder formele startkwalificaties toenemen en dat het *zelfvertrouwen* van deze leerlingen een enorme deuk kan krijgen...maar ook dat zij het geloof in het nut van het voldoen aan de 'maatschappelijke eisen' in meer of minder mate kunnen verliezen. Ook hier is het duidelijk dat die situatie het meest brisant is voor de enorme groepen allochtone leerlingen, die geen of een te lage opleiding hebben en zich vervolgens soms ook nog eens geconfronteerd zien met discriminatie op de arbeidsmarkt.

34 Talent dat inderdaad niet wordt gedefinieerd door ras, kleur of sekse. Zelfs als er nog een verschil in gemiddelde tendenties is, kan bij gelijke kansen de topositie op willekeurig welk terrein door een vrouw of kleurling worden bereikt, zoals inmiddels uit de praktijk is gebleken.

*Tegenkrachten*

Samengevat: denken in termen van omgevingsfactoren en gelijkheid leidde ertoe dat cruciale ‘corrigerende’ omgevingen als de straat en de school minder ‘gezagsvol’ werden<sup>35</sup>. Wat het onderwijs betreft zelfs in *dubbel* opzicht: er was niet alleen sprake van ordeproblemen, maar ook van een verlies van het gezag van de school als instituut, omdat de boodschap niet waargemaakt kon worden: ook de nodige jongeren die *wel* hun uiterste best deden alles uit zichzelf te halen wat er in zat, raakten soms teleurgesteld omdat hun capaciteiten niet ‘pasten’ in het curriculum.

Het systeem van hulpverlening kreeg te maken met een *drievoudig* probleem. De sector had vanaf de oprichting al sterk gewerkt op basis van het idee van ‘aanvulling en overname’ in plaats van gezinsondersteuning en dit patroon werd nu nog verstevigd door de anti-gezinsideologie van de jaren zestig.<sup>36</sup> Een tweede probleem lag in het ontbreken van mogelijkheden om invloed op de hulpverleners uit te oefenen. Zaken als effectmeting of intercollegiale toetsing zijn nog steeds bepaald geen gemeengoed in de sector. En ten derde loopt zij het risico teveel mee te gaan in een ‘ideologie van de onverantwoordelijkheid’: de hier boven al geschetste opvatting dat jongeren met problemen eigenlijk slachtoffers van hun ouders zijn.

Overigens moet bij dit alles worden aangetekend dat de meeste ouders zich aan deze patronen wisten te onttrekken. De beste omschrijving van de praktijk die *de meeste* ouders, leerkrachten, hulpverleners etc. er op na

35 Hieruit kunnen we ook afleiden dat de vaak gehoorde verklaring voor ‘gezagsproblemen’ in het onderwijs, de falende opvoeding, minstens aanvulling behoeft. Scholen ‘democratiserden’ immers eveneens, maar waar het gezin geknipt is voor democratische onderhandeling, is een school dat bepaald niet. Gezinnen kunnen zich door de 1 op 1 ouder-kind verhouding en de vele interactie-uren permitteren om steeds nieuwe regels te maken. Sterker nog: omdat kinderen zich ontwikkelen, moeten gezinnen zelfs flexibel zijn in dit opzicht. En ouders kunnen zich ook minder hiërarchie permitteren, omdat hun kinderen die (als het goed is) al hebben ‘geïnternaliseerd’ toen ze klein waren en het gezagsverschil evident

36 In het zeer populaire boek *The death of the family* besprak Cooper bijvoorbeeld hoe allerlei psychologische problemen hun wortel vonden in de verstikkende gezinscultuur. (Een term die overigens nu ook nog vaak wordt gebruikt)

hebben gehouden in de nasleep van de zestiger jaren laat zich omschrijven als: 'bekijk alles en behoud het goede'. Seksuele vrijheid bijvoorbeeld werd niet gebruikt om het land tot een soort nationale *darkroom* in te richten, maar om het instituut huwelijk te *personaliseren*: je kon je eigen partner op basis van affectie en genegenheid kiezen<sup>38</sup> en daar zelfs mee samen gaan wonen om te kijken of het lukte. De democratisering op het niveau van het gezin heeft geleid tot een onderhandelingscultuur tussen ouders en kinderen die vrijwel altijd 'begrensd' is: kinderen mogen zeggen wat ze willen, maar uiteindelijk beslissen de meeste ouders zelf over de meest cruciale zaken. Het resultaat bij veel ouders is dat het contact met de kinderen intensiever dan het vroeger vaak was.

Voor de professionals in instituties, die uiteraard minder macht en meer kinderen onder hun hoede hebben dan ouders in het gezin, was het lastiger. Zij leden en lijdten soms aantoonbaar en expliciet onder de genoemde tekortkomingen, maar over het algemeen leggen ook zij zich zeker niet neer bij een situatie die zij zelf als onwenselijk ervaren. Verreweg de meeste leerkrachten blijven intensief op zoek naar het belang van hun leerlingen. Als zij daarvoor het systeem moeten negeren of zelfs boycotten, dan doen ze dat. Net zoals ouders hebben veel docenten gekozen voor 'begrensd modernisering' van hun lessen. Veel scholen zijn actief geworden voor leerlingen die het theoretisch niet konden bolwerken, door het instellen van aangepaste leerwegen of zelfs het ontwikkelen van eigen werkervaringsprojecten. Ook zijn er tal van scholen die de 'gezagsloosheid' op eigen houtje aanpak hebben, bijvoorbeeld door het aan de deur van de klas hangen van 'tien geboden' voor de omgang met elkaar, of door het invoeren van lesprogramma's over moreel oordelen. Die regels zien we ook opduiken in sportkantines en uiteraard in steden, waar op tal van plaatsen een stadsetiquette in ontwikkeling of al ingevoerd is. Vaak zijn het burgers zelf die het voortouw hierin nemen, zoals burgers zelf ook het voortouw hebben genomen bij buurtpreventie, initiatieven als 'opzoomeren', etc. De politie is al lang geleden begonnen met het harder aanpakken van veelplegers en de hulpverlening is gekomen met initiatieven als huisbezoek, bemoeizorg en internaten met een (veel) directievere aanpak als den Engh en Glenn Mills.

Kortom: de wal van de samenleving tracht met tal van manieren het schip van een lange tijd doorschietende ideologie te keren en boekt daarbij ook successen. Maar als die ideologie gedurende langere tijd mede wordt

38 Het lijkt vandaag de dag absurd, maar trouwen met iemand van een ander geloof of met een andere maatschappelijke status was 50 jaar geleden nog een behoorlijk taboe.

gesteund door wetgeving wordt het lastig. Als bijvoorbeeld scholen door de inspectie negatief worden beoordeeld als hun onderwijs niet ‘individueel’ genoeg is kun je de klassieke canons niet (blijven) handhaven. Als concierges, huisbezoeken en schoolartsen niet meer worden gefinancierd kun je ze als thuiszorginstelling of ggd niet blijven betalen, enzovoort.

### 3.3. Conclusie

100 jaar geleden werd het ideaal van de (her)opvoedbaarheid van jongeren met problemen nog vooral gedragen door een kleine groep van ‘verlichte burgers’. In de laatste 50 jaar van de vorige eeuw is het beeld van de pedagogische maakbaarheid van het kind breed verspreid geraakt in de samenleving. In aansluiting daarop werd het stellen van grenzen aan het handelen van kinderen (en volwassenen) lange tijd als contraproductief gezien voor het ontwikkelingsproces van mensen in het algemeen.

Gedurende die ontwikkeling verdween het gezin teveel uit het beeld van professionals en de beleidsmakers. Om te beginnen als een gevolg van de pedagogische visie: als er iets fout ging met kinderen was het gezin vaak deel van het probleem, zo niet de oorzaak. De oplossing moest dus buiten het gezin gezocht worden, waarbij al snel gekozen werd voor de professionele hulpverlener, omdat er tekorten moesten worden gecompenseerd en er dus kwaliteit en deskundigheid nodig waren.<sup>39</sup>

Als vervolgens steeds meer hulpverlening wordt gefinancierd door de overheid ontstaat een systeem dat volledig van boven naar beneden is georganiseerd. Maatgevend voor wat er kan gebeuren is wat wordt gefinancierd. En daardoor ontstaat ook de paradox van een institutioneel stelsel van hulpverlening, waarin iedere instelling afzonderlijk gebaat is bij een zo groot mogelijke doelgroep van burgers die het probleem hebben waarvoor zij de oplossing aanbieden.<sup>40</sup> Het risico is dan dat het aanbod waar gezinnen en/of jongeren echt baat bij hebben teveel achter de horizon verdwijnt.

39 Dit bleek al zeer vroeg: in 1874 splitste zich de ‘Maatschappij tot Opvoeding van Weezen in het Huisgezin’ af van de ‘Vereeniging in het belang der Weezenverpleging’. De reden hiervoor was een fundamenteel geschil over de beste methode. De ene groep koos voor het ‘normaliseren door isoleren’, de andere wilde ‘vervangende ouders’.

40 In navolging van Illich heeft bijvoorbeeld de filosoof Achterhuis dit in Nederland aan de orde gesteld met zijn boek *‘De markt van welzijn en geluk’*.



*De perversiteit van het systeem...*

Op dit punt moet worden benadrukt dat de analyse van het ‘gezagsloze, grenzeloze en gezinsloze’ stelsel wel een uitspraak doet over de *grondpatronen*, maar niet over de *mensen* die in dit systeem functioneren. Het is immers absoluut mogelijk dat iemand volledig overtuigd is van de (her)opvoedbaarheid van jeugdcriminelen en alle bureaucratische registers opentrekt om te voorkomen dat zijn of haar pupillen naar een internaat moeten. (‘Wat maken die paar autoradio’s nu uit, het gaat er om dat die jongen nog een kans krijgt’). Sterker nog, als elk onderdeel van het systeem als een eiland fungeert, met de bijbehorende tekortkomingen, dan is de wens om maximale invloed te houden over de ‘eigen’ doelgroep vaak zelfs heel begrijpelijk. Als er voor een psychotische jongere geen ander alternatief is dan een tijdelijke plaatsing in de jeugdgevangenis, of voor een mishandeld kind geen behoorlijk pleeggezin, dan is het erg moeilijk om de grenzen van je eigen mogelijkheden scherp te beoordelen en de jongere of het kind toch ‘uit handen’ te geven.

Omgekeerd biedt het stelsel echter ook de mogelijkheid voor hulpverleners om zichzelf af te schermen voor iedere vorm van externe controle op hun activiteiten. Zoals hierboven omschreven is er al meer dan 100 jaar bij elke externe evaluatie gepleit voor een financiering die niet ‘institutioneel’ maar inhoudelijk of liefst zelfs kindgericht- of gebonden zou zijn en voor evaluatie van de effecten van hulpverlening. Dat is nog steeds niet het geval, waardoor de overheid vrijwel altijd afhankelijk is van de professionals dan wel instituten zelf voor de beoordeling van processen en resultaten.

Een ervaringsdeskundige stelde <sup>41</sup> dat er valt te kiezen tussen twee kwaden: *machteloosheid of management*. Wie in de praktijk blijft werken, blijft tegen de grenzen van gebrekkige samenwerking etc. oplopen, wie gaat proberen om iets aan die processen te doen, raakt steeds verder verwijderd van de praktijk, van de jongeren zelf.

*Tot slot*

In dit hoofdstuk is gezocht naar een verklaring voor het gegeven dat de samenleving de greep heeft verloren op een (groeierende) minderheid van jongeren, waar noch het gezin, noch de school, noch de hulpverlening vat meer op lijkt te hebben. De in dat kader besproken mogelijke factoren lijken elk voor zich niet desastreus, maar in combinatie met elkaar wordt het beeld ernstiger. We kunnen op elke trede van de ‘problemladder’ tekortkomingen zien.

41 Voor de totstandkoming van dit rapport zijn verschillende gesprekken gevoerd ‘in het veld’. Dit citaat komt uit een van die gesprekken.

Ouders krijgen van de maatschappij nog te vaak tegenstrijdige boodschappen: de ontplooiing van hun kind mag niet worden gefrustreerd, maar opvoeding is wel allesbepalend voor het welbevinden van het kind, ook als het eenmaal volwassen zal zijn. Het is dezelfde paradoxale boodschap die met de opkomst van de babyboomers is verbonden: een streven naar de maximale ontplooiing van elk individu was gekoppeld aan een denkwijze waarin het gedrag van die individuen werd bepaald door hun omstandigheden. Kort door de bocht geformuleerd was het resultaat van deze paradox ongeveer dat al het goede wat een kind deed van zichzelf kwam, al het slechte van buiten.....of van zijn of haar ouders (die ook als 'omgeving' van het kind gezien werden).

Ondertussen komen ouders die steun of hulp nodig hebben een volledig onoverzichtelijk en versnipperd veld van instellingen en activiteiten tegen, waarin ze bovendien dus vaak op enig wantrouwen stuiten, omdat zij naar alle waarschijnlijkheid mede oorzaak van problemen zijn. Als ze dat overigens ook echt zijn, wordt er slechts zelden echt ingegrepen.

#### *Funeste interactie*

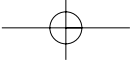
Elk instituut, zowel gezin als school als hulpverlening, heeft er moeite mee om *gezag over zichzelf* te laten uitoefenen. Grenzen van het eigen systeem zijn soms te onaantastbaar. Bij gezinnen zien we bijvoorbeeld dat de traditionele 'muren' van het ouderlijk gezag weliswaar achterhaald gevonden worden in de hulpverlening, maar die worden direct vervangen door die van de persoonlijke privacy van ouders. Met als gevolg dat de bestrijding van een ernstig probleem als kindermishandeling weinig vooruit is gekomen in de afgelopen jaren.

Bij de school zien we een sterke –inmiddels hier en daar kantelende– neiging om alle problemen – en gegevens – 'intern' te houden. Er is groot verzet tegen publicatie van resultaten en openbare *benchmarking*. Voor de oplossing van problemen wordt vaak de voorkeur gegeven aan de inzet van het eigen personeel, zodat leerkrachten naast de onderwijsrol ook die van hulpverlener krijgen. Als er oplossingen 'in de buitenwereld' gezocht worden, dan is er een sterke voorkeur om dit aan de school gebonden te houden, zoals schoolmaatschappelijk werk, zorgadviesteams, etc. De verklaring van de interne problemen wordt ook vaak 'buiten de deur' gezocht, zoals in de slechte opvoeding of de ontbrekende bereidheid van ouders om te participeren. In de praktijk blijkt echter dat scholen die '*outreaching*' werken, door bijvoorbeeld contactouders aan te stellen, zeer goede resultaten boeken. Wat de hulpverlening betreft is eerder in dit hoofdstuk al beschreven hoe de sector maar al te vaak gevangen bleef in de eigen processen en het eigen 'aanbod'. Tenslotte moet in dit verband ook de overheid genoemd worden,

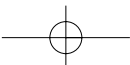
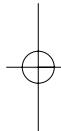
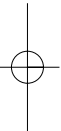
die het hoogste gezag vertegenwoordigt en de geldstromen coördineert. Hier is er in het verleden de weigering van elk departement of afdeling geweest om de eigen bevoegdheden en middelen 'uit handen te geven' in het belang van het geheel.

Wel is recent een belangrijk overheidstraject ingezet om te komen tot eenduidigheid op meerdere niveau's, de zogenaamde Operatie JONG. Met name eenduidigheid bij de financiering en regelgeving: nu in handen van zeven departementen, die in de praktijk zeer autonoom opereren. Ter vergelijking kan gewezen worden op de analyse van de Taskforce Jeugdzorg, die constateerde dat de departementen van VWS, Justitie en Onderwijs vanuit volledig verschillende uitgangspunten opereerden. Verdere eenduidigheid van verantwoordelijkheid: alle uitgevoerde studies lieten zien dat hulpverleners die van een geval op de hoogte waren elk op zich maar een deel van de kennis, een deel van de bevoegdheden en dus maar een deel van de verantwoordelijkheid hadden.

Inmiddels heeft de Operatie JONG geresulteerd in een aantal 'Plannen van aanpak', waarbij echter geconstateerd moet worden dat de plannen zijn verdeeld in thema's, die vervolgens weer zijn 'toegedeeld' aan specifieke departementen en 'opgesplitst' in een groot aantal deelprojecten. Het lijkt onwaarschijnlijk dat de beoogde fundamentele doorbraken op deze manier tot stand zullen komen. In de beide volgende hoofdstukken bespreken we mogelijke oplossingen op het terrein van het jeugdbeleid om wel tot de gewenste en noodzakelijke eenduidigheid te komen.



# 4 De Gordiaanse knoop



In het vorige hoofdstuk is geconstateerd dat de overheid in de afgelopen jaren herhaaldelijk heeft getracht om meer greep te krijgen op het terrein van de jeugdzorg- en hulpverlening. De laatste poging – Operatie JONG – is in volle gang en kan dus moeilijk worden beoordeeld. Feit is echter dat de recent vastgestelde plannen al beduidend minder ambitieus zijn dan de oorspronkelijke doelstellingen. Wat de voorlaatste poging betreft, de instelling van Bureaus Jeugdzorg, is vastgesteld dat het uiteindelijke plan eigenlijk haaks stond op de oplossingen die diverse commissies hadden aangedragen: het primaat kwam *nog sterker* te liggen op de organisatie in plaats van op de inhoud. Achteraf gezien is het merkwaardig<sup>42</sup>: de bedoeling was om een verkokerd en versnipperd stelsel een nieuwe dynamiek te geven. Maar het symbool voor de oplossing was zo ongeveer het meest ‘ambtelijke’ beeld had dat er bestaat, het *loket*. Een loket roept immers op zich al een beeld op van een totale scheiding tussen twee systemen, de burgers aan de ene kant en de professionals aan de andere kant.

Omdat deze operatie echter zeer recent pas is afgerond en de nieuwe Wet op de Jeugdzorg nog niet is geëvalueerd, is het niet mogelijk om op dit moment al een (eind)oordeel te geven over het resultaat. Wat wel kan worden geconstateerd is dat op één punt in ieder geval niet wordt voldaan aan een cruciale eis, die in vrijwel alle gemaakte rapporten werd gesteld, de aansluiting tussen preventief en curatief werk, de *continuïteit* tussen eerste, tweede en derde lijn. Om het kort door de bocht te stellen: zowel bij de totstandkoming van de Bureaus Jeugdzorg als bij de Operatie JONG zien we vooraf behoorlijk eenduidige en scherpe analyses van de tekortkomingen, maar treden vervolgens in de praktijk allerlei processen op waardoor de aanpak verzandt of zelfs verkeert in het tegendeel.<sup>43</sup>

#### *Bekende knelpunten...*

In de historische beschrijving hierboven is geconstateerd dat er al vrij lang bij vrijwel alle betrokkenen in de beleidssector *brede consensus* bestaat over de knelpunten en de oplossingen. Het onderzoek dat de VNG (2003) recent liet uitvoeren naar de ontwikkelingen in het ‘beleidsveld jeugd’ heeft de

42 De analogie met andere overheidsoperaties, zoals de invoering van de Tweede Fase in het onderwijs, dringt zich op. Ook in deze gevallen was er sprake van een proces dat werd ontwikkeld en gestuurd vanuit relatief kleine groepen betrokkenen en werd doorgevoerd ondanks grote bezwaren in de politiek en in het veld.

43 De Bureaus Jeugdzorg waren in eerste instantie bedoeld als een *eerstelijnsvoorziening* voor het publiek, te vergelijken met de positie van de huisarts in de gezondheidszorg. Bij de huidige bureaus wordt meer dan 95 procent van de jongeren aangemeld uit het professionele circuit.

problemen nog een keer systematisch beschreven. Behalve natuurlijk de specifieke knelpunten die het bezuinigen oplevert, gaat het in essentie om de twee dimensies van *macht en kennis*, die met name gemeenten nodig hebben om de door iedereen noodzakelijk geachte regierol op jeugdterrein te (kunnen) waarmaken.

Wat macht betreft gaat het om:

- afhankelijkheid van landelijke overheid met versnipperde aansturing;
- onvoldoende bevoegdheden ten opzicht van instellingen;
- geen mogelijkheden om ouders of kinderen die een serieus probleem vormen echt aan te pakken.

Wat kennis betreft gaat het om:

- te weinig zicht op datgene waar ouders en kinderen behoefte aan hebben;
- te weinig kennis van de effecten van beleidsmaatregelen en van de effecten van het instrumentarium in de hulpverlening.

*...en bekende oplossingen*

Verder geldt dat vrijwel alle experts<sup>44</sup> het eveneens feitelijk vrijwel volledig eens zijn over datgene wat het succes bepaalt:

- signalen van problemen moet men zo snel mogelijk oppakken en tot een reactie leiden;
- het is zaak uit te gaan van de gezinssituatie en om gezinnen zelf in staat te stellen om iets aan de problemen te doen (empowerment);
- gezinnen moeten vanuit zowel de particuliere als de institutionele omgeving - van huisarts tot en met Sociale Dienst - gesteund worden via een enkel 'persoonlijk kanaal';
- er moet continuïteit aanwezig zijn, zodat indien nodig snel kan worden omgeschakeld van steun naar hulp;
- gedurende het hele proces moet de optie om van aanbod naar 'drang' te gaan open zijn.

Onder deze vijf punten ligt overigens nog een *fundament*, dat wordt geformuleerd als een *grondhouding*, namelijk de communicatieve en liefst zelfs coöperatieve opstelling naar ouders toe. Hoewel iedereen erkent dat ouders uiteindelijk de verantwoordelijkheid dragen, blijft het kennelijk zeer lastig om dat gegeven ook tot uitgangspunt van de interactie te maken. Er wordt zeer zelden - vanuit het beleid vrijwel nooit - met ouders zelf gecommuni-

44 Ook de Algemene Rekenkamer heeft een duidelijk oordeel over de situatie en constateert dat het buitengewoon vreemd is dat werkelijk iedereen in het veld en in het beleid het al lang eens is over het belang van vroegtijdige signalering en een sluitend systeem voor vervolg, maar dat 'kennelijk territoriaal gedrag en verkokering deze nog steeds in de weg staan'.

ceerd over hun behoeften, laat staan dat met ouders een *partnerschap* wordt aangegaan bij de aanpak van problemen.<sup>45</sup>

#### *Copernicaanse omwenteling*

Met de genoemde vijf punten en vooral met de grondhouding, is de patstelling op jeugdterrein in principe te doorbreken. De 'gezinsloosheid' wordt opgeheven door het geheel van reacties op problemen letterlijk van onderaf te regelen: er is niet meer dan één enkele verantwoordelijke per gezin of kind<sup>46</sup>, die er alles aan doet om het gezin of het kind te ondersteunen. De instituties daaromheen moeten dat proces, onder regie van betrokkene, weer maximaal steunen, zonder bureaucratische vertraging of competentie-discussies. Zodra de eerste lijn in de ondersteuning het niet kan bolwerken moet er specifieke hulp komen en zodra er vanuit het gezin of kind zelf niet wordt meegewerkt of zelfs wordt tegengewerkt moet in het belang van kinderen, jeugdigen en andere gezinsleden kunnen worden ingegrepen, waarbij het voor gezin of jeugdige zelf duidelijk is dat er van 'interactieniveau' wordt gewisseld: steun en hulp vormen een aanbod, ingrijpen in rechten is dat bepaald niet

#### *Nog niet gemaakte 'dubbelslag'*

In een recente studie<sup>47</sup> wordt Nederland vergeleken met een vijftal buurlanden die hun wetgeving in de afgelopen decennia hebben aangepast: de constatering is dat de overheden elders een *dubbelslag* gemaakt hebben<sup>48</sup>: enerzijds heeft de overheid meer mogelijkheden gekregen om actief op te treden, anderzijds zijn de rechten van de ouders ten aanzien van de hulpverlening versterkt<sup>49</sup>. In Nederland heeft deze modernisering volgens de

45 Om misverstanden te voorkomen, het 'partnerschap' heeft betrekking op de – overgrote meerderheid van – ouders die problemen hebben waar ze zelf niet uitkomen en waarbij ze (graag) ondersteuning willen hebben. Een (zeer) kleine minderheid van ouders geeft het tegengestelde beeld en gebruikt hun 'blokkademacht' om juist steun en hulp af te wijzen. Zie hiervoor par. 5.5 van dit rapport.

46 Uiteraard is het mogelijk dat het gevaar 'binnen' het gezin zit en er belangtengestellingen zijn tussen ouders en kinderen.

47 *Over grenzen*, Ministerie van Justitie 2001.

48 Of liever gezegd, dat de overheden in de onderzochte landen een proces in die richting in gang gezet hebben. Het is zeker niet zo dat in de onderzochte landen de problemen als bij toverslag zijn verdwenen.

49 Bijvoorbeeld door vast te stellen dat ouders betrokken moeten worden bij de vaststelling van inhoudelijke plannen voor de hulpverlening. In Nieuw-Zeeland bestaat zelfs het wettelijke recht van de familie om zelf te (kunnen) beschikken over de middelen voor zorg en hulp.

auteurs nooit plaatsgevonden en stamt de basisstructuur van de huidige wetgeving nog van meer dan 100 jaar geleden. Uit de historische analyse blijkt dat dit mogelijk het gevolg is van het bekende fenomeen van de 'remmende voorsprong'. Aan het einde van de 19<sup>e</sup> en het begin van de 20<sup>e</sup> eeuw was het immers een buitengewoon vooruitstrevende ('verlichte') gedachte dat kinderen vooral last hadden van hun opvoedingsmilieu en dat een 'boefje' daarom met goede begeleiding uit het misdadige milieu was te redden. In de loop van de 20<sup>e</sup> eeuw, vooral na de jaren zestig, overheerste dit idee – dat op zich wel degelijk juist kan zijn – zo sterk dat er te weinig ruimte was voor nuancering.

Er is immers een behoorlijk verschil tussen het idee dat jeugdige criminelen zijn te 'redden' en de idee dat *iedereen* die crimineel gedrag vertoont eigenlijk een drenkeling is. Door slecht gedrag en belangrijke vormen van verschil tussen mensen vrij exclusief aan opvoeding en omstandigheden te koppelen, verdwenen feitelijke verschillen tussen kinderen buiten beeld als ook de notie dat het de opgave voor jongeren en ouderen *zelf* is en blijft om goed en verantwoord om te gaan met de omstandigheden en eigenschappen die mensen meekrijgen (temperament, disposities, meer of minder gelukkige huiselijke achtergronden). In die verantwoordelijkheid zijn mensen gelijk, maar niet op het vlak van temperament, aanleg, genoten opvoeding etc. Daarmee verdween overigens ook het inzicht dat er wel degelijk enorme verschillen in talent zijn tussen kinderen in het onderwijs, die op geen enkele wijze te 'compenseren' zijn. En vanuit dat perspectief was het weer begrijpelijk dat de professionals weinig heil zagen in een grote rol voor hetzij het gezin, hetzij de overheid. Voor zover het gezin als oorzaak van problemen werd gezien, zagen professionals weinig heil in een grotere rol voor ouders. Omdat anderzijds de overheid niet als substituut kan optreden -vanwege ontbrekende competenties en de ontbrekende affectieve relaties waarin deze moeten zijn ingebed- raakte menige jongere tussen wal en schip. Daarin is gaandeweg wel verandering gekomen. Ouders worden algemeen weer meer op hun verantwoordelijkheid aangesproken en ook de benadering waarin mensen vooral als product van hun omgeving worden gezien, is gaandeweg verlaten. Dat neemt niet weg dat de *onderlinge verantwoordelijkheidsverdeling* nog steeds te vaag is.

#### *Een in de lucht hangende keten*

Het besteden van tijd en geld aan een betere onderlinge aansluiting van de schakels in de jeugdketen heeft weinig zin als die schakels niet beginnen en eindigen bij het gezin en het kind. Sterker nog, een teveel aan 'samenwerking' kan zelfs negatief werken. Zo constateert de hoogleraar opvoedingsondersteuning Janssens bijvoorbeeld dat het eigenlijk wel duidelijk is wat werkt: geen enkele voorziening op zichzelf, maar samenhang op wijkniveau.



Er is echter een vrijwel niet te overwinnen knelpunt: “Je vergadert je kapot”. En het behoeft weinig betoog dat deze vergader-uren niet besteed kunnen worden aan contacten met gezin of kind zelf

*Gedeelde verantwoordelijkheid is GEEN verantwoordelijkheid*

‘We hebben allemaal een dobbelsteen met alleen maar zessen’,<sup>50</sup> omschreef iemand ooit de situatie in een zorgoverleg. Hoe goed de bedoelingen ook zijn van alle aanwezigen, als iemand iets niet wil doen, niet kan doen of niet mag doen van zijn instelling, dan is de rest vrij machteloos. Anderzijds, zodra een probleem besproken is, is het een gemeenschappelijk probleem en is er al snel geen *eindverantwoordelijke meer*. Dit belangrijke risico van de ‘gezamenlijke verantwoordelijkheid’ is in het inleidende hoofdstuk al aan de orde geweest.

In theorie is het bijvoorbeeld best mogelijk om de verantwoording voor een bepaald gezin in handen te leggen van *case managers* of gezinscoaches, in de praktijk heeft dat geen enkele zin als die verantwoordelijkheid niet gepaard gaat met *bevoegdheden*, zowel over andere betrokken instellingen als over de probleemjongere zelf.

*En wat als...*

Daarmee zijn we bij het volgende punt: er is maar een enkele manier om iets af te dwingen wat ouders of kinderen niet willen en dat is de overname van het gezag, de ondertoezichtstelling van een kind of zelfs ontheffing van de ouderlijke macht. Dat wordt algemeen gezien als zeer zware middelen die vervolgens met grote terughoudendheid worden gehanteerd. Maar omdat er verder geen enkele sanctie is, faalt menige aanpak vervolgens bij gebrek aan medewerking van de ‘cliënt’. En de beste aanpak houdt nu eenmaal vaak in dat die cliënt een aantal dingen *niet* meer mag doen.

*De Gordiaanse knoop*

Er is een bekend verhaal uit de klassieke oudheid, verbonden met Alexander de Grote. Tijdens diens veldtocht tegen de Perzen kwam hij in de stad Gordium en daar stond een tempel, waaraan een legende was verbonden. In de tempel hing een touw met een knoop erin die zo ingewikkeld was dat nog niemand hem had kunnen ontwarren. De legende zei dat alleen hij die deze Gordiaanse knoop los kon maken ooit de wereld kon beheersen. Volgende de overlevering probeerde Alexander het eerst zonder succes ...en hakte vervolgens de knoop door met zijn zwaard.

50 Citaat uit de in het kader van dit rapport gevoerde gesprekken.

De huidige situatie in de jeugdsector heeft soms veel weg van een Gordiaanse knoop: het is een kluwen van bestuurlijke versnippering, ideologische patstellingen en institutionele belangenbehartiging. Wie tracht om iets te doen aan een van deze punten, loopt onherroepelijk vast op de andere. Kortom: wie deze situatie wil oplossen, moet echt bereid zijn om knopen door te hakken. Vervolgens moet het jeugdbeleid op uitvoeringsniveau de *dubbele verankering* krijgen die nodig is: aan de ene kant nauw aansluiten bij het gezin, aan de andere kant op alle niveaus ook het element van gezag incorporeren, zowel wat betreft de interactie met gezin en jeugd, als wat betreft de relatie met de overheid.

# 5 Noodzakelijke doorbraken

In de voorgaande hoofdstukken is gesteld dat het systeem voor de hulp aan kinderen en jongeren teveel lijdt aan een combinatie van 'gezagsloosheid' en 'gezinsloosheid'. Vervolgens passeerden algemene vereisten de revue van een stelsel dat wel voldoet aan de belangrijkste criteria van kwaliteit en effectiviteit. Het gaat om criteria waar de experts het in grote lijnen over eens zijn en die in vrijwel elk rapport uit het verleden zijn geformuleerd. Het is een illusie dat een 'ideaaltypisch' systeem van de grond af – en met voorbijzien aan wat inmiddels is uitgekristalliseerd – kan worden opgebouwd. Sterker nog, een van de regelmatig gemaakt fouten in het verleden is juist de idee geweest dat verbeteringen te bereiken zijn via grootse herontwerpen en organisatorische reconstructies.

#### *Ontketening*

De beleidslijn die in dit hoofdstuk wordt voorgesteld, valt te typeren als het stimuleren van *ontketening* van de *inhoudelijke krachten* op alle niveaus, zowel bij ouders zelf, als bij professionals als bij bestuurders. Het recept voor ontketening bestaat uit de combinatie van zo open mogelijke communicatielijnen en zo dicht mogelijk bij ouders en kinderen liggende bevoegdheden.

Toetsingscriteria zouden met name gevonden moeten worden in termen van optimale *reactietijden*. Reactietijden op signalen en hulpvragen, bijvoorbeeld:

- binnen een dag is getoetst of een hulpvraag of signaal over een kind of gezin 'matcht' met signalen elders;
- binnen een week is er een reactie met een aanbod voor ondersteuning;
- binnen een maand wordt nagegaan de het aanbod naar zijn aard voldoet en of er verbetering nodig is.

Het is belangrijk dat dit proces plaatsvindt, zonder dat sprake is van een enorme bureaucratie. Een belangrijke mogelijkheid om dit te bereiken, is om de professionals niet via procedures en protocollen te 'bewaken' maar via een toetsingskader achteraf.

#### *Verantwoordelijkheid (te) verdeeld*

De regering heeft in de afgelopen jaren zelf de constatering gemaakt dat er geen effectief beleid is te voeren met zeven departementen aan een enkele teugel. Met de operatie JONG is een eerste stap gezet in de richting van een resultaatgerichte samenwerking tussen de departementen. Uiteindelijk, zoals al meerdere malen in dit rapport is geconstateerd, biedt verbeterde samenwerking geen afdoende garantie voor effectiviteit. Sterker nog, het draagt permanent het risico van contraproductiviteit in zich, zolang de uitvoering geblokkeerd kan worden door elk van de betrokken partners.

Gedeelde verantwoordelijkheid kan verantwoordelijkheid onzichtbaar en diffuus maken, hoezeer samenwerking ook vereist is.

*Ontkokering van financiering, verantwoording op grond van resultaten.*

De eerste en noodzakelijke voorwaarde om het veld te bevrijden uit de 'ketenen' van de verschillende geldstromen en verantwoordingsmechanismen is de bundeling van alle financieringsstromen op landelijk niveau. Met als direct daarbij behorende stap uiteraard dat deze onder een enkele regeling, financieringskader en verantwoordingsregime gebracht worden<sup>51</sup>. Dit sluit overigens naadloos aan bij de al bestaande voornemens in het kader van de WMO, zoals ze zijn verwoord in de beleidsbrief 'Sterk en daadkrachtig voor de jeugd'. De landelijke overheid moet zich beperken tot een kaderstellende en controlerende rol en de gemeente niet belasten met een verkokerde en bureaucratische versnippering van de beschikbare middelen. Het verantwoordingsregime dient vervolgens zo in elkaar te zitten dat de middelen zijn gekoppeld aan kinderen, niet aan instituten, programma's, projecten of wat voor intermediaire structuur dan ook.

*Noodzakelijke doorbraken*

In het vervolg van dit hoofdstuk wordt een aantal doorbraken geformuleerd, die op de verschillende niveaus, tussen overheden, tussen hulpverleners, tussen ouders/jongeren en hulpverleners, de communicatie en de besluitvorming moeten versnellen en verbeteren. Deze doorbraken sluiten aan bij de analyse in het vorige hoofdstuk: het gaat om het weghalen van de bestaande 'Berlijnse muren' tussen personen en instellingen. Muren kunnen bestaan uit verschillende financieringskaders, regels over privacy en informatie-uitwisseling, vastgestelde taken van instellingen, etc. Achtereenvolgens gaat het om:

1. *Ontschotting van landelijk beleid (en geldstromen).*
2. *De instelling van een 'ruggengraat' op gemeentelijk niveau.*
3. *Een integraal signalerings- en volgsysteem.*
4. *Enkelvoudig gezag over de reactie op signalen (op niveau van wijk of buurt).*
5. *Aanvullende middelen voor het uitoefenen van gezag bij problemen met ouders of jongeren.*
6. *Systematische evaluatie van trajecten en middelen.*
7. *Nieuwe informatie- en communicatiestructuren tussen en met ouders.*

Voor sommige van deze voorstellen geldt dat ze direct uitgevoerd kunnen worden, zoals de ontschotting van signalen, het instellen van enkelvoudig gezag op wijk- of buurniveau, de informatiesystemen en de evaluatie.

<sup>51</sup> Daarbij is het verantwoordingskader van groter belang als de vraag wie nu formeel over het budget gaat. Anders geformuleerd: het moet voor de praktijk van de hulpverlening niet uitmaken waar het geld vandaan komt, het moet gaan om de verantwoording in termen van effectiviteit en efficiency met dezelfde criteria.

Dit onder voorbehoud van een zekere fasering omdat nieuwe elementen altijd getest zullen moeten worden. Maar in essentie gaat het om aanvullingen op de al bestaande *basisinfrastructuur*, die snel gerealiseerd kunnen worden. Voor andere voorstellen zijn langere trajecten nodig, omdat wettelijke kaders gewijzigd moeten worden of omdat er wel sprake is van een 'richting' voor voorstellen maar de specifieke methoden nog in de praktijk ontwikkeld moeten worden, lokale verschillen moeten worden meegenomen, etc. Voor alle voorstellen geldt dat ze in principe functioneren binnen een *landelijk beleidskader* dat voor de (middel)lange termijn duidelijkheid biedt aan regionale en lokale bestuurders en professionals.

### 5.1 Levensloopbeleid: Jeugd, Gezin( en Senioren)

In het inleidende hoofdstuk is gesteld dat jeugd en gezin in samenhang bezien en benaderd dienen te worden. In de politieke discussies van de afgelopen jaren worden de accenten over het 'primaat' verschillend gelegd. Door het CDA is regelmatig gepleit voor het accent op gezins- en familiezaken, door anderen is een ministerie voor jeugdzaken voorgesteld.

Omdat in de praktijk domweg meer dan 99 procent van de kinderen en jongeren in gezinsverband bij hun ouders of stiefouders wonen en die ouders de feitelijke verantwoordelijkheid dragen voor hun opvoeding en verzorging, zijn jeugd- en gezinsbeleid eenvoudigweg twee kanten van dezelfde medaille. Als we kijken naar de beleidsmatige indelingen die andere Europese landen gemaakt hebben, zien we de verbinding van jeugd en gezin ook structureel optreden. In Duitsland, waar een 'levensloopministerie' is ingesteld voor Gezin, Jeugd en Senioren, blijkt een en ander een zinvolle combinatie op te leveren. Ouderschap houdt immers niet echt op als kinderen het huis uit gaan en onderlinge verantwoordelijkheden transformeren gedurende de levensloop voor wat betreft de verhoudingen tussen generaties. Met deze combinatie zijn ook belangrijke thema's als familierelaties en mantelzorg te integreren in een beleidskader dat de gehele *primaire leef sfeer* omvat<sup>52</sup>

*Het gaat niet om de naam maar om de inhoud*

Cruciaal voor de beleidsmatige slagkracht is de vraag of daadwerkelijk alle sleutelonderdelen van het jeugdbeleid, alle 'schakels van de keten' van *preventie tot en met nazorg* onder een dergelijk ministerie vallen. Het lijkt logisch om daarbij de sectoren Volksgezondheid en Welzijn voorop te stellen: jeugd-

52 De beide andere 'leefsferen', die elkaar ook opvolgen, zijn die van onderwijs en arbeid.

beleid zal in belangrijke mate gekenmerkt blijven door een combinatie van preventieve en curatieve maatregelen en een nauwe verwantschap met de *zorgsector* houden. Daarvoor is een aantal goede redenen. Vanuit de jeugdgezondheidszorg worden niet alleen de eerste maar ook de meest systematische contacten met ouders en kinderen gelegd en er is sprake van een enkel doorlopend dossier (ECD), althans in de nabije toekomst. Voorts geldt dat voor andere belangrijke sectoren, met name het onderwijs, de specifieke kennis over gezins- en opvoedingsproblemen veel minder aanwezig is. Bovendien hoort het verlenen van hulp niet tot de kerntaken van het onderwijs<sup>53</sup> Waar het om gaat is dat het onderwijs de beschikking heeft of krijgt over zodanige ondersteuning vanuit de zorgsector dat de hulp op tijd en op maat wordt verleend. Net zoals dat uiteraard het geval moet zijn bij ouders die om ondersteuning vragen. Hoe meer ouders en onderwijs daarbij in staat zijn om *zelf sturing te geven* aan deze ondersteuning, hoe beter dat is. In de zorg is er sprake van een ontwikkeling richting persoonsgebonden budgetten, in het onderwijs ligt het ook voor de hand dat de school als 'vrager' de controle heeft over de middelen voor zorg. Er mag in dat geval echter geen sprake (meer) zijn van verschillende 'verantwoordingskaders' voor verschillende ministeries: uitgangspunt is dat de vanuit de onderwijssector beschikbare middelen worden 'besteed' in de zorgsector en volgens de daar geldende procedures worden verantwoord.

## 5. 2 Regie, beheer en uitvoering op lokaal niveau

Zoals in de voorgaande hoofdstukken herhaaldelijk naar voren kwam: *eindverantwoordelijke* van het integrale, operationele jeugdbeleid dient de lokale overheid te zijn. Concreter: net zoals voor de landelijke overheid een enkel ministerie verantwoordelijk moet zijn, moet op lokaal niveau een enkele wethouder de regie voeren.

### *Geen dubbele rol*

Wat niet moet gebeuren is dat gemeenten in een *dubbele rol* terechtkomen. Zij moeten niet èn de regie gaan voeren èn uitvoerend werk voor hun reke-

<sup>53</sup> Behalve als het gaat om hulp bij studie uiteraard. In dit kader is het belangrijk om een vermenging van 'rollen' zoveel mogelijk te vermijden. Die vermenging ontstaat als onderwijzend personeel zowel de pet van de leerkracht als die van de hulpverlener draagt. In de eerste rol moet het kind objectief worden beoordeeld en de privacy van de ouders gerespecteerd, in de tweede rol is kennis van gezinsachtergronden vaak noodzakelijk en is het vrijwel onvermijdelijk dat oordelen over prestaties en capaciteiten worden beïnvloed door de hulpverantwoordelijkheid.

ning gaan nemen.. Als eindverantwoordelijke moet de gemeente wel *een enkele instantie aanwijzen* die de *de beheersinformatie* levert die nodig is om de feitelijke uitvoering van taken bestuurlijk te coördineren.

#### *De sleutelrol van de GGD*

Er zijn diverse redenen die pleiten voor een sleutelrol van de GGD als 'ruggengraat' d.w.z. centrale leverancier van beleidsinformatie en 'scharnier' tussen de bestuurlijk verantwoordelijke en de operationele instellingen. (Er zijn overigens ook argumenten die daartegen pleiten.)

Argumenten die voor een ruggengraatfunctie pleiten van de GGD zijn:

- 1) binnen het huidige takenpakket neemt de GGD al heel veel van de systematische contactmomenten gedurende de levensloop van kinderen voor zijn rekening via het stelsel van jeugdgezondheidszorg;
- 2) de GGD beschikt over specifieke competenties, zoals kennis op het gebied van onderzoek, effectmeting, epidemiologie etc;
- 3) de GGD is in staat om de verbinding te leggen tussen het medische en het welzijns­circuit<sup>54</sup>: Tal van onderzoeken wijzen bijvoorbeeld op de sleutelrol die huisartsen en het consultatiebureau<sup>55</sup> vervullen in het proces van signalering en verwijzing;
- 4) de GGD is vanwege zowel zijn medische signatuur als vanwege de wettelijke basis van de instelling in staat om met voldoende waarborgen voor de privacy de noodzakelijke 'volgdossiers' van kinderen en gezinnen te beheren
- 5) de GGD beschikt over de mogelijkheid om middels het landelijke netwerk kinderen en jongeren te volgen als ze verhuizen naar een andere gemeente, of gegevens bij elkaar te brengen als kinderen in de ene gemeente wonen en in de andere naar school gaan<sup>56</sup>.

#### *Scheiding tussen beheer en uitvoering*

Er zijn overigens ook bezwaren aan te voeren tegen een sleutelrol van de GGD. Zo wordt deze instelling in de praktijk op dit moment meestal niet

54 In de dissertatie van Gorissen (2001 o.c.) worden bijvoorbeeld de GVO-deskundigen hiervoor de meest geschikte verbindingsmensen genoemd.

55 Op verschillende plaatsen is de jgz voor 0-4 jarigen geïntegreerd in de GGD, en daar waar dat niet het geval is, wordt structureel samengewerkt bij de organisatie van de jeugdgezondheidszorg..

56 In ieder geval zou informatie-uitwisseling via de GGD's, die al beschikken over een uitwisselingsnetwerk veel efficiënter zijn dan via een apart op te zetten systeem: tenslotte zijn de GGD's al gemeentelijke diensten.



wordt ervaren als onderdeel van het 'lokale welzijns- of jeugdbeleid'<sup>57</sup>. Waar dat wel gebeurt, ervaren instellingen de GGD soms juist als een soort concurrent.

Daarom dient de rol van de GGD als eventuele toekomstige *ruggengraat* van een stelsel voor de ondersteuning van ouders en kinderen ook aan een aantal voorwaarden gebonden te zijn. Eén van die voorwaarden is dat *geen vermenging mag optreden van coördinerende en uitvoerende taken en dat ook het beheer van de informatievoorziening onafhankelijk moet zijn van uitvoering en beleid*. In de praktijk zou dit betekenen dat de overheid, zowel nationaal als regionaal en lokaal, zich niet meer begeeft op het terrein van de uitvoering, dus geen projecten e.d. (direct) financiert. De GGD zou zich moeten concentreren op taken als de dossiervorming, signalering en effectmeting, cq deze taken intern duidelijk moeten scheiden van uitvoerende taken. Op zichzelf zouden de laatste zoveel mogelijk moeten worden 'uitbesteed', zou de GGD eerder als inkoper dan als uitvoerder moeten fungeren. Voor een aantal wettelijk vastliggende taken, zoals medische (jeugdartsen) is dat uiteraard niet mogelijk, maar het basisprincipe van de scheiding van beleid, informatie en uitvoering moet voorop staan.

Een feitelijk toedelen van deze rol aan de GGD dient overigens in principe door het lokale (of regionale) bestuur plaats te vinden, rekening houdende met de specifieke situatie. Belangrijk daarbij is ook hoe de stand van zaken is wat betreft de organisatie van de feitelijke steun- en hulpverlening op het niveau van wijken of buurten, zie daarvoor punt 4. Als op gemeentelijk niveau zelf al bepaalde beproefde structuren bestaan<sup>58</sup> zou het uiteraard inefficiënt zijn om dit te wijzigen. Cruciaal in dit verband is niet de vraag wie het lokale systeem leidt, maar de vraag of de inzet en de resultaten op beheersniveau op het niveau van beleid en bestuur te volgen en te toetsen zijn. In de praktijk ontbreken nu daarvoor de instrumenten.

Het volgende punt heeft hierop betrekking: het is absoluut noodzakelijk dat gemeenten de beschikking krijgen over een *signalerings- en volgsysteem* dat in staat is om (zeer) snel vroege signalen uit verschillende domeinen bij elkaar te brengen en risicjongeren te volgen in hun levensloop, inclusief de ondersteuning die ze krijgen en de effecten daarvan.

57 Gorissen 2001 o.c.

58 Er is natuurlijk een wezenlijk verschil tussen grote gemeenten die alle benodigde expertise op dit terrein zelf in huis hebben en kleinere gemeenten.

### 5.3 Digitale signalering

Op dit moment bestaat er in de jeugdhulpverlening of jeugdgezondheidszorg geen algemeen toegepaste methode van signalering van zorgwekkende opvoedingssituaties, noch een algemeen geaccepteerd instrument<sup>59</sup>. Er wordt wel op verschillende plaatsen hard aan gewerkt en veel geëxperimenteerd, maar implementatieprocessen laten fundamentele problemen zien.

Ten eerste is de zogenaamde ‘predictieve validiteit’ van de meeste instrumenten in de regel (erg) laag. Een ‘slechte score’ op een instrument wil nog niet zeggen dat er in praktijk ook zaken mis (zullen) gaan. Zelfs bij een voorspellend vermogen van 90 procent – in werkelijkheid wordt de 80% maar zeer zelden gehaald – zou 10 procent van alle onderzochte ouders *ten onrechte* een risicoscore krijgen. Er zouden dus meer ouders ten onrechte (10-20 procent) aangemerkt worden als problematisch dan terecht (3 tot 4 procent). Ten tweede kost het ontwikkelen, implementeren en hanteren van veel nieuwe instrumenten behoorlijk wat tijd. Zelfs de meest elementaire vragenlijsten, die als zeer vriendelijk voor zowel ouders als professionals gelden (KIPPI-varianten en Stap voor Stap), kosten minstens een kwartier invultijd, nog los van de verwerking. Serieuzer instrumenten moeten altijd door professionals (mee) ingevuld worden.

Tenslotte is er een bezwaar van geheel andere orde. Veel professionals, met name verbonden aan het consultatiebureau, maar ook medewerkers van peuterspeelzalen, in het onderwijs, de gezondheidszorg, etc. ervaren het als een fiks probleem om door signalering de *vertrouwensrelatie* tussen hen en de ouders onder druk te zetten. Dat is ook niet ten onrechte: alle experts zijn het er over eens dat een ‘diagnostische opstelling’ juist die ouders die bereikt moeten worden afschrikt.

#### *Combinatieproblemen*

Los van de hierboven genoemde problemen met de *kwaliteit* (inclusief de ‘cliëntvriendelijkheid’) van de tot nu toe toegepaste signaleringinstrumenten is er ook de kwestie van de *effectiviteit*. In eerste instantie krijgt immers elke instelling de beschikking over een registratie van de eigen signalen, maar daarmee is nog geen sprake van de noodzakelijke *uitwisseling van informatie*. Zoals in hoofdstuk 2 besproken, is immers vooral het cumulatieve effect van problemen voor gezinnen vaak funest voor de opvoedingsrelaties.

Evenals bij de signalering, geldt ook voor de uitwisseling van gegevens tus-

59 Kooijman en Prinsen 2003 o.c.

sen instellingen dat men reeds lange tijd onderzoek doet en experimenteert met uitwisseling. In de praktijk is het echter een zeer kostbare en tijdrovende taak om dossiers op elkaar af te stemmen, zodanig dat er 'digitaal' kan worden gecombineerd. Bovendien zijn er los van de technische uitvoering nog tal van knelpunten als het gaat om samenwerking, privacybescherming etc. De constatering dat er 'veel meer mag dan men eigenlijk denkt'<sup>60</sup> is op zichzelf correct, maar heeft twee beperkingen:

- ten eerste zijn er toch zaken die wettelijk niet mogen, met name in het medische circuit. De grens is niet altijd voor iedereen duidelijk<sup>61</sup>;
- ten tweede gaat het vaak niet zozeer om datgene wat feitelijk zou kunnen: een beroep op de privacy geeft veel instellingen *blokkeermacht*<sup>62</sup>.

#### *Digitaal signaal*

Feit is dat het nog jaren kan duren voordat er *binnen* sectoren sprake is van optimale uitwisseling, laat staan dat dit zich snel zal aftekenen *tussen* afzonderlijke sectoren. Daarom is het veel sneller en efficiënter dat in het kader van de door iedereen nodig geachte vroegtijdige signalering een onderscheid te maken tussen dossiervorming en signalering. De essentie van het probleem is immers dat signalen *bij elkaar moeten komen* om de ernst van een situatie te kunnen onderkennen. Daarom dient er een 'digitaal signaal' te worden ingevoerd dat twee dingen tegelijkertijd doet: het geeft professionals de kans om hun zorgen over een bepaald gezin of kind formeel kenbaar te maken en het brengt die signalen bij elkaar op een plek van waaruit actie kan worden ondernomen.

Concreet gaat het om het volgende: zodra een professional, binnen welke setting dan ook (arts, politie, onderwijs, huisvesting) een situatie taxeert als 'risicovol' op grond van de hem of haar ter beschikking staande gegevens, kan hij dit in de vorm van een zeer eenvoudig signaal doorgegeven aan het 'digitale meldpunt', zodat daar onmiddellijk zichtbaar is als kinderen *meervoudig* worden gesignaleerd. Dit digitale meldpunt heeft de vorm van een 'safehouse' of digitale kluis, zoals ook door bijvoorbeeld het CBS of banken

60 Deze constatering is regelmatig gedaan in de gevoerde gesprekken.

61 De Wet op de Geneeskundige Behandelingsovereenkomst (WGBO) stelt elke arts persoonlijk aansprakelijk.

62 Er kunnen verschillende redenen zijn om niet te willen. Het kan echt gaan om bescherming van cliënten, maar ook omdat meedoen aan een uitwisselingsproces leidt tot de noodzaak van kostbare aanpassing van eigen registratieprocessen, een aanpassing die het systeem weer minder optimaal zou maken voor de eigen behoeften.

gebruikt wordt ter bescherming van persoonsgegevens. Er zijn natuurlijk typen meldingen die tot onmiddellijke actie aanleiding moeten geven, maar dergelijke 'rode' signalen worden in aantal ver overtroffen door 'oranje' of 'gele' waarschuwingen, waar sprake is van risico's maar geen acute crisis. De kern van de zaak is dat in de 'digitale draad' de combinatie van deze signalen zichtbaar wordt. Meervoudige signalering, bijvoorbeeld door drie onafhankelijke instellingen<sup>63</sup>, leidt vervolgens tot overdracht van een dossier aan een case manager die actie kan ondernemen op grond van de complete informatie. Deze methodiek wordt onder andere in Rotterdam<sup>64</sup> al met succes toegepast voor de combinatie van signalen uit verschillende sectoren, zoals justitie, onderwijs en zorg. De toegang tot deze complete informatie loopt weer via de melders, waarbij de vertrouwelijkheidstandaard van bijvoorbeeld de medische sector kan worden gehandhaafd, dan wel gebruik gemaakt wordt van speciale autorisatie op grond van het belang van het kind (zie verder).

*De kern van digitale signalering ligt in de loskoppeling van dossiervorming. De essentie van het systeem is snelheid. Elke professional kan een signaal afgeven en daarbij de ernst beoordelen met de kleuren geel, oranje en rood. Bovendien kan elke professional desgewenst in enkele regels tekst de achtergrond van het geval invoeren.*

*Ter vergelijking wordt hieronder een situatie genomen waarin sprake is van meer problemen in een gezin, die met elkaar samenhangen. Het gaat om een vader die een verhouding is begonnen met de buurvrouw en een moeder die zichzelf de kinderen daarna niet meer onder controle heeft. Zij vraagt de huisarts om slaapmiddelen om tot rust te komen, en vertelt over de onhandelbare kinderen en over het feit dat zij zichzelf soms niet meer in de hand heeft en slaat. Intussen gaat de zoon spijbelen op school. Na een paar dagen belt de school de ouders, die daar niets van blijken te weten. Er ontstaat die avond ruzie en de politie wordt gebeld door buurtbewoners. Zij vertellen de agent dat de man en de vrouw regelmatig scheldend op straat staan en dat het dochttertje steeds vaker bij hen komt spelen, vaak honger heeft, plotseling huult, etc..*

*Deze drie professionals hebben elk voor zichzelf niet de mogelijkheid om de volledige situatie te taxeren, maar kunnen wel elk een risicosignaal afgeven onder hun eigen*

63 Onderzoek (Reijneveld e.a. 2000 o.c.) laat zien dat bij drie onafhankelijke signalen de waarschijnlijkheid dat er inderdaad sprake is van een serieus probleem zeer hoog wordt, dat meervoudige meldingen zelden 'valse signalen' opleveren en dat professionals al in staat zijn om van kinderen op jeugdige leeftijd taxaties te maken, zelfs zonder instrumenten, die latere problemen goed voorspellen .

64 Het Stedelijk Instrument Sluitende Aanpak (SISA).

condities. Een schoolverzuim is bijvoorbeeld een ‘openbaar’ signaal, de andere meldingen kunnen gedaan worden in het belang van het kind. Dat betekent dat er na een week bijvoorbeeld twee codes oranje en een code geel binnen zijn gekomen met betrekking tot hetzelfde gezin.<sup>65</sup> Dergelijke codes kunnen uiteraard ook betrekking hebben op een vervuild woonhuis, vandalisme, etc.

Vervolgens worden de signalen aan de hand van de meegestuurde korte omschrijving of door interactie met de signaleerders in hun samenhang beoordeeld en wordt er een besluit genomen, bijvoorbeeld het organiseren van een huisbezoek met aanbod voor gezinscoaching. Indien het daarvoor nodig is om gebruik te maken van vertrouwelijke meldingen, wordt daartoe een formeel bestuurlijk besluit genomen.

Het gezin wordt toegewezen aan een casemanager, die zodra er nog een signaal binnenkomt hier automatisch melding van krijgt. Bovendien moet er in het systeem na een bepaalde periode ingevoerd worden of de ‘alarmstatus’ nog van toepassing is, waarvoor de feedback van de gezinscoach nodig is.

Het verschil met de bestaande situatie is evident: omdat de combinatie van signalen in de huidige situatie nergens bekend is, komt een van de betrokkenen pas in actie als er op zijn of haar terrein meervoudige of ernstige signalen komen. Bijvoorbeeld mishandeling van de vrouw door de man, waarvan aangifte wordt gedaan. In het beste geval – maar vaak gebeurt ook dat niet – wordt vervolgens nagegaan of de man ook elders een dossier heeft. Dat gebeurt echter niet voor de overige gezinsleden. Zelfs als dat wel gebeurt, wordt veel informatie gemist: huisartsen bijvoorbeeld, maar ook woningbouwverenigingen hebben systemen die niet zijn ontworpen op de selectie van risico's en maken ook vaak geen deel uit van de bestaande netwerken in de (jeugd)hulpverlening. Andere systemen, zoals het ECD of het zeer veel gebruikte leerlingvolgsysteem LL4ALL kunnen daarentegen eenvoudig automatische signalen genereren bij bepaalde risico's. Omdat het ondoenlijk is om al deze systemen compatibel te maken, is het veel efficiënter om elke potentiële signaleerder de beschikking te geven over een zeer eenvoudige methode, die ook gebruikt kan worden zonder de eigen dossiers aan te passen en zonder de eigen codes op het gebied van privacy e.d. te overtreden en de casemanager pas in het geval van een duidelijk getaxeerd risico op basis van een formeel besluit de gegevens te laten combineren.

Tenslotte: ten opzichte van de door het kabinet voorgestelde Verwijsindex<sup>66</sup> heeft deze ‘elektronische kerfstok’ belangrijke meerwaarde. Om te beginnen

65 De combinatie van codes op het niveau van huishouden of gezin is essentieel, maar technisch gesproken geen enkel probleem als gebruik gemaakt wordt van het burgerinformatienummer.

66 De in de operatie JONG voorgestelde Verwijsindex bestaat in essentie uit een database, waarin uitsluitend informatie zit op basis van contactgegevens.

gaat het om een *longitudinale* combinatie van gegevens, zodat het ook over langere termijnen mogelijk is om gegevens te optimaliseren en dynamische risicoprofielen te maken. Maar belangrijker nog is dat het instrument niet 'passief' maar 'actief', is. Waar het immers om gaat, is de *reactietermijn* na binnenkomst van een signaal. Het cruciale probleem bij de organisatie van hulp en steun is immers niet dat de informatie er niet is of dat er geen signalen zijn: het probleem is dat het te laat duidelijk wordt welke *combinatie van signalen* zich voordoet rond een specifiek kind of gezin. Het gaat er om dat deze combinaties zo snel mogelijk 'aankomen' bij een punt van waaruit *verantwoordelijkheid* genomen kan worden. Als afzonderlijke instellingen de beschikking krijgen over een Verwijsindex, dan moet vervolgens immers nog steeds het proces doorlopen worden van a) de interactie met anderen en b) het gezaghebbend verbinden van de gegevens. Rond de samenwerking van hulpverleners is overigens een volgende 'doorbraak' vereist. Een doorbraak die betrekking heeft op de *organisatie van de reacties* op basis van de signalen (zie 5.4 hieronder).

Tot slot van deze paragraaf merken we nog op dat de *uniformiteit* van een dergelijk systeem voor alle gemeenten gewaarborgd moet zijn, zodat bijvoorbeeld verhuizingen de systematiek niet doorkruisen. Het is immers vooral van belang dat dit systeem *functioneel voor het beleid* is en blijft: doel is primair dat de bestuurlijk verantwoordelijken voor jongeren bij wijze van spreken binnen een kwartier een overzicht hebben van aantallen probleemgezinnen of -jongeren en in staat zijn om te zien wie in de praktijk verantwoordelijk is voor welk probleem, welke middelen ingezet worden, etc<sup>67</sup>.

#### 5.4 Behandelen in de buurt: persoonlijk aanspreekpunt

In de afgelopen jaren zijn tal van gemeenten begonnen met de 'koppeling' van hulpverleners uit verschillende sectoren op het niveau van buurt of wijk, bijvoorbeeld in buurtnetwerken. Eerder in dit rapport is al aan de orde gesteld dat deze methode inderdaad de enige vruchtbare is, maar in de praktijk tot een ongelooflijke hoeveelheid 'contacturen' met collega-hulpverleners etc. leidt, of zoals de hoogleraar opvoedingsondersteuning Janssens het formuleerde: 'Je vergadert je kapot'. De bestuurlijke en hulpverleningsdichtheid is enorm.

67 Aansluitend bij de argumentatie in punt 5.3 lijkt het met name op dit punt dat de GGD de (digitale) ruggengraat van het systeem moet vormen, het gaat immers om een gemeentelijke dienst.

De noodzaak tot overleg – en vooral: het gebrek aan direct effect van veel overleg – heeft onder andere te maken met het *ontbreken van duidelijke gezagslijnen en verantwoordelijkheden*: iedere bij het overleg betrokken hulpverlener of instelling heeft zowel beperkte mogelijkheden als een eigen blokkeermacht. Zoals een van de deelnemers aan de gevoerde gesprekken in het veld stelde: 'Je kunt nooit iets afdwingen, maar altijd iets tegenhouden'. Veel komt daarom aan op de onderlinge *goodwill*: een *goodwill* die overigens vaak voor handen is.

Recent hebben daarom veel gemeentes besloten tot het vormen van *centra* in buurt of wijk, van waaruit de steun en hulp veel concreter kan worden georganiseerd. Deze centra fungeren onder verschillende benamingen zoals Ouder- en Kindcentrum (Amsterdam), Jong-gebieden (Rotterdam). In Eindhoven fungeren al enkele jaren succesvolle SPIL-centra, waarin ook de relatie tussen en met sectoren als kinderopvang en onderwijs wordt afgestemd op het 'laagst mogelijke uitvoerende niveau'. In dergelijke centra werken hulpverleners van diverse instellingen onder gezamenlijke leiding. Ook hier geldt uiteraard dat de specifieke manier waarop deze centra georganiseerd worden sterk afhangt van de lokale situatie. Kernpunt is dat vanuit gemeentelijk niveau een enkele verantwoordelijke wordt aangewezen voor de *reactie* op signalen.

#### *Van cirkel naar lijn*

De toedeling van expliciete, *persoonlijke* verantwoordelijkheid voor een gezin of jongere completeert de 'lijn' tussen bestuur, beheer/informatie en uitvoering. Of er op uitvoerend niveau nu sprake is van een *casemanager*, een *gezinscoach*, een coördinator, bij welke instelling deze persoon ook werkt, het gaat erom dat hij of zij de beschikking krijgt over de gecombineerde (voor het hulpdoel geëigende) gegevens, en dat hij of zij ook terugkoppelt. Omdat alle gegevens over hulpverlening en resultaten zo beschikbaar komen op een centraal punt kunnen beleidsverantwoordelijken het proces volgen. Omgekeerd wordt op deze manier echter ook 'zichtbaar' of beleidsverantwoordelijken snel genoeg gereageerd hebben op belangrijke meldingen van de werkvloer over urgente situaties. Doordat alle betrokken verantwoordelijkheidsniveaus op deze manier 'in lijn' komen te staan, wordt voorkomen dat -zoals nu vaak het geval is- alle betrokkenen in een kring rond een geval staan, maar niemand zich feitelijk verantwoordelijk weet voor de resultaten.

#### *Doortrekken van de lijn*

Op dit moment wordt niet veel meer dan 2 procent van de middelen in de jeugdsector besteed aan preventieve activiteiten. Volgens vrijwel alle experts

is dat veel te weinig en valt er grote winst te behalen door een verschuiving 'van curatief naar preventief'<sup>68</sup>. Juist goede diagnoses en professionele reacties bij specifieke problemen<sup>69</sup> in een vroeg stadium kunnen later veel verschil maken.<sup>70</sup>

Het invoeren van een volgsysteem moet op termijn leiden tot het 'naar voren halen' van middelen in de levensloop van kinderen. Dat kan in twee richtingen, door mensen en middelen uit de tweede lijn ook in te zetten rond meer preventieve activiteiten of door meer gebruik te maken van 'doorloop' in de behandeling als er al een verantwoordelijke hulpverlener is. Het gaat er ook hier om de bevoegdheden en middelen zo dicht mogelijk bij de jongere of het gezin zelf te brengen dan wel te houden<sup>71</sup>.

#### *Allocatie van middelen*

Het behoeft weinig betoog dat in het beoogde systeem de middelen gekoppeld moeten worden aan de jongere of het gezin. De verschillen tussen gebieden voor wat betreft de prevalentie van problemen zijn enorm. In een recente studie<sup>72</sup> bleek bijvoorbeeld dat 60 tot 70 procent van de risicogezinnen in grotere steden in een bepaald gebied woonden.

Als die koppeling van middelen plaatsvindt, komt er ook een einde aan de (zeer) grote onevenwichtigheid die er nu is in de aandacht voor bepaalde leeftijdsgroepen. Er is bijvoorbeeld relatief veel aanbod aan opvoedingson-

68 Dat wil zeggen van de landelijke middelen, waarmee jeugdzorg maar ook consultatiebureau's etc worden gefinancierd. Er is geen integraal beeld van de inspanningen op lokaal niveau, maar de activiteiten daar worden meestal ook gefinancierd uit landelijke beleidskaders. De omvang van de middelen die gemeenten zelf investeren is niet bekend.

69 Zie hoofdstuk 2, met betrekking tot het zeer grote aantal jongeren dat problemen ondervindt door zaken als verslaving of psychische problemen bij hun ouders.

70 Zie het elders in dit rapport genoemde Voorzorg-traject, dat zichzelf in viervoud terugverdient, dit nog los van de gewonnen bestaanskwaliteit van ouders en kinderen.

71 Om een voorbeeld te geven: waarom zou een jeugdarts die een jongere al enkele jaren behandelt op een bepaald moment de 'case' moeten overdragen aan een maatschappelijk werkster van een Bureau Jeugdzorg (inclusief een aparte intake, etc.) Feit is dat *meer dan 95 procent* van de jongeren die in de jeugdzorg terecht komen al een eerdere hulpverleningsgeschiedenis hebben

72 C. Tenhaeff e.a.: Vroegsignalering van zorgwekkende opvoedingssituaties, *Tijdschrift voor JGZ*, augustus 2004.



dersteuning voor ouders van jonge kinderen, maar vrijwel niets voor ouders met kinderen in basisschoolleeftijd

## 5.5 Onder Toezicht

In principe beschikken de geëigende instanties momenteel over wettelijke middelen om maatregelen te nemen op het moment dat er evident problemen zijn met een gezin of met een jongere. Het probleem is echter dat de effectiviteit van deze middelen te wensen overlaat en het ook nog betrekkelijk zware middelen zijn: middelen die met grote terughoudendheid worden toegepast<sup>73</sup>. Punt is bovendien dat sinds de wetwijziging van 1995 waarbij hulp en recht werden gescheiden, de controle en de 'ondersteuningsmogelijkheden' van de kinderrechtster bij de ondertoezichtstelling en uithuisplaatsing zijn weggefallen. Hierdoor ontbeert de ondertoezichtstelling veelal het gewenste effect terwijl de eventuele sancties 'onthefing of ontzetting' te zware pressiemiddelen zijn. De ruimte die het wettelijk kindbescherminingssysteem biedt, kan echter wel beter worden benut.

Veel gemeenten geven aan dat ze moeite hebben met ouders en kinderen die zich 'aan zorg onttrekken'. Datzelfde geldt voor jongeren die langdurig 'sterk normoverschrijdend gedrag' vertonen en door hun ouders onvoldoende worden gecorrigeerd. Hulpverleners en lokale autoriteiten zijn relatief machteloos als ouders of jongeren systematisch als het ware de randen van hun mogelijkheden opzoeken, de ouderlijke taak verwaarlozen of echt te weinig zelfredzaamheid hebben. Daarom verdient het aanbeveling om –toegerust met de geaggregeerde gegevens, verzameld door de GGD- bij dreigende ontsporingen voortaan sneller over te gaan tot een verzoek van onder toezichtstelling. Dat kan immers ook steun in de rug geven aan de hulpverlener, voor zover het opportuun is om van die kant op de consequenties te wijzen van permanent normoverschrijdend gedrag.

In een vervolgstudie wil het WI voor het CDA bezien of het het gewenst is om te komen tot een stelsel waarin de beëindiging van de ots en uithuisplaatsing via een beoordeling van de kinderrechtster gaan lopen. Daarbij komt ook de vraag aan de orde of het zinvol is om aan het beëindigen van een uithuisplaatsing een rechterlijke beoordeling vooraf te laten gaan. Bij de huidige gang van zaken waarin de beëindiging wordt gemeld aan de Raad

73 In de praktijk wordt bijvoorbeeld het onder toezicht stellen (OTS) vooral ingezet in geval van minderjarige asielzoekers, die op dit moment tweederde van de OTS-gevallen in Nederland vormen.

(en de Raad uit tijdsgebrek soms zelfs niet toetst) is die toets niet aan de orde. In dat verband wil het WI tevens nagaan of het zinvol is om te gaan werken met een, van de zijde van de rechter op te leggen, *voorwaardelijke* ondertoezichtstelling, zodanig dat de hulpverlening zicht kan houden op het vervullen die voorwaarden (en daaraan ‘gezag’ kan ontleen).

## 5.6 Volgen en toetsen

In de inleiding van dit hoofdstuk is gesteld dat de verantwoording van ingezette middelen moest worden *gekoppeld aan kinderen of gezinnen*. In hoofdstuk 4 van dit rapport is uitgebreid ingegaan op de eerdere analyses van het jeugdbeleid en daarin speelde dit punt een sleutelrol: financiering van instituten of activiteiten geeft geen enkele inzicht in de effecten van de ingezette middelen.

Effectmeting is echter alleen maar mogelijk als kinderen en gezinnen ook gevolgd kunnen worden. Gevolgd over langere periodes gedurende de levensloop. Daarom is de constructie van signaleringsinstrumenten (zie punt 5.3) en volgdoossiers, die historische informatie bevatten, ook noodzakelijk voor het meten van resultaten. In de praktijk zijn *historische dossiers* waarin problemen en interventies zijn gekoppeld vrijwel de enige manier om op termijn tot aanscherping van voorspellende risicoprofielen en tot meting van effecten te komen.

Deze gegevens spelen ook een sleutelrol, samen met structurele informatie uit jeugdmonitoren, in de noodzakelijke *benchmarking* van instituten en gemeenten. Deze constatering lopen parallel met de aandacht die hier in de JONG-rapportage aan wordt besteed.

*Het Nurse Family Partnership programma van professor Olds in de Verenigde Staten is 20 jaar geleden begonnen met intensieve begeleiding van zwangere vrouwen met een hoog risicoprofiel (alleenstaand/psychische problemen/mishandelingsgeschiedenis e.d.). Wegens de lange duur is dit een van de weinige programma's waar zowel sociale als economische effectmeting mogelijk is. De resultaten zijn onder andere:*

- *minder vroeggeboortes;*
- *minder medische problemen*
- *minder mishandeling en verwaarlozing tijdens eerste 2 levensjaren (van 19 naar 4%)*
- *hogere intelligentiescores op 4-jarige leeftijd*
- *minder antisociaal gedrag op 15-jarige leeftijd (50%)*
- *een kwart minder tweede zwangerschappen*

– meer moeders die in eigen levensonderhoud kunnen voorzien.

Los van deze voor de kwaliteit van het bestaan van honderden kinderen belangrijke verbeteringen, kon worden vastgesteld dat de interventiekosten waren ‘terugverdiend’ op 4-jarige leeftijd door de afname van medische consumptie en dat over 20 jaar een ‘winst’ van 400 procent<sup>74</sup> gemaakt werd doordat ook de sociale kosten van de kinderen en moeders veel lager werden.

(Een pilot op basis van dit programma is recent in Nederland gestart door een samenwerkingsverband van verschillende Thuiszorginstellingen onder de naam VOORZORG)

## 5.7 Partnerschap met ouders

In de voorgaande hoofdstukken is de ‘gezinsloosheid’ van het jeugdbeleid besproken. Om dat kort samen te vatten: er wordt veel *over* ouders gesproken maar veel minder *met* ouders. Het overgrote deel van de ondersteuningsmiddelen is dan ook niet vraaggestuurd, maar aanbodgestuurd tot stand gekomen, het gaat om door professionals ontwikkelde cursussen en projecten. Daarbij komt dat dit aanbod wordt ontwikkeld zonder dat er goede *communicatiekanalen* zijn om te zorgen dat het ook echt bij ouders terecht komt en om terugkoppeling van ouders zelf te krijgen over het nut van het aanbod. Een recent onderzoek van TNO<sup>75</sup> liet bijvoorbeeld zien dat in een viertal grotere steden niet meer dan 1 (!) procent van de allochtone ouders op de hoogte was van de specifiek voor hen bedoelde projecten. En in een vergelijkbaar onderzoek in Amsterdam bleek dat de door ouders meest genoemde reden om ergens niet aan mee te doen domweg onbekendheid was.

### *Ouders onderling*

Als ouders zelf gevraagd wordt naar hun prioriteiten<sup>76</sup>, dan geven zij aan dat ze niet alleen behoefte hebben aan informatie of cursussen, maar graag ook ondersteund willen worden bij hun *onderlinge contact*. Er is uitgebreide literatuur over de positieve effecten die dergelijke onderlinge contacten hebben, maar deze worden zelden actief bevorderd. Ook is er inmiddels onder-

74 Anders gezegd: tegenover 1000 dollar die je nu in het programma steekt staat 4000 dollar die je in de komende 20 jaar bespaart. Dat is een rendement van ongeveer 7,5 procent

75 Toegankelijkheid van de Ouder- en kindzorg voor Marokkaanse en Turkse gezinnen, TNO 2003.

76 Hermanns, J. en Vergeer, M. *Opvoedingsondersteuning en ontwikkeling in Nederlandse gemeenten*. SCO Kohnstamm Instituut, Amsterdam 2002. Tits, M. van en Pardoel, C., *Client Content*, IVA 2000.

zoek beschikbaar naar een aantal ondersteunende cursussen en programma's die effectief zijn<sup>77</sup>. Bij veel van deze programma's speelt overigens het bevorderen van onderling contact en informatie een belangrijke rol. En inmiddels is een groot aantal gemeenten bezig om het eigen aanbod beter in kaart te brengen en dit ook aan ouders te communiceren, bijvoorbeeld door de ontwikkeling van 'sociale kaarten'.

#### *Projecten*

Diverse onderzoekers<sup>78</sup> hebben gesignaleerd dat er sprake is geweest van een paradoxale ontwikkeling, enerzijds een enorme investering in projecten, anderzijds een verschraling van het aanbod bij de basisvoorzieningen door bezuinigingen. Deze ontwikkeling is weer gevolg van een kleiner budget: nieuwe activiteiten kunnen niet meer structureel worden ondernomen en worden dus ingezet op incidentele basis. In principe kan dit een goede zaak zijn, want algemene invoering van experimentele projecten vergt uiteraard eerst de evaluatie van proeven. In de praktijk vindt deze evaluatie echter zelden plaats – net zo min als die van het reguliere aanbod – en geldt zelfs het principe van *last in, first out*: hoe positief of effectief nieuwe methoden ook zijn, ze leggen het in de praktijk af tegen de bestaande reguliere methoden als het aankomt op de budgetverdeling. Het resultaat daarvan is dat er een grote schaarste is aan goed geëvalueerde programma's. Positieve programma's die er *wel* zijn, worden in de praktijk echter weer niet op grote schaal ingevoerd.

#### *Nationaal Programma*

Deze ontwikkeling moet worden omgebogen, door de bundeling van de huidige projectmiddelen in een Nationaal Programma

Opvoedingsondersteuning, dat wordt uitgevoerd door de huidige basisvoorzieningen onder regie van de Jeugdgezondheidszorg. Dit programma moet in 2008 voor alle ouders van Nederland beschikbaar zijn, zodat:

- alle ouders periodiek informatie krijgen over de ontwikkeling van kinderen op de voor hen relevante leeftijd<sup>79</sup>;

77 Zie voor overzichten M. Buskops-Kobussen en K. Cox, Jeugdgezondheidszorg, In: I. Jongerden en Y. Heijnen-Kales: *State of the Art Studie verpleging en verzorging*, Elsevier 2003. en Gorissen, W. : *Kennis als hulpbron. Het gebruik van wetenschappelijke kennis bij beleidsvorming in de jgz.*, diss. Universiteit Utrecht 2001.

78 Hortulanus, R., en Machielse, J. : *Jong Geleerd, Oud Gedaan*, Elsevier 2001.

79 In bijvoorbeeld Vlaanderen en Oostenrijk bestaan succesvolle 'ouderbrieven', die meegroeien met de leeftijd van het kind. Inmiddels zijn ook in Nederland experimenten gestart met deze methode in de drie zuidelijke provincies.

- alle ouders gebruik kunnen maken van schriftelijke, telefonische en elektronische vraagbaken voor specifieke informatie;
- alle ouders een aanbod krijgen van cursussen, groepsbijeenkomsten etc.
- alle ouders systematisch wordt gevraagd naar hun behoefte dan wel naar evaluatie van het aanbod waarvan ze gebruik maken.

Dit programma moet worden ontwikkeld in nauwe samenwerking met de evaluatietrajecten voor bestaande programma's (zie punt 5.6). De beste methodiek lijkt te liggen in het *certificeren* van bestaande initiatieven op basis van onderzoek en uitvoeringspraktijk, waardoor een soort van *keurmerk* voor opvoedingsondersteuning ontstaat. De koppeling van de uitvoering aan de bestaande basisvoorzieningen garandeert gelijke beschikbaarheid en kwaliteit voor alle ouders.

Ook bij dit punt geldt dat gemeenten als budgethouders uiteindelijk verantwoordelijk zijn voor de keuzen uit verschillende mogelijkheden: een keuze die bepaald wordt door de lokale situatie. Programma's die het uitstekend doen in de Rotterdamse binnenstad zijn elders mogelijk minder geschikt. Het bestaan van keurmerken en de koppeling van het aanbod aan basisvoorzieningen geeft ouders echter een 'stem' in deze: zij kunnen het lokale bestuur op deze keuzen aanspreken, als bijvoorbeeld in andere gemeenten de GGD of de thuiszorg wel bepaalde 'diensten' leveren.

## 5.8 Samengevat: jeugdbeleid met ruggengraat

Het doel van de hierboven geschetste maatregelen is dat er een voor iedereen duidelijke – en daarmee ook *toetsbare landelijke en lokale verantwoordingslijn en een lokale informatie-ruggengraat* ontstaat, waarin de verantwoordelijkheden op ieder niveau van hulp en bij elke stap die genomen wordt in het proces duidelijk zijn. Het basisprincipe is daarbij steeds dat de rollen van beleid, informatie en hulpverlening zo veel mogelijk van elkaar gescheiden worden.

Kortom, er moet iemand verantwoordelijk zijn voor de *hulpverlening aan jongere X*, er moet iemand verantwoordelijk zijn voor de *informatievoorziening over jongere X*, er moet iemand verantwoordelijk zijn voor het *inzicht in en het sturen op het hele proces rond jongere X* op lokaal niveau en iemand die verantwoordelijk is voor *alle processen rond alle jongeren X* op landelijk niveau. Echter, verantwoordelijkheid kun je pas uitoefenen als je beschikt over voldoende informatie en dus is er een snel werkend signaalsysteem annex volgsysteem nodig. Verantwoordelijkheid kun je in de praktijk (in ernstige situaties) pas nemen als je voldoende (snel) wordt ondersteund door de rechterlijke macht.

En *last but not least* moet je ook de ouders als degenen die *primair* verantwoordelijk zijn ook op alle mogelijke manieren in staat stellen die verant-

woordelijkheid waar te maken en ze daarbij te ondersteunen. De huidige druk op de hulperlening zal alleen maar afnemen als het preventiesysteem beter gaat functioneren en daarom is het *dubbel belangrijk* dat de systemen voor vroegsignalering een centrale rol krijgen in het jeugdbeleid.

# 6 Van nazorg naar voorzorg

Een van de hoofdstukken van dit rapport begon met de brief van een 17-jarige in de krant.

Graag wil ik commentaar geven op de krantenartikelen over de 'gewelddadige jeugd'. Ik ben zelf 17 jaar, mijn vrienden en ik doen weinig kwaads en voelen ons gediscrimineerd over het feit dat de jeugd wordt beschreven als agressief en gewelddadig. ...Het is namelijk niet alleen de jeugd, maar de maatschappij die agressiever is geworden. Dat de jeugd agressiever is geworden is een gevolg daarvan, zij zijn in die maatschappij opgevoed. Het lijkt erop dat de volwassenen over de jeugd klagen om zelf buiten schot te blijven.

Op grond van de antwoorden in dit rapport kunnen we het volgende terugschrijven:

Je hebt gelijk dat je je gediscrimineerd voelt door generalisaties met betrekking tot 'de jeugd'. Die zijn onterecht, de grote meerderheid van de jongeren (en hun ouders) heeft zelf niets met geweld en overlast te maken, integendeel, ze zijn het slachtoffer van een kleine groep die in de afgelopen jaren te weinig aan banden is gelegd.

Maar we zijn het aan de andere kant hartgrondig oneens met je stelling dat het gedrag van de jeugd in het algemeen een gevolg is van opvoeding. Met die bewering is in de afgelopen jaren te *veel verantwoordelijkheid ontlopen* ...zowel door jongeren zelf als door hun opvoeders en hun 'vervangers'. (Je vindt zelf toch ook niet dat je deze brief schrijft omdat je zo opgevoed bent door je ouders, het is toch jouw keuze om dat te doen?)

Maar de vraag naar de verantwoordelijkheid is wel de kern van het probleem. Wat verantwoordelijkheid betreft moeten we *kiezen, in plaats van voortdurend verdelen*. Natuurlijk zijn we op het niveau van de samenleving gezamenlijk verantwoordelijk voor de ontwikkeling van kinderen....maar dat is een dooddoener als we geen duidelijke keuzes maken wie wanneer waar verantwoordelijk voor is en als we niet vervolgens ook het lef en de ruggengraat hebben om aan die keuzes ook gevolgen te geven. Wie verantwoordelijkheid draagt, verdient steun. Wie het niet waarmaakt...moet ook de gevolgen daarvan dragen.

#### Gezin

Het gezin is primair verantwoordelijk. Het krijgt ook in de publieke beeldvorming al snel de schuld als het misgaat, maar tegelijkertijd was het gezin in de afgelopen jaren nadrukkelijk juist weer niet het vertrekpunt of eind-



punt van beleid en hulpverlening. Eerst hadden we (te) losse schakels, inmiddels zijn die schakels druk bezig om een keten te vormen, maar de uiteinden van die keten hangen nog te vaak in de lucht. Want er werd en wordt te weinig serieus gecommuniceerd met ouders (of jongeren). Zeker niet op het niveau van de meer algemene pedagogische infrastructuur. Ook in de preventieve sfeer wordt er buitengewoon veel ontworpen en uitgevoerd vanuit de opvattingen van professionals, dat in de praktijk niet veel mensen 'bereikt'. In de hulpverlening heeft de 'loketbenadering', gecombineerd met jarenlange focus op de eigen organisatorische vormgeving, het contact met ouders en gezinnen zelf niet echt bevorderd.

#### *Gezag*

Er is echter ook een duidelijk gezagsprobleem. Een probleem dat veel breder ligt dan de hulpverlening...maar daar is het wel het meeste acuut. Want in de hele keten, beginnend met ouders en eindigend met de overheid, kan er niemand echt (snel) tot de orde geroepen worden. Als ouders of jongeren het echt te bont maken, grijpen we niet in en als we dat willen hebben – of beter: hanteren- we de middelen niet. Als instituten hun 'output' niet toetsen aan duidelijke criteria of geen echte vraagsturing en cliëntgerichtheid tonen, is er niemand die ze op het matje kan roepen. Als de lokale overheid, de regionale overheid of de landelijke overheid in dat kader ook te weinig doet, is het weer lastig het de uitvoerende weer kwalijk te nemen, dat men even afwacht.

#### *Goede voorbeeld en ambitie*

Bottom-line is dat de landelijke overheid het goede voorbeeld zal moeten geven. Uiteindelijk komt daar financiering en wetgeving vandaan. Als men op dat niveau niet stopt met onderhandelen (tussen departementen) met als voornaamste doel het behoud van eigen rechten en middelen, kan men niet van het veld verwachten dat ze dat wel doen. Aan de andere kant: zodra de landelijke overheid *echt* met een duidelijke gezagslijn en centrale kaders komt, mag van het veld ook verwacht worden dat snel orde op zaken gesteld wordt. En als dat niet gebeurt moet er worden doorgezet. Waarbij de evaluatie van de nieuwe Wet op de Jeugdzorg in 2007 als uiterste grens zou moeten gelden. Tegen die tijd zou er in de eerste en tweede lijn in principe een adequate *ruggengraatstructuur* in elke gemeente of regio moeten zijn, waarbij de jeugdzorg vervolgens zou moeten aansluiten. De ambitie zou moeten zijn dat in 2008 het programma dat in dit rapport is ontwikkeld ook wordt gerealiseerd.

De toekomstige ruggengraat van het jeugdbeleid moet bestaan uit het vanaf het vroegste moment volgen van het kind gedurende de levensloop. Een

volg- en signaleringssysteem moet de bestuurlijke en uitvoerende verantwoordelijken in staat stellen om snel te reageren als kinderen in riskante situaties terecht komen. Het rechtssysteem moet daarbij op alle niveaus te hulp geroeven kunnen worden. En de beschikbare middelen moeten zo direct mogelijk onder beheer staan van *case managers* die het hele systeem rondom een kind in beeld hebben en de ondersteuning kunnen aansturen in alle aspecten.

Maar dat volg- en reactiesysteem is alleen maar het 'reactieve' deel van het beleid, het deel dat noodzakelijk is omdat er altijd ouders en kinderen zijn die domweg weigeren om zich maatschappelijk te gedragen of daar door andere oorzaken (verslaving, ziekte) niet toe in staat zijn. Het reactieve deel moet echter gebruik kunnen maken van een veel grootschaliger preventief systeem dan nu bestaat. Dat preventieve systeem heeft in principe betrekking op *alle* ouders en moet hen helpen, zowel door individuele steun als ook - en eigenlijk vooral - door versterking van het onderlinge verband om de *infrastructuur voor ouderschap* in de eigen omgeving te optimaliseren. Een infrastructuur die begint bij het onderlinge contact tussen ouders en vervolgens 'doorloopt' via de beschikbaarheid van informatie en ondersteuning. Een infrastructuur die nog veel meer inhoudt: zoals in het voorwoord besproken, is het jeugdbeleid immers onderdeel van een veel groter geheel, niet alleen van gezins- en levensloopbeleid. Het gaat ook om de aansluiting met de sferen van onderwijs en arbeid.

In de serie 'Kantelingen' van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA worden de thema's behandeld vanuit een centraal perspectief dat kan worden samengevat als: *van nazorg naar voorzorg*. Het gaat er om dat mensen in de samenleving, ouders en jongeren, in staat zijn om om te gaan met de onvermijdelijke pieken en dalen in hun leven. Dat betekent bijvoorbeeld een structuur waarin:

- er voldoende mogelijkheden zijn voor ouders om tijd en geld te sparen, zodat ze niet direct in de arbeid/zorgklem vast komen te zitten (levensloopregeling)
- er voldoende mogelijkheden zijn voor jongeren om in diverse stadia van hun levensloop onderwijs te volgen zodat ze niet vastzitten in hun beroep (leerrechten).

Ook het beleid dat ouders en jongeren moet ondersteunen bij speciale problemen, zoals voorgesteld in dit rapport, past in dit kader. *Voorzorg* betekent dat in een vroeg stadium informatie aan ouders wordt gegeven, dat er mogelijkheden worden geboden om in onderling contact over hun problemen te praten, dat er laagdrempelige mogelijkheden zijn zoals gezinscoaches of -

mentoren, dat er hulp is die op school die zowel ouders als leerkrachten ontlast, etc.

Maar met deze specifieke voorzorg en zelfs met de algemene infrastructurele maatregelen voor de combinatie van arbeid en zorg en voor wederkerend leren, zijn we nog niet op het meest fundamentele 'voorzorgende' niveau van beleid aangeland. Meer dan 100 jaar nadat de overheid expliciet een aantal grenzen heeft vastgesteld in de interactie tussen ouders en samenleving, zijn op opnieuw toe een meer fundamenteel debat over de relatie tussen gezin, samenleving en overheid.

Op diverse plaatsen in eerdere hoofdstukken is geconstateerd dat relaties tussen ouders en instituties als school en hulpverlening 'schraal' zijn (geworden) of soms zelfs 'verkild'. De oorzaken daarvoor zijn divers. Instituties zijn onder ander door schaalvergroting erg in zichzelf besloten geraakt en door professionalisering meer op hun eigen analyses gaan vertrouwen dan op contacten met gezinnen zelf. Ook gezinnen hadden en hebben het 'druk met zichzelf' omdat de interne relaties intensiever zijn dan ooit en de externe relaties complexer dan ooit<sup>80</sup>.

In de turbulentie van de jaren zestig veronderstelden sociologen dat het gezin geleidelijk zou opgaan in een 'netwerksamenleving'. Die voorspelling is niet uitgekomen: de recente resultaten van de Netherlands Kinship Panel Study<sup>81</sup> laten zien dat zowel gezin als familie stevig verankerd zijn en blijven als fundament of zelfs als hoeksteen van de samenleving en dat er 'minder is veranderd dan werd aangenomen'.

Feit is echter dat gezinnen functioneren in *nieuwe omstandigheden*. In vergelijking met de vorige eeuw zien we dat de afstanden tussen generaties door de toegenomen mobiliteit zijn gestegen. We zien dat er een weliswaar stabiel relatiepatroon is, maar dat het karakter daarvan niet zelden meer 'serieel' is. We zien dat de arbeidsverdeling binnen- en buitenshuis in een verande-

80 De Nederlandse Gezinsraad spreekt in dit verband van een dubbele makelaarsfunctie van het moderne gezin: de relaties tussen gezinsleden onderling vergen voortdurend aandacht en tegelijk moet de relatie van elk gezinslid afzonderlijk met de buitenwereld in het gezinssysteem worden gepast.

81 Zie *Demos 10*, december 2004. Deze resultaten zijn overigens vrijwel identiek aan de resultaten die in onder andere Frankrijk en Duitsland al jaren beschikbaar zijn uit de daar vigerende panels, zie Bien 2005, *Family and family policies in Europe*, European Observatory on the Social Situation, Demography and the Family.

ringsproces zit dat grote onzekerheid en veel knelpunten oplevert. We zien dat de eisen die gesteld worden aan goed ouderschap steeds zwaarder worden. En we zien dat alles gebeuren terwijl veel gezinnen 'toerustingsproblemen' hebben voor wat betreft het eigen taalniveau, de eigen leefomgeving, de eigen partnerrelatie.

Dat ouders primair verantwoordelijk zijn en blijven voor de opvoeding blijft een gegeven. In het eerste hoofdstuk van dit rapport is zelfs benadrukt dat de rol van ouders uniek en (vrijwel) onvervangbaar is, zo uniek en onvervangbaar dat het feitelijk misleidend is om te spreken van een 'gezamenlijke' pedagogische opdracht van ouders en instituties als het onderwijs. Het is veeleer zo dat elke institutie een geheel eigen pedagogische rol en opdracht vervult, die elkaar (idealiter) *aanvullen*. Ook in de relatie tussen overheid en ouders speelt dit een rol. De overheid is traditioneel (zeer) terughoudend om zich met de opvoeding te bemoeien. Het heeft echter geen zin om te ontkennen dat de overheid wel degelijk een belangrijke rol speelt op pedagogisch terrein, ook al is dat vaak een indirecte. De ouderlijke mogelijkheden worden op allerlei manieren vergroot of juist niet, via maatregelen van kinderbijslag tot studiefinanciering. Het ouderlijk gezag wordt anderzijds op allerlei manieren *begrensd*, door zaken als leerplicht en natuurlijk doordat de overheid als het gaat om de bescherming van kinderen wel degelijk het recht en de middelen heeft om in te grijpen.

De samenleving loopt in toenemende mate op tegen situaties waarin ouders hun verantwoordelijkheid niet nemen of kunnen nemen. De ouders echter lopen tegelijk in toenemende mate op tegen situaties waarin er door de samenleving of door instituties (te) weinig rekening gehouden wordt met hun behoeften. We zien in het eerste geval dat er bijvoorbeeld bemoeizorg wordt geïntroduceerd, in het tweede geval dat ouders een proces aanspannen tegen scholen die weigeren rekening te houden met hun arbeidstijden. Kortom, de toegenomen complexiteit van de verhoudingen tussen de sferen van gezin, onderwijs en werk en de toenemend gevoelde noodzaak dat de overheid zich intensiever gaat bemoeien met gezinsintern geweld en opvoedingsproblemen, zouden moeten leiden tot een *fundamenteel debat* over de grenzen tussen gezin en samenleving. Een debat dat uiteraard *niet over, maar met* ouders gevoerd moet worden. In het derde kwart van de vorige eeuw werd het gezin heilig verklaard, in het vierde kwart van die eeuw werd het gezin verguisd, het is tijd om - samen - de juiste middenweg te vinden.