

## De dreigende beleidsklucht van de transitie jeugdzorg

RENÉ CLARIJS\*

Langzaam zakt de euforie over de transitie weg. Het besef dringt bij gemeenten door dat zij ook verantwoordelijk worden voor de al decennia niet te stoppen groei van vraag naar jeugdzorg. Dat gaat gemeenten de komende jaren heel veel geld kosten, geld dat zij in onvoldoende mate hebben.

Het komend echec kan gekeerd worden als de gemeenten in staat zijn de jeugdzorg basaal anders te organiseren. Dat wordt een uitdaging. Krijgen de gemeenten de komende jaren voor elkaar wat hun politieke voorgangers de afgelopen zestig jaar niet is gelukt?

De vorming van een nieuw kabinet met een bijbehorend Regeerakkoord geeft nieuwe kansen voor een reflectie op de jeugdzorgtransitie. Was het op deze manier wel zo'n goed idee? Kan het ook anders? Lost de transitie de jeugdzorgproblemen op?

Hegel stelde dat de geschiedenis zich steeds herhaalt. Marx beaamde dit, maar verbeterde hem op een essentieel punt: historische gebeurtenissen vinden eerst plaats als tragedie, maar keren vervolgens terug als klucht (Zizek, 2011, p. 19).

Kunnen gemeenten voorkomen dat dit de zoveelste beleidsklucht van de jeugdzorg wordt?

Na jarenlange pleidooien van de VNG voor doordecentraliseren van de jeugdzorg, werd een transitie van het stelsel concreter door Steven van Eijck die in 2006 met *Koersen op het kind* overheveling van de jeugdzorg van provincie naar gemeente bepleitte. Hij stelde daarbij nadrukkelijk dat de financiering gebundeld zou moeten worden, en dat de gemeenten doorzettingsmacht zouden moeten krijgen.

Het advies maakte indruk. De parlementaire Werkgroep Toekomstverkenning Jeugdzorg (2010) kwam met een gelijkkluidend betoog. Wegens een te vroeg verscheiden kreeg het kabinet Balkenende IV niet meer de kans om hierin iets te doen, maar in het Regeerakkoord van het kabinet Rutte-Verhagen (2010) verscheen de decentralisatie nadrukkelijk op pagina 20.

\* René Clarijs is bestuurskundige, part-time verbonden aan de Academy for Public Change (Universiteit van Tilburg), hoofdredacteur van *Jeugdbeleid* en zelfstandig gevestigd adviseur. Reacties? E-mail: rclarijs@xs4all.nl.

Het kabinet noemt de volgende maatregelen:

- 1 er moet één financieringssysteem komen voor het preventieve beleid, de vrijwillige provinciale jeugdzorg, de jeugd LVG en jeugd-ggz;
- 2 gefaseerd worden alle taken op het gebied van jeugdzorg overgeheveld naar de gemeenten. Het betreft hier: jeugd-ggz (zowel AWBZ als Zorgverzekeringswet), provinciale jeugdzorg, gesloten jeugdzorg, jeugdreclassering, jeugd-bescherming en licht verstandelijk gehandicapte jeugd;
- 3 de Centra voor Jeugd en Gezin zullen gaan dienen als front office voor alle jeugdzorg van de gemeenten.

### Problemen

Toen Leonid Brezjnev gevraagd werd in één woord samen te vatten hoe het met de Sovjet-Unie ging, zei hij: 'Goed'. Toen hem daarna werd gevraagd wat zijn antwoord zou zijn als hij twee woorden mocht gebruiken, vervolgde hij: 'Niet goed'. Zo is het met de Nederlandse jeugdzorg ook: als we iets meer woorden mogen gebruiken, zien we dat het 'niet goed' gaat.

Het is niet ongebruikelijk om bij problemen in een stelsel te kijken of in een andere bestuurlijke constellatie de problemen gemakkelijker en beter opgelost kunnen worden. Er zijn dus blijkbaar grote problemen in de jeugdzorg die in de huidige situatie moeilijk of niet opgelost kunnen worden. Immers, je gooit een stelsel middels een transitie niet overhoop als alles op rolletjes loopt. Daarom is het logisch om eerst stil te staan bij de problemen die de jeugdzorg heeft.

Ik ga in op de volgende zeven problemen van de Nederlandse jeugdzorg: (1) de positionering van de jeugdzorg achter in het jeugdstelsel, (2) de complexe structuur van de sector, (3) de eenzelvige houding, (4) het kortetermijndenken, (5) de probleemoriëntatie, (6) de beperkte effectiviteit, en (7) het gebrek aan innovatie. Daarna kunnen we kijken hoe en onder welke voorwaarden de voorgestane transitie een bijdrage levert aan de oplossing van deze problemen.

### Probleem 1: positionering

Nederland heeft een opmerkelijke voorkeur om in zorgstelsels achteraan te opereren (Van Ewijk, 2012a, p. 30; Verhagen, 2012, p. 111). De Nederlandse jeugdzorg wordt in het bijzonder gekenmerkt door een positie achterin het jeugdstelsel.

De sector, en dat is een oude klacht, is georganiseerd vanuit een zorgconcept, en de beantwoording daarvan lijkt het beste zo ver mogelijk achterin het professionele stelsel te kunnen gebeuren. Mede doordat de jeugdzorg de voorkant van het stelsel links laat liggen, ontstaat er een toenemende vraag naar jeugdzorg. De groei van de vraag naar jeugdzorg is al decennialang niet te stoppen. De afgelopen tien jaar heeft de provinciale jeugdzorg een gemiddelde groei gekend van acht procent per jaar, de jeugd-ggz groeide de afgelopen vijf jaar jaarlijks met dertien procent, en de jeugd-LVG jaarlijks met 28 procent. Er is geen enkel reden om aan te nemen dat deze trend – zonder wezenlijk ander beleid – in de toekomst omgebogen wordt. Zolang de samenleving i.c. de jeugdzorg niets doet aan de voorkant, blijft de achterkant groeien en zullen er steeds meer mid-

Grote problemen dwingen tot een transitie

delen nodig zijn om aan de hulpvragen tegemoet te komen. Daarnaast zijn er ook nog andere maatschappelijke trends die ervoor zorgen dat er steeds meer jeugdigen in de jeugdzorg terecht komen. Zo worden de eisen van ouders (*hyper-parenting*, Rosenfeld & Wise, 2001) en samenleving ten aanzien van de in aantal steeds minder kinderen steeds verder opgeschroefd. Volgens Van Ewijk (2012b, p.17) kunnen steeds minder mensen de complexiteit van de samenleving nog aan (vandaar de overdaad aan aan autisme verwante diagnoses). Hij noemt dat 'de sociale kwestie' van onze tijd. Volgens hem treden we deze problemen van de moderniteit echter tegemoet met oude oplossingen, maar behandelingen op omgangsproblemen met die complexiteit passen maar zeer ten dele. Daarnaast ontwikkelt de jeugdzorg zich. Hoewel zij zich volgens Van Dantzig vergeleken met de medische wetenschap nog op het niveau van de Middeleeuwen bevindt, ontwikkelt zij zich de afgelopen decennia sterk: een toenemende diagnostische instrumentarium, steeds meer behandelingsmogelijkheden. Dat leidt – misschien ongewild – tot een tot op heden onstuitbare uitbreiding van de jeugdzorg. De komst van DSM 5 in mei 2013 – met de introductie van het *Symptom Deficit Syndrom* (met als belangrijkste kenmerk de afwezigheid van elk symptoom dat er iets bijzonders met een kind aan de hand zou zijn) – doet in dit opzicht het ergste vrezen. Aan dergelijke maatschappelijke ontwikkelingen kan een gemeente niet zo heel veel doen. Zij kan wel zorgen voor een gezond evenwicht van beleidsaandacht tussen voor en achter. Door meer aan de voorkant af te

vangen, is er op termijn minder (duurdere) zorg aan de achterkant nodig.

## Probleem 2: complex

De Nederlandse jeugdzorg is complex georganiseerd. Dat heeft voor een belangrijk deel te maken met de start van de sector, waar weeshuizen (opgericht door het particulier initiatief) al snel een hybride bestuursstructuur kregen ten gevolge van overheidsfinanciering, en waar de kerk – later het particulier initiatief – vanaf het begin (bijvoorbeeld de pleegzorg) stevig zijn partij meebliet.

In de afgelopen vijftig jaar is de complexiteit van de structuur van het stelsel alleen maar erger geworden: men heeft veel beleid gestapeld. Nu ook de markt zijn intrede heeft gedaan, komen er weer andere spelers aan de onderhandelingstafel bij.

Ik noem hier met opzet het woord 'onderhandelingstafel', omdat door die hybride structuur er geen partij is die doorzettingsmacht heeft. De polder van Nederland zit ook de jeugdzorg in de genen. In de jeugdzorg sturen meerdere partijen, wat historisch gezien voor het Nederlandse maatschappelijke middenveld niet ongewoon is (Karré, 2006, p. 66). Dit wordt verwoord door te stellen dat 'organisatie X in een meervoudige omgeving functioneert'. In deze meervoudige omgeving is er sprake van vele stakeholders, er zijn verschillende invloedssferen, culturen, wet- en regelgeving, en vaak vele afzonderlijke financieringsstromen (Clarijs, 2007).

Vooraf het private en het publieke blijken verknoopt, wat onvermijdelijk tot gevolg heeft dat wezensvreemde elementen gemixt worden (Brandsen e.a., 2006, pp. 20-21). Er ontstaat dan niet één nieuwe organisatie met één

Gemeenten krijgen geen doorzettingsmacht

Gemeenten worden verantwoordelijk, maar kunnen niet sturen

nieuwe cultuur, nee, ‘hybride organisaties zijn cultureel pluriform en verenigen verschillende en tegenstrijdige (sub)culturen die onverwoestbaar, incompatibel en onontbeerlijk zijn’ (Karré, 2006, p. 56). Hybriditeit als een combinatie van culturen – let op: niet als vermenging – leidt automatisch tot onvermijdelijke spanningen; dat maakt het managen van hybride organisaties zo lastig.

De overheid is een actieve partner in het (geïnstitutionaliseerde) overleg, maar zij voert een belangrijk aantal taken van de publieke dienstverlening, zoals zorg en sociaal beleid, niet uit. De uitvoering van dergelijke sectoren is niet-staats. Daar treedt de *civil society* op als tegenmacht, tegen politieke en economische machtsinvloeden. De overheid neemt niet zelf het initiatief van de zorg in handen; zoiets hoort thuis in een autoritaire staatsstructuur. De zorg wordt ook niet overgelaten aan de vrije markt, omdat dit ontoereikend en ongelijkheid bevorderend geacht wordt. Uitvoerende stichtingen nemen een eigen plaats in tussen overheid en markt. Dat zij daarbij onafhankelijk zijn, is principieel belangrijk. De wens van Van Eijck in 2006 om te komen tot een overheveling van jeugdzorg naar ‘gemeenten met doorzettingsmacht’ moeten we als te utopisch afschrijven; dat hebben we al eeuwenlang zo niet geregeld met elkaar. Wel kan er door ieder van de partijen teruggevallen worden op hindermacht.

Jeugdbeleid wordt vanuit de overheid gemaakt door zeven ministeries, vijftien provincies/grootstedelijke regio’s, en 415 gemeenten; voor wat de AWBZ-zorg betreft, denken en beslissen ook de zorgverzekeraars en de 28 zorgkantoren mee. Daarnaast hebben

we natuurlijk het particulier initiatief, verenigd in de branchevereniging Jeugdzorg Nederland met zo’n 70 organisaties als lid. We zitten dus met kolommen, overheidslagen, de markt en het particulier initiatief, die elke keer weer tot overeenstemming dienen te komen. De staat of de overheid is niet oppermachtig, maar sociale partners nemen deel aan besluitvorming en uitvoering (Deleeck, 2008, p. 23: *‘on ne change pas la société par décret’*). Instituties treden op als elkaar in evenwicht houdende partners (*countervailing power*). Deze partners plegen overleg met elkaar en sluiten overeenkomsten. De grondslag van het overleg is dus consensus; al eeuwen geleden werden ‘persuasie’ en ‘gemeen advyse ende consent’ van groot belang gevonden. In dat opzicht is het niet verwonderlijk dat – vooral ten gevolge van die compromissencultuur – de veranderingen vaak niet groot (kunnen) zijn. Door het groot aantal stakeholders dat betrokken is bij (het beleid van) de jeugdzorg, heeft niemand de positie om door te pakken op de bestaande problemen. Gemeenten zijn dadelijk wel verantwoordelijk voor de jeugdzorg, maar kunnen niet naar eigen inzicht sturen. *When you are in the saddle you think you ride, but you are ridden.*

### Probleem 3: eenzelvig

De jeugdzorg is als sector erg in zichzelf gekeerd. Er zijn nauwelijks structurele relaties met aanpalende sectoren als het maatschappelijk werk, de verslavingszorg, wooncorporaties, schuldhulpverlening, enz. Alleen met het onderwijs bestaat een (dun) lijntje sinds de Zorg Advies Teams daar hun intrede hebben gedaan.

Deze geïsoleerde opstelling is merkwaardig, omdat veel problemen die

spelen in de gezinnen van de jeugdzorg, de eigen sector van de jeugdzorg te boven gaan. Een gezin met één probleem kan dat in de meeste gevallen wel aan, met twee gaat het ook nog. Maar met drie risicofactoren wordt de kans dat het gezin het op eigen houtje redt al veel kleiner, en bij vier of meer risicofactoren weten we zeker dat dat gezin met de jeugdzorg te maken krijgt. In zo'n situatie is bijvoorbeeld moeder verslaafd, is zij alleenstaande ouder, ze woont met haar gezin in een probleemwijk, is slecht gehuisvest, en beschikt structureel over onvoldoende middelen. Dat in dergelijke omstandigheden de opvoed- en opgroeisituatie van de kinderen niet optimaal is, is dan geen verrassing. Vervolgens komt de jeugdzorg, die in zo'n geval per definitie van beperkte waarde is als die andere problemen niet tevens aangepakt worden. Maar de jeugdzorgmedewerker mag en kan zich niet op andere terreinen begeven, daar hebben we specialismen als bijvoorbeeld verslavingszorg, schuldhulpverlening, wooncorporaties, schoolmaatschappelijk werk, ggz en sociale diensten voor gecreëerd. Jeugdzorg werkt met gezinnen waar vooral veel verschillende problematiek aan de orde is, en dat vereist per definitie een integrale benadering. Echter: overleg wordt niet gefinancierd, dus komt dat in de dagelijkse praktijk slechts mondjesmaat tot stand. Zolang de jeugdzorg niet kiest voor een integrale benadering, is het dweilen met de kraan open.

#### **Probleem 4: korte termijn**

Uit het bovenstaande blijkt al dat veel problemen niet eenvoudig, en zeker niet op korte termijn op te lossen zijn. De korte-termijn-illusie moet de jeugdzorg ook niet willen hebben:

wat in en rondom gezinnen gedurende vele jaren is scheefgegroeid, is meestal niet in een paar maanden of één jaar hersteld met af en toe een gesprek. Bovendien komen er steeds meer gezinnen die levenslang gestut en gesteund moet worden.

Een dergelijke filosofie heeft de jeugdzorg niet. Alles moet snel en kortdurend zijn, en *long stay*-voorzieningen zijn helemaal uit den boze. Indien een instelling langdurige zorg zou verlenen, wordt dat eenvoudigweg niet gefinancierd.

Het gegeven dat de politiek met een horizon van maximaal vier jaar werkt, is in dit opzicht funest: politici willen scoren, en resultaten moeten snel aangetoond kunnen worden. Jeugdzorg die achter in het stelsel gepositioneerd is, verdraagt principieel geen kortetermijndenken.

#### **Probleem 5: probleemoriëntatie**

Het Nederlandse beleid wordt gekenmerkt door een preoccupatie met het zorgconcept: daar denkt men in zorgstructuren, in afbakening van verantwoordelijkheden, in samenwerking en integratie om de problemen van professionele differentiatie en van sectorale en departementale verkokering op te vangen: daar richt men zich op de burger in problemen.

Omdat preventie bij het ontwikkelingsconcept (hier staan niet de problemen, maar de mogelijkheden van de mens centraal) hoort, is er sprake van een groeiende bevestiging en noodzaak van het zorgconcept: er zullen steeds meer kinderen zijn die hulp en ondersteuning nodig hebben. Door de dominante positie van het zorgconcept is er nauwelijks enige (politieke, maatschappelijke, financiële) aandacht voor het ontwikkelingsconcept.

De jeugdzorg steekt bij voorkeur negatief in

### Het karakter van de jeugdzorg speelt de jeugdzorg parten

De jeugdzorg kan gekenschetst worden als een *zero error*-sector: fouten zijn niet toegestaan, en dat in een sector waar het *in dubio abstinere* (als je twijfelt, niet doen) principe niet gehanteerd kan worden. Dat 'geen fouten mogen maken' heeft een bijzondere impuls gekregen door de kwestie Savannah, waarbij de gezinsvoogd door het Openbaar Ministerie werd vervolgd omdat haar nalatig handelen verweten werd.

Eén van de in de medische wereld toegepaste uitgangspunten van Hippocrates: *primum non nocere* (niet ingrijpen als dat schade oplevert) gaat voor de jeugdzorg eenvoudigweg niet op. De jeugdzorg(er) moet acteren; niet handelen is geen optie.

Deze situatie brengt menig professionaal regelmatig in verlegenheid. Er dient opgetreden te worden, maar het is vaak niet duidelijk wat het beste is. Dat leidt er toe dat de jeugdzorg(er) er baat bij heeft om negatief in te steken: loopt het slecht af met het gezin, dan krijgt hij alle *credits* voor zijn professionele inschatting, komt het helemaal goed met het gezin, dan krijgt hij driedubbele lof dat hij er toch nog wat van gemaakt heeft. De jeugdzorg(er) loopt risico met een positieve insteek: gaat het goed, dan was dat niet meer dan verwacht was, loopt het mis, dan heeft hij gefaald.

Het karakter van de jeugdzorg speelt de jeugdzorg zelf parten. De jeugdzorg is van oudsher gericht op problemen. Buitenlandse experts zijn altijd verbaasd over het Nederlandse jeugdzorgbeleid dat in dit verband omschreven wordt als *problem oriented and administration centred* in plaats van *opportunity focused and youth centred*, want dat zit aan de voorkant (Siurala, 2012; Clarijs, 2007, p. 155).

Mede door de probleemoriëntatie is de jeugdzorg aan de achterkant van het stelsel gepositioneerd. Dat de negatieve insteek gunstig is voor de jeugdzorg(er), is pijnlijk, vooral ook omdat de kans groot is dat zo'n negatieve prognose zichzelf bewijst. Zowel jeugdigen als hulpverleners zullen zich naar zo'n negatieve prognose gedragen. Nederland mag bestuurlijk dan een calvinistisch land zijn (Weber, 1994), de jeugdzorg heeft er alle belang bij te ontsnappen aan het ingebakken probleemkarakter.

Het huidige Nederlandse model van jeugdzorg dekt vooral de rechterkolom in schema 1.

### Probleem 6: effectiviteit

325.000 kinderen, dat wil zeggen één op tien, hebben te maken met een of andere vorm van jeugdzorg. Als daarbij de indicaties voor het speciaal onderwijs worden opgeteld gaat het om meer dan 500.000 kinderen, oftewel één op zeven. Met de brede jeugdzorg is een bedrag gemoeid van circa vier miljard euro per jaar, exclusief de circa drie miljard euro per jaar voor het speciaal onderwijs. Daarbij vallen twee zaken op.

Uit de cijfers van 2010 blijkt dat 11.178 kinderen in een tehuis woonden, bijna 25.000 kinderen in een pleeggezin verbleven, ruim 4300 kinderen in Blijf-van-mijn-lijf-huizen zaten, meer dan 9000 kinderen werden opgevangen in dagopvangcentra, en bijna 3600 kinderen in maatschappelijke opvangcentra verbleven. Bij elkaar zijn dat jaarlijks meer dan 50.000 kinderen die niet thuis wonen, bij hun ouders, broertjes en zusjes. We weten hoeveel pijn en schade (trauma's) uithuisplaatsingen betekenen voor zowel kinderen als ouders. Toch

■ Schema 1 Overzicht hoofdkenmerken modern en traditioneel jeugdbeleid

MODERN JEUGDBELEID		TRADITIONEEL JEUGDBELEID	
1.	nadruk op services voor ieder	1.	gericht op specifieke hulp voor specifieke doelgroep(en)
2.	gericht op participatie	2.	deskundigheid van professionals en instellingen hebben de overhand
3.	gericht op mogelijkheden	3.	gericht op problemen/defecten
4.	macht ligt bij jeugdigen/gezinnen	4.	macht ligt bij professionals/instituties/politiek
5.	empowerment om problemen te voorkomen	5.	empowerment om problemen op te lossen
6.	primaat ligt bij burgers	6.	primaat ligt bij politiek
7.	doel: goed burgerschap in de samenleving	7.	doel: problemen (leren) beheersen

blijven we uit huis plaatsen, we hebben in ons Nederlands denkpatroon blijkbaar geen andere oplossing. De jeugdzorg is er om kinderen en ouders te helpen bij pijn en onvermogen, maar door het eigen sectorale onvermogen bezorgt ze elk jaar weer pijn bij honderdduizenden Nederlanders. Terwijl de alternatieven om de hoek liggen, gaat de sector door op deze bekende, weinig succesvolle weg.

Er is, naast humane, maatschappelijke, professionele en financiële argumenten, ook een andere reden om zorgvuldig te kijken naar die effectiviteit in 'een sector waar naar schatting tien tot tachtig procent van de cliënten voortijdig hun contacten met de jeugdzorg staken' (Pijnenburg, 2010, p. 15). Wat leveren de jeugdzorg-inspanningen op? De wetenschappers op het gebied van de effectiviteit van de Nederlandse jeugdzorg zijn weinig optimistisch. Tot op heden zijn nog maar en-

kele van de duizenden methodieken onderzocht of ze *evidence based* zijn. Van Yperen (2010) schat in 2005 de *effect size* van de Nederlandse jeugdzorg op  $d = 0.40$ , dat wil zeggen dat een op de vijf cliënten met de behandeling beter af is dan zonder. Hierbij moet opgemerkt worden dat slechts een klein deel van de *effect size* wordt bepaald door de specifieke interventies. Lambert (1992) geeft aan dat veertig procent van het resultaat door extra-therapeutische factoren (zoals bijvoorbeeld het IQ) wordt bepaald, zo'n dertig procent door wat de *common factors* genoemd wordt (de algemeen werkzame factoren, zoals de kwaliteit van de relatie en aansluiten bij cliënt), zo'n vijftien procent door het placebo-effect, en slechts vijftien procent door de methodiek. Dat betekent dat zeker de helft van de gemeten veranderingen een gevolg is van factoren die niets met de behandeling te maken hebben.

Het effect van jeugdzorg is niet erg groot

## De jeugdzorg kan zijn effectiviteit niet aantonen

Jaren later en vele effectiviteitsonderzoeken verder schatten Van Yperen en Van der Steege (2010, p. 29) de door de methodiek van de jeugdzorg veroorzaakte effectgrootte op  $d = 0.18$ . Volgens de internationale standaarden moet alles wat beneden  $d = 0.20$  ligt, beschouwd worden als 'verwaarloosbaar effectief'. Zo komen we op een slotconclusie van Van Yperen (2010, p. 86): 'Al met al is te stellen dat jeugdzorg effect heeft, maar dat dit effect in de praktijk gemiddeld gesproken waarschijnlijk niet heel groot is'.

Ondanks het gegeven dat we weten dat uithuisplaatsingen bijzonder schadelijk zijn voor kinderen en ouders, én dat de jeugdzorg een nauwelijks aantoonbare effectiviteit heeft (wat niet hetzelfde is dat ze deze niet zou kunnen hebben, we weten het alleen niet), blijft de jeugdzorg op (nagenoeg) dezelfde voet doorgaan. Het wordt hoog tijd voor een nieuwe missie en visie voor de jeugdzorg.

### Probleem 7: innovatie

Als de zaken niet goed lopen, vindt er dan geen enkele innovatie plaats in de jeugdzorg? Jazeker wel, mits zij niet bedreigend is voor het voortbestaan van de huidige organisaties.

De innovaties in de jeugdzorg betreffen overigens bijna altijd vernieuwingen op het gebied van methodiek.

We hebben ervaringen in de jeugdzorg met innovaties die zowel het beleid als de operationele gang van zaken bij de instellingen deed wankelen; ik denk hierbij aan de JAC's (alternatieve hulpverlening in de jaren '60 en '70), de videohometraining (jaren '80 en '90), en wat betreft het laatste decennium de Eigen Krachtconferentie.

We zien hierbij een terugkerend fenomeen optreden: de sector kapselt de innovatie in en zij wordt *kalt gestelt* door het te integreren in het bestaande hulpaanbod.

De huidige, geïnstitutionaliseerde jeugdzorg heeft geen belang bij innovatie. Indien er ergens iets nieuws bedacht wordt, wordt getracht deze innovatie zo snel mogelijk (massaal) te dwarsbomen - zie bijvoorbeeld de pijnlijke ontstaansgeschiedenis van Doorbraak bij de Bureaus jeugdzorg - of haar te incorporeren in de bestaande processen van de sector, waardoor het gevaar voor de continuïteit van de organisatie of sector afgewenteld is.

### Zeven plus

In één zin samengevat zou men kunnen zeggen dat de jeugdzorg achter in het stelsel is gepositioneerd, te complex is georganiseerd, geïsoleerd van andere sectoren werkt, op kortetermijneffecten denkt en werkt, een dominante probleemoriëntatie heeft, onvoldoende effectief is, en waar bestuurlijke of inhoudelijke oplossingen niet eenvoudig zijn omdat (beleids)innovatie moeizaam of niet tot stand komt. Hiermee is tevens impliciet gedefinieerd waaraan een nieuwe jeugdzorg moet voldoen; ik zal dit verderop toetsen aan de (uitgangspunten van de) transitie.

Hoewel het niet moeilijk is de probleemlijst van de jeugdzorg uit te breiden (er zijn immers meer zorgpunten, zoals de groeiende bureaucratie, de onvolkomen governancestructuur, enz.) is deze keuze van zeven problemen van de jeugdzorg niet willekeurig tot stand gekomen; met de hierboven genoemde zeven punten is de kern van 'het jeugdzorg-probleem' geraakt.



Het is met deze opsomming niet de bedoeling de werkers in de jeugdzorg in een negatief daglicht te stellen. Veel betrokkenen werken vol overgave met de jeugdigen en hun gezinnen, er is veel enthousiasme. Maar dat is niet voldoende. Hard werkende mensen in een slecht werkende structuur en met onvolkomen methodieken kan niet anders leiden dan tot achterblijvende resultaten.

### Nieuw beleid

Als er nieuw beleid moet komen ten gevolge van de onvrede ten aanzien van de huidige jeugdzorg, dan moeten we rekening houden met de hier zeven genoemde probleempunten. Het betekent dat 'nieuwe jeugdzorg' niet reactief achter in het stelsel op zijn klanten wacht, maar actief naar voren gaat; dat de complexiteit van de sector fundamenteel verminderd wordt; dat de jeugdzorg een onderdeel is van een integrale benadering; dat de jeugdzorg, die geen kortetermijnpolitiek verdraagt, langetermijnoplossingen nastreeft; dat door dit alles de effectiviteit zal toenemen; en waar innovatie een basiswaarde wordt.

Het nieuwe beleid staat nu een transitie voor. Verantwoordelijkheden worden overgeheveld naar gemeenten, die vanwege de grote problemen die nu opdoemen zich in veel gevallen bovenlokaal gaan organiseren; 'weer een nieuwe zorglaag gecreëerd' zou de RMO (2012) zeggen. Het lijkt in de verste verte niet op een jeugdzorg die moet voldoen aan voorwaarden die hierboven zojuist zijn geformuleerd.

### Onveranderbaar?

Sinds de jaren vijftig hebben tientallen commissies zich gebogen over een effectiever (georganiseerd) stelsel van

jeugdzorg. We moeten constateren dat – met dank aan de Wet van de bestuurlijke drukte van De Leeuw (2001) – het er steeds wel ingewikkelder maar niet effectiever op is geworden. Kregen we er eerst een Bureau jeugdzorg bij, daarna kwamen de Centra voor jeugd en gezin. Terwijl er in sommige gemeenten dergelijke centra recentelijk nog feestelijk worden geopend, sluiten andere gemeenten deze centra weer omdat het niets uithaalt. Het projectministerie van Jeugd & Gezin wordt gestart en een paar jaar later weer opgedoekt, en nu heeft het huidige kabinet besloten dat alle jeugdzorg naar de gemeenten moet. Het is voorspelbaar dat de jeugdzorg de komende jaren druk zal zijn met deze transitie.

De jeugdzorg is voortdurend aan verandering onderhevig. De structuurwijzingen van de afgelopen zestig jaar hebben echter een hoog cosmetisch gehalte, en raken nooit de basale kern van de sector. Een belangrijke vraag is hoe het komt dat de al zestig jaar bestaande onvrede over de jeugdzorg tot nu toe niet is omgezet in fundamentele stelselveranderingen. Om dat inzichtelijk te maken leen ik twee begrippen uit de bestuurskunde: institutionalisme en padafhankelijkheid.

### Institutionalisme

Volgens Van Ewijk (2010) is er vrijwel geen ander land ter wereld waar de instituties zich zo over burgers ontfermen als Nederland, door De Boer en Van der Lans (2011, p. 29) het institutioneel land bij uitstek genoemd. In Nederland, zo schrijven zij, zijn 'de reflexen van ontferming en insluiting tot diep in de genen van de systemen doorgedrongen. Ze hebben zich diep genesteld in de routines, in de bejegening, in de financiering, in de econo-

We creëren weer  
nieuwe zorg-  
lagen

mie van zorg en welzijn. Het is zo vanzelfsprekend dat het heel moeilijk is eraan te ontsnappen’.

Er zitten bepaalde voordelen aan het institutionalisme: er is sprake van een sterke spreiding van hindermacht en een sterke verdunning van doorzettingsmacht. Doordat deze factoren in handen liggen van verschillende partijen, kunnen we spreken van een pluriforme besluitvormingsarena. Daardoor werkt het beschermend en remmend, wat in sommige situaties wenselijk kan zijn.

Boutellier (2011, p.18) schrijft: ‘Met elkaar dragen de instituties een samenleving’. Maar die samenleving verandert voortdurend. Toch hebben instituties een beperkt vermogen om snel te reageren; men spreekt van ‘institutionele traagheid’. Het zijn de instituties, de sociale structuren die het individuele handelen inkaderen. Daarnaast kenmerken instituties zich doordat zij robuust zijn ten opzichte van druk van buiten.

Een dergelijk traag reagerend, naar binnen gekeerd systeem toont weinig veranderingsbereidheid. ‘Naarmate deze institutionalisering in de diepte en in de breedte verder voortschrijdt, is een institutionele constellatie minder vatbaar voor fundamentele verandering’, zo stelt Edwards (2001, p. 121).

Het mag voor zich spreken dat institutionalisme niet gelijkgesteld mag worden met bestuurlijke apathie en bewegingsloosheid. Er zijn in de loop van de recente geschiedenis zeker institutionele veranderingen aan te wijzen. Alleen, het duurt zo lang en het gaat zo traag (als Rinse appelstroop, zou Bram Peper zeggen). En soms lijkt het onmogelijk.

Zo noemt Van Gunsteren (2002, p. 29) in dit verband het voorbeeld van het

probleem dat dekolonisatie nog niet het einde betekent van de koloniale verhoudingen, van het denken en kijken naar verhoudingen in termen van kolonisator en gekoloniseerde. Het blijkt niet alleen moeilijk om instituties te veranderen of weg te halen (zie bijvoorbeeld in de voormalige socialistische landen), maar vooral om de innerlijke houding behorende bij het oude regime af te schudden.

Hemerijck en Visser (1998, p. 78) zien drie soorten beleidsveranderingen:

- 1 de instrumentele aanpassing van de eerste orde,
- 2 de institutionele hervorming, en
- 3 de paradigmaverandering.

Ik citeer: ‘Bij een instrumentele aanpassing steunen beleidsmakers sterk op bestaande instituties en al vroeger gemaakte beleidskeuzes, en blijft de onzekerheid grotendeels onder controle. Bij institutionele hervormingen sleutelen beleidsactoren aan de verantwoordelijkheden van en tussen de staat en de belangenorganisaties. Wanneer ten slotte een beleidsimpasse dreigt, is dit het signaal voor een nog zwaardere beleidsverandering: een paradigma-verandering.’ Ik kom hier zo op terug.

### Padafhankelijkheid

Vaak lijkt het wel alsof Nederland met zijn beleid zit vastgeklonken aan dezelfde typen beleidsoplossingen, alsof de eerder ingeslagen route niet verlaten kan worden.

De reeds eerder gemaakte keuzes beperken vaak de mogelijkheden van het beleid nu. Waar men heen gaat, hangt af van waar men vandaan komt, en dat sluit sommige bestemmingen nu eenmaal uit.

Het blijkt voor vele sectoren – en dat geldt zeker de jeugdzorg met zijn indringende verleden – moeilijk hun

Een geïnstitutionaliseerde samenleving is weinig veranderingsbereid

beleidsverleden (politieke arrangementen, culturele gewoonten en normatieve oriëntaties) te vergeten. Het lijkt erop dat men vanuit het bestaande pad geen nieuwe richting in kan slaan; ‘de paden die in het verleden zijn geplaveid, bepalen de wegen van de toekomst’, zo stelt Engbersen (2009, p. 95).

Krasner (1984) introduceerde hiervoor als eerste het begrip *path dependency*. Onder padafhankelijkheid verstaat hij dat ‘sociale processen altijd worden voorgestructureerd door historisch overgeleverde regels, tradities, normen en waarden’ (Hemerijck, 1998, p. 127). Van der Veen (2009, p. 271) definieert *path dependency* als ‘het onvermogen af te wijken van een eenmaal ingeslagen weg’. Men spreekt ook wel over ‘institutionele inelasticiteit’. Vanuit een conservatief standpunt kiest men er vaak voor liever de bekende weg te bewandelen – met de reeds gekende nadelen van dien – dan een nieuw onbekend beleidsterrein te verkennen.

Padafhankelijkheid houdt in dat eerder gemaakte keuzes in zekere mate de nieuw te kiezen opties beperken. Door padafhankelijkheid worden de keuzes van het heden door de keuzes die gemaakt zijn in het verleden, mede bepaald.

Padafhankelijkheid leidt in een aantal gevallen tot een zogenaamde *locked-in*-situatie: een sector of een organisatie heeft zich in een positie gemanoeuvreerd waar het niet uit kan komen zonder zichzelf schade te berokkenen. Door padafhankelijke processen worden dus niet alleen fouten gemaakt, maar ook fouten bestendigd. Padafhankelijkheid staat ingebruikname van efficiëntere systemen in de weg.

## Unieke combinatie

Nu tobben wel meer landen in hun beleid met institutionalisme of padafhankelijkheid, Nederland is daar niet uniek in.

Wat echter wel uniek is, is dat – in de ogen van internationale bestuurskundigen – nergens ter wereld het institutionalisme en padafhankelijkheid zo zeer tot één brok versmolten zijn als in Nederland. Hier hebben padafhankelijke routines zich gaandeweg dieper kunnen nestelen in institutionele structuren.

Deze combinatie van institutionalisme en padafhankelijkheid – door Engbersen (2009, p. 97) ‘institutionele padafhankelijkheid’ genoemd – is in de publieke dienstverlening en zeker in de jeugdzorg zeer herkenbaar. Stroop is hierbij het kernwoord. Naast stroperigheid op processen kennen we ook een stroperigheid op structuren. Dat leidt onder andere tot een hoge mate van interdependentie en verflechting, door Hendriks en Tops (2000, p. 6) ook wel *institutional thickness* genoemd.

Eén van de consequenties van deze dodelijke combinatie is dat, mede omdat de hinder- en doorzettingsmacht over verschillende partijen verdeeld zijn, er uiteindelijk niet veel kan veranderen. Het zit vast.

## Reframing

Een overzicht van zestig jaar beleids-hervormingen in de Nederlandse jeugdzorg leert ons dat de veranderingen zich afspelen op het niveau van instrumentele aanpassing en institutionele hervormingen, de eerder genoemde eerste twee vormen van beleidsverandering van Hemerijck en Visser, met de bijbehorende teleurstellingen over groeiende vraag en

In Nederland  
vallen twee  
belemmeringen  
samen

### Een paradigma- verandering ver- eist reframing

afnemende effectiviteit van dien. Misschien wordt het tijd om de komende veranderingen gepaard te laten gaan met de derde variant, de paradigmaverandering. Een transitie waarbij alleen regie wordt overgedragen en financiering wordt gebundeld lijkt niet genoeg voor een oplossing voor het Nederlandse jeugd(zorg)beleid. Dezelfde typen oplossingen voor de jeugdzorg voor dezelfde typen problemen van de jeugdzorg voldoen niet, zo weten we na decennialang sleutelen aan het stelsel.

Het gegeven dat de Nederlandse jeugd als de meest gelukkigste ter wereld wordt beschouwd (Weijers, 2012) en dat toch een op de tien kinderen te maken krijgt met de jeugdzorg (Janssens, 2012), vereist iets bijzonders, iets méér dan een aanpassing of een hervorming: een paradigma-verandering.

Als we willen ontsnappen aan de institutionele padafhankelijkheid, moeten we met iets anders komen dan het tot nu toe gebruikte beleids-instrumentarium van centraliseren en decentraliseren, financiering verbijzonderen of bundelen, of regiefuncties herbeleggen.

De institutie jeugdzorg is al decennialang aan het slijten en de kwaliteit van zijn functioneren neemt af. De stelselveranderingen die we tot nu toe gepleegd hebben, bevinden zich – ten gevolge van de voornoemde institutionele padafhankelijkheid – op het niveau van pleisters plakken.

We zullen moeten zien te ontsnappen aan het frame dat beleidsmakers en bestuurders de jeugdzorg steeds opdringen. *Frames* zijn volgens Lakoff (2004, p. XV) mentale structuren die de manier vormen waarop we de wereld zien, en dientengevolge bepalen zij onze doelen, onze plannen en de

manier waarop we handelen. Het probleem is dat je een frame niet kunt zien of horen; het behoort tot onze cognitieve onbewuste structuren. Zolang de jeugdzorg meegaat in hetzelfde beleidsframe van de politici en beleidsmakers, zolang zullen we in hetzelfde type oplossingen blijven hangen (stelselpleisters). Dat past bij de institutionele padafhankelijkheid, dus iedereen lijkt tevreden. Meer kunnen we niet doen...

*Reframing* is niet eenvoudig. Volgens Lakoff is de eerste stap om niet het bestaande vocabulaire over te nemen, want daarmee accepteert je het traditionele frame en betreed je de wereld van de ander, waar je dan wordt ingezogen. Dan is er geen ontsnappen meer aan, en wordt een paradigma-verandering hoogst onwaarschijnlijk. Maar taal is niet het belangrijkste – dat zijn de ideeën over een andere jeugdzorg, en de taal draagt die andere ideeën. De andere ideeën hebben we al: zie de conclusie na de beschreven zeven problemen.

### Eerste vraag

Een belangrijke vraag is: is de voorgestane transitie een antwoord op de gesignaleerde problemen?

De transitie is geen antwoord op de gesignaleerde zeven problemen, met uitzondering van mogelijk één niet onbelangrijk probleem: dat van de complexe (financierings)structuur. Een geslaagde transitie zou dat probleem kunnen oplossen. Voorwaarde daarbij is wel dat er sprake moet zijn van een volkomen transitie, en niet van een halfbakken compromis waarbij bijvoorbeeld de jeugd-ggz uiteindelijk niet mee zou doen met de financieringsbundeling, waar Justitie toch taken blijft behouden en waar bepaalde gemeenten op verschillende onderdelen

van de jeugdzorg het heft in eigen handen nemen en op andere onderdelen een bovenlokale samenwerking aangaan (en dan ook nog per gemeente verschillend per onderwerp). Dan is er nog minder van de jeugdzorgstelsel te begrijpen, en hebben we het nog ingewikkelder gemaakt.

Ieder die iets afweet van de beleids-geschiedenis van de jeugdzorg weet dat de kans groot is dat van een volkomen transitie geen sprake zal zijn; de sectorhistorie is overtuigend in deze. Zestig jaar rapporten over stelselverbeteringen beslaan twee meter archiefplank, en er is in zestig jaar tijd maar een fractie van gerealiseerd. De tegenkrachten zijn steeds te groot. We weten inmiddels waarom. Dat er nu opnieuw op dezelfde manier vanuit hetzelfde frame redenerend en opererend weer een stelselwijziging geprobeerd wordt zonder historische kennis van zaken omtrent het falen van de voorgangers, mag de politiek kwalijk worden genomen.

### Tweede vraag

De tweede vraag die de politiek zich zou moeten stellen, is: waarom is het – ondanks alle inzet, zie de twee meter rapporten – onze geachte politieke voorgangers niet gelukt de jeugdzorg in Nederland effectief te organiseren? Het behoeft weinig fantasie, en dat is nadrukkelijk geen cynisme maar kennis van zestig jaar realiteit, om te vermoeden dat deze generatie politici in dezelfde bestuurlijke valkuil stapt als de vorige generatie politici. Het zou de VNG sieren als zij een masterclass voor wethouders zou organiseren met Willem Aantjes, Erica Terpstra, Margo Vliegenthart en Thijs Malmberg als docenten. Zij kunnen vertellen over hun desperate pogingen om de jeugdzorg te herstructu-

rereren, en waar het steeds op vastliep. Met de transitie zal het nu waarschijnlijk niet anders gaan. Maar omdat deze generatie wethouders deze historische kennis niet heeft, gaat zij opgewekt aan de slag, in de overtuiging dat het goed komt. Als de transitie na een aantal jaren geen verbetering maar een verslechtering zou blijken te zijn geworden, zitten zij niet meer op de beleidsstoel, en kan er niemand ter verantwoording worden geroepen. Verantwoording achteraf is immers het stiefkind van de politiek. Dat is wat tot op heden steeds gebeurt in de jeugdsector, getuige de Wet op de jeugdhulpverlening, de Wet op de jeugdzorg, de Bureaus jeugdzorg, de Centra voor jeugd en gezin, enz. Er wordt iets doorgedrukt, soms tegen beter weten in: bij de hier genoemde voorbeelden wisten politiek en sector dat het geen goede voorstellen waren, maar men besliste geheel conform de opvattingen van *sunk costs* en de theorie van beleidsfiasco's (De Vries & Bordewijk, 2009) dat ze toch doorgang moesten vinden.

### Derde vraag

Een derde cruciale vraag is: kan de transitie ontsnappen aan de alles wegzuigende kracht van de institutionele padafhankelijkheid? Met de nodige realiteitszin kunnen we niet anders dan constateren dat de jeugdzorg als onderdeel van de Nederlandse (beleids)samenleving zich niet kan onttrekken aan vigerende beleids-culturen en -gewoontes. Ook de jeugdzorg, juist de jeugdzorg, zit vast aan traditionele oplossingen. Eigenlijk is het een zotte vraag: natuurlijk kan de jeugdzorg niet ontsnappen aan institutionele padafhankelijkheid. Zij staat immers niet buiten de Nederlandse werkelijkheid.

Wethouders  
weten te weinig  
af van jeugdzorg

## Oplossing

De transitie past in de bestuurlijke logica, maar brengt de oplossing voor de jeugdzorg niet dichterbij, al weten we nu wel hoe het *niet* moet.

Misschien kunnen we de vraag ook anders formuleren: wat is er goed aan de transitie? Een belangrijk voordeel van de transitie is dat gemeenten de kostenkant van het niet tijdig actief zijn in het jeugdstelsel duidelijk gepresenteerd krijgen. En die kosten zullen jaarlijks met ten minste tien procent stijgen, bij gelijkblijvende omstandigheden (dan nemen we nog niet in aanmerking dat er sprake is van een curve als stijgende lijn, want dan stijgen de kosten exponentieel). Gemeenten zullen dit niet kunnen financieren, waardoor zij gemotiveerd raken om te investeren aan de voorkant en in de breedte, waardoor op termijn aan de achterkant van het stelsel (de dure kant) de kosten omlaag kunnen.

Nieuwe jeugdzorg dient dus *anders* (voorin en breed) en *elders* (buiten de bestaande instituties) gepositioneerd te worden. Dat is geen eenvoudige klus. Mede om die reden kom ik terug op het door Lakoff (2004) geïntroduceerde begrip *reframing*. We zullen eerst andere ideeën moeten hebben, die niet uitgaan van de huidige realiteit van de jeugdzorg. Als we de huidige jeugdzorg als uitgangspunt voor verandering nemen, blijft het knutselen op Gamma-niveau. De kunst is om een ander frame te kiezen, en dan andere woorden te introduceren die een andere wereld mogelijk maken. Daarmee maken we ons los van het stelsel zoals dat al sinds vele eeuwen in de haarvaten van onze samenleving verankerd zit.

De kosten stijgen jaarlijks met minimaal tien procent

## Beleidsalternatieven

De verschillen alleen al in Europa inzake de jeugdzorg zijn groot. Nederland zit daar in het zorgenklasje. Nergens worden zoveel kinderen uit huis geplaatst als in Nederland, nergens – en dat is het absolute failliet van de jeugdzorg – worden zoveel kinderen opgesloten als in Nederland (hier worden relatief ruim vijf maal zoveel kinderen opgesloten als in Duitsland, zeven keer zo veel als in Frankrijk, 28 keer zoveel als in België, 42 keer zoveel als in Portugal, 84 keer zoveel als in Denemarken, Noorwegen en Finland) (Van Rooijen, 2011). Beide aspecten (uit huis plaatsen en opsluiten) geven aan dat de Nederlandse jeugdzorg slecht presteert, en dat het buitenland wenkende perspectieven kan geven. Nederland krijgt al jaren commentaar van de Raad van Europa dat ons jeugdbeleid teveel nadruk legt op jeugdproblematiek in plaats van op *general services for youth*.

Buitenlanders zien een gefragmenteerd, verkokerd, traditioneel, aanbod gestuurd en bureaucratisch jeugdbeleid, dat aan de onderkant de fundamenten niet goed verankerd heeft, waardoor de opbouw blijft wankelen en er steeds noodoplossingen nodig zijn om te voorkomen dat de boel omvalt. Daarnaast lijkt een mentale omslag in het denken over jeugdbeleid, vooral op lokaal niveau, noodzakelijk. Tot nu toe richt het lokale niveau zich vooral op het beperken van de overlast van jeugdigen. De manier waarop in andere landen vorm gegeven wordt aan competentie-ontwikkeling en jeugdparticipatie vereist een andere insteek (zie bijvoorbeeld Siurala, 2011). Misschien wordt het tijd om onze trots opzij te zetten en op zoek te

gaan naar fundamenteel andere beleidsoplossingen van andere landen.

Er zijn wereldwijd zeven manieren om nieuw beleid te maken (Geul, 2006). De meest effectieve manier lijkt de Japanse beleidsconstructie, waarbij je bij andere landen kijkt hoe zij beleid maken en uitvoeren, en vervolgens de goede voorbeelden overneemt. Bandura (1986) noemt dit *vicious learning*. Daarmee heb je niet de innovatiekosten, maar kun je je alleen richten op het binnenhalen van succesvol beleid.

Het is in een artikel over transitie niet mogelijk om uitvoerig beleidsalternatieven voor de jeugdzorg uit de doeken te doen, maar ze zijn er wel. Ik stip er hier kort twee aan.

### Derde milieu

Vanuit Oost-Europa zouden we kunnen leren dat aandacht voor het derde milieu essentieel is in de ontwikkeling van kinderen. Kinderen brengen dagelijks vele uren door in hun vrije tijd. Nederland is een van de weinige landen dat geen uitgesproken beleid kent ten aanzien van vrije tijd van jeugdigen. In Nederland gelden wetten en regels met betrekking tot onderwijs, maar wat kinderen na schooltijd doen, is vooral een verantwoordelijkheid van het gezin zelf. Het is wel wonderlijk dat Nederland dit zogeheten derde milieu veronachtzaamt, omdat hier zowel op individueel als op maatschappelijk niveau grote kansen liggen. De Winter (2001, p. 62) noemt het derde milieu in Nederland 'het gat in de opvoeding'. In bijvoorbeeld Oekraïne, Rusland, Moldavië, Wit-Rusland, Bulgarije en Roemenië is uitvoerige beleidsaandacht (en geld) voor wat de Raad van Europa en de EU noemen *non-formal*

*education*: de vrije tijd, die zich afspeelt na schooltijd en buiten school. In deze landen bestaat een sterke infrastructuur om kinderen op niet-formele wijze ontwikkelingskansen te geven in zogeheten Jeugdpleizen: gebouwen in elke wijk waar kinderen na schooltijd naar toe kunnen en waar gratis allerlei activiteiten worden aangeboden. Het doel is duidelijk: kinderen ontwikkelen zich cognitief op school, maar dat is onvoldoende om succesvol in de samenleving te zijn. Daar zijn andere competenties voor nodig, bijvoorbeeld sociale.

Doordat kinderen in een veilige omgeving zich creatief kunnen richten op talentontwikkeling, is er naast gezin (het eerste milieu) en school (het tweede milieu) een andere veiligheid van structuur en zorg ingebouwd. Het bereik van deze Jeugdpleizen is groot: in Oekraïne neemt 50 procent van de jeugdigen tussen drie en 25 jaar daaraan deel, in Rusland bereiken de Jeugdpleizen 70 procent van de jeugd. Onze brede scholen steken hier uitermate schril bij af, zowel wat betreft filosofie als opzet en uitvoering (Walraven, 2012). Voor meer informatie over *non-formal education* verwijs ik naar Clarijs, 2008a en b; Clarijs, 2006; Clarijs, 2005. Hoewel we dit beleidsalternatief juist niet in het jeugdzorg-frame moeten trekken, is het wel aardig te constateren dat dergelijke aandacht voor het derde milieu tegemoet komt aan de oplossing voor alle genoemde zeven problemen.

### Burgerwerk

De Verenigde Staten vormen in velerlei opzichten de tegenpool van de voormalig socialistische landen, maar ook daar is interessant beleid te zien. Bij ontstentenis van een zorgende

Aandacht voor derde milieu is schot voor open doel

overheid zijn de burgers in de VS veel meer gewend zelf de kar te trekken als er ergens hulp nodig is. Deze *bottom-up* benadering, *community based*, brengt burgers in wijken en buurten bij elkaar die zelf het initiatief ter verbetering nemen. Dat is geen eenvoudig proces, met doelen stellen, indicatoren formuleren, en acties opzetten. De VS kennen een lange traditie van burgerzelfwerkzaamheid (Bryan, 2004), en er is veel onderzoek beschikbaar over dergelijke processen (zie bijvoorbeeld [www.cssp.org](http://www.cssp.org) en [www.appliedsurveyresearch.org](http://www.appliedsurveyresearch.org)). Nederland telt relatief de meeste actieve vrijwilligers van Europa (Klein, 2012), dus hier doemen allerlei mogelijkheden op. Voor meer informatie over deze andere werkwijze verwijs ik naar Clarijs e.a., 2011; Clarijs, 2010; Clarijs & Van Eijs 2008.

Jos van der Lans (2012) noemt het als burgers zelf aan de slag gaan het 'ons toe-eigenen van publieke diensten in een wereld van het eigen belang' waar we middels marktwerking burgers als kritische consumenten hebben gecreëerd die geheel losgeraakt zijn van een wereld van publieke belangen en waarden. Consumentisme en wantrouwen kenmerken de houding van de burger. Maar op steeds meer plaatsen ontstaat er een tegenbeweging, waar burgers zelf initiatieven nemen, coöperaties oprichten voor eigen energievoorzieningen tot aan eigen hulpverlening toe. *Do it yourselves* (let op het meervoud) wordt de nieuwe mantra. Dat loopt parallel aan het verlangen van de overheid om zich steeds meer terug te trekken (mede ten gevolge van aankomende bezuinigingen). Een dergelijke ontwikkeling heeft consequenties voor overheden én voor professionele organisaties in

de jeugdzorg: macht, bevoegdheden maar ook middelen dienen te worden overgedragen waar mogelijk. Dat er meer mogelijk is dan de professionals veronderstellen, bewijzen onder andere de Eigen Kracht-conferenties (Clarijs & Malmberg, 2012).

We weten inmiddels dat en waarom instituties zich tegen deze ontwikkelingen zullen verzetten. We moeten zien te voorkomen dat we hier te maken krijgen met een beleids-oxymoron dat burgerkracht zich alleen kan ontwikkelen voor zover instituties dat toestaan. Het recente WRR-rapport (2012) *Vertrouwen in burgers* vormt een goede handleiding.

Een van de meest bijzondere boeken van de afgelopen jaren, een boek dat eigenlijk elke politicus en bestuurder moet hebben gelezen, is *The Wisdom of Crowds* (Surowiecki, 2005). De auteur geeft haarfijn aan waarom politici, bestuurders en jeugdzorgers er als specialisten niet uitkomen: *homogeneous groups are great at doing what they do well, but they become progressively less able to investigate alternatives*. Hij schrijft naar aanleiding van veel onderzoek: *the fundamental truth about expertise is that it is 'spectacularly narrow'*. Zij kunnen niet buiten de gebaande paden denken (hier speelt ook het proces van *group think* mee). Er lijken weinig redenen aanwezig om het gezond verstand van burgers in de oplossing en aanpak van sociale problemen (waaronder jeugdzorg) niet leidend te laten zijn.

Ook voor dit beleidsalternatief geldt, hoewel we deze oplossing juist niet in het jeugdzorg-frame moeten trekken, dat we kunnen constateren dat een dergelijk *bottom-up* en *community based do-it-yourself*-beleid tegemoet komt aan de oplossing voor alle eerder genoemde zeven jeugdzorgproblemen.



De twee hier genoemde beleidsvarianten zijn slechts voorbeelden. Natuurlijk is dit uitbreidbaar, bijvoorbeeld met HomeStart, met de Eigen Kracht-conferenties, enz. We hoeven het niet allemaal zelf te bedenken, veel bestaat al, in andere sectoren en zeker in het buitenland. Het is om vele redenen effectiever als deze beleidsinnovaties buiten de Nederlandse jeugdzorg om ingezet worden.

### Hoop

Het is eigenlijk merkwaardig dat de politiek en de overheid van het werkveld eisen dat het *evidence based* werkt, maar dat zij voor zichzelf geen eisen aan *evidence based* beleid stellen. Het is feitelijk nóg merkwaardiger te constateren dat er geen enkele onderbouwing bestaat van de ingrijpende transitie-stelselherziening. Pieter Winsemius zou hier zeggen: 'Ik zal niet slaan, dat is niet hard genoeg'. Volgens Van Hoesel (2008) hoort aan elk beleidsvoorstel een ex ante evaluatie vooraf te gaan; dat is niet gebeurd. Bovendien: was het ook niet veel logischer geweest om deze ingrijpende transitiebeweging eerst op kleine schaal eens uit te proberen en dan kritisch te kijken of het de jeugdzorg vooruit helpt? Dat lijkt me deugdelijk beleid: weten wat je waarom hoe doet voordat je een politiek besluit neemt. Nu voldoet de transitie daar niet aan, waarmee zij een beleidsexperiment van vier miljard euro is geworden. Dat kan in de Nederlandse jeugdzorg. Zonder enig reëel zicht op verbetering – hoop omtrent de positieve effecten van dichter-bij-de-burger zijn nog geen werkelijkheden – verbouwen we in Nederland een stelsel op chaotische wijze (tijdens de wedstrijd moeten de spelregels nog gemaakt en het speelveld bepaald worden).

Het is voorstelbaar dat de voorgenomen transitie onderweg in het proces blijft hangen: niet alle partijen zullen bereid blijken zich volkomen over te geven. Dan wordt er 'geschikt en geplooid', en men komt ergens halwege uit. De politiek blij ('we zijn toch een hoop opgeschoten'), de sector wanhopig ('het is nog complexer geworden') en de hulpzoekende burger is allang afgehaakt (zie de deconfiture bij de CJG's). De burger is en blijft in dit institutioneel-bureaucratisch proces buiten beeld, zoals altijd wanneer bestuurlijke logica's processen domineren.

Leeuw (2008, p. 23) sprak in zijn inaugurale rede over 'beleids-homeopathie': nieuwe wetgeving die geen doel treft en daarmee weggegooid geld is. Als één begrip van toepassing lijkt op de voorgestane transitie is het dit begrip wel.

### Crisis what crisis

Eigenlijk zou er bestuurlijk een pas op de plaats gemaakt moeten worden. Het beste wat de jeugdzorg kon overkomen was een kabinetscrisis, en onze gebeden zijn verhoord. Even is er politieke ruimte om adem te halen, om het een en ander nog eens te heroverwegen, zowel qua tempo als uitgangspunten. De transitie zou nog eens kritisch tegen het beleidslicht gehouden moeten worden.

Ondanks de nadenkruimte die er nu ontstaan is, lijkt de politiek de transitie toch door te willen zetten. De Wet Werken naar vermogen en de overheveling van de AWBZ naar de Wmo zijn door de Tweede Kamer controversieel verklaard, waarmee deze processen stilgelegd zijn. Voor de transitie van de jeugdzorg geldt dit vreemd genoeg niet. Het Engels kent de uitdrukking

De transitie is een voorbeeld van beleids-homeopathie

*elephant in the room*: iedereen ziet de enorme olifant staan, hij staat ook behoorlijk in de weg in de kamer, maar er wordt niet over gesproken (Zerubavel, 2006). Het lijkt erop dat de transitie een politieke *elephant in the room* is, waarbij er een taboe ontstaat op nadenken over (de juiste richting en het gewenste tempo van) de transitie.

In zijn recente inauguratierede *Het verknipte bestuur* stelt Koppenjan (2012, pp. 14-15) dat de overheid in de publieke dienstverlening eigenlijk maar twee bewegingen kent: knippen of plakken (hij wijst er tevens fijntjes op dat de bestuurders zelf verknipt zijn geraakt doordat ze zo in verwarring zijn over de publieke dienstverlening). Bij knippen worden functies ontkoppeld (zoals de vele afsplitsingen binnen de jeugdzorg, de vorming van het Bureau jeugdzorg, enz.) of verbonden (zoals de bedoeling was met het CJG). Bij knippen, zoals nu gebeurt door de jeugdzorg over nog meer (gemeentelijke) spelers te verdeelen, blijft coördinatie wel noodzakelijk, zo beweert Koppenjan; dat wordt de *whole of government*- of ook wel de *joined-up government*-beweging genoemd. Knipwerk maakt later plakwerk dus noodzakelijk. In de jeugdzorg lijken we de weg lichtelijk kwijt door het knippen (doordecentralisatie naar gemeenten) gelijktijdig te verbinden met plakken (alles in één gemeentelijke hand, bovenlokaal organiseren). Dit beleid lijkt ten minste inconsistent.

Een oud gezegde in Rusland is: *let's sit down before we go*. Voor je op reis gaat, neem je een moment voor jezelf om te bedenken waar je vandaan komt, waar je heen gaat en waarom. Deze wijsheid gun ik het nieuwe kabinet ook. Laten we hopen dat het nieuwe

Regeerakkoord het transitieproces temporiseert, dat we vervolgens beargumenteerd gaan kijken of een transitie (en onder welke voorwaarden) zinvol is, en inventariseren of er beleidsalternatieven zijn die effectiever zijn dan een miljardenherstructurering van een al eeuwenlang verankerde sector die sterk lijdt aan institutionele afhankelijkheid. Let wel: er is geen enkele zekerheid over enig succes als het gaat om de transitie.

De goede voorbeelden voor een beter lokaal jeugd(zorg)beleid liggen in het buitenland voor het oprapen. Het is vooral een kwestie van *reframing*. En dan oplossingen zoeken buiten de bestaande jeugdzorgorde. Vanuit een radicaal optimisme heeft de jeugdzorg geen geleidelijke aanpassing nodig, maar een wezenlijke omvorming. Het huidige model, en daar verandert de transitie weinig aan, is in feite suïcidaal. Daarom moet het niet een beetje anders, maar volkomen.

Daarbij komt dat de hogere overheidslagen, conform de definitie van *unfunded mandates*, de jeugdzorg over de schutting bij de gemeenten gooien zonder dat daar genoegzame financiering tegenover staat. Op zo'n manier (te weinig middelen bij een onstuitbare groeiemarkt) hebben we vanzelf over een aantal jaren 415 gemeenten met in het beste geval een financiële kater en in het slechtste geval een artikel 12-status.

Spinoza stelde dat de kennis van een gevolg afhangt van de kennis van de oorzaak. Ik gun de dames en heren politici de intellectuele moed daarover na te denken.

### Samenvatting

De voorgestane transitie zou de problemen van de jeugdzorg moeten op-

Met de transitie wordt tegelijk geknipt en geplakt

lossen. Een inventarisatie van de problemen in die sector leidt tot zeven hoofdproblemen.

De transitie zal niets veranderen aan die problemen, behalve aan het probleem van een complexe (financierings)structuur, maar dan alleen onder de conditie dat het een volkomen transitie wordt. De kans daarop is klein. Een terugblik naar zestig jaar stoeien met het jeugdzorgbeleid leert ons dat de veranderingsmogelijkheden beperkt zijn. Dat heeft voor een belangrijk deel te maken met wat in de bestuurskunde genoemd wordt ‘institutionele padafhankelijkheid’ (we zitten volkomen vast in structuren en kunnen alleen in beleids clichés denken). We verbouwen met deze transitie het labyrint van de jeugdzorg tot een doolhof.

Een manier om daaraan te ontsnappen is *reframing*: we moeten niet langer meegaan in de traditionele beleidssjablonen die al decennia de jeugdzorg domineren. Andere ideeën en een ander vocabulaire geven ontsnapingsruimte. Twee mogelijkheden zijn om aandacht te besteden aan het derde milieu (*non-formal education*) en de burgers in wijken en buurten veel meer zeggenschap te geven (*bottom-up, grassroots based*). Toeval of niet: deze twee voorbeelden tackelen de zeven eerder genoemde jeugdzorgproblemen. Natuurlijk zijn er meer alternatieven. Als we met de jeugdzorg een andere uitkomst willen hebben, moeten we basaal (radicaal) anders denken en handelen. *If you do what you've always done, you will get what you've always got.*

Jeugd- en jongerencommissaris Steven van Eijck pleitte zes jaar geleden voor de transitie – maar nadrukkelijk onder de conditie dat

- 1 alle financiering gebundeld zou worden, en
- 2 dat de gemeenten in dit dossier doorzettingsmacht zouden krijgen.

Dat deze twee voorwaarden vervuld worden, is te onwaarschijnlijk om van uit te mogen gaan.

De betrokken politici in dit transitieproces hebben geen kennis van de pogingen die door hun politieke voorgangers zijn ondernomen om tot een ander jeugdbeleid te komen (Amerikanen zouden hier eenvoudigweg constateren: *if you don't know better, you can't do better*), én ze hebben geen kennis van de gevolgen van de voorgestane transitie. Ze beginnen dus redelijk naïef aan de transitie. Ze maken feitelijk een transitie op basis van *fact free policy*. Daar komen ongelukken van. Men mag wel tegen de feiten in politiek bedrijven (volgens Weber moet politiek *Sachzwang* zijn, vrij van de dwang van feiten), maar niet los van de feiten – dat leidt tot gevaarlijk utopisme (Post, 2012, p. 6). De politiek heeft in dit verband een *Gestalt-switch* nodig (Hilhorst, 2012, p. 112); gebeurt dit niet, dan moeten politici ‘hun handen in schuld wassen’ (Heijne, 2003, 59).

Opmerkelijk is dat er voor deze transitie geen plan B bestaat. Wat doen we als de transitie halverwege stopt, als bijvoorbeeld de jeugd-ggz toch niet meedoet of als Justitie halverwege afhaakt? Draaien we de transitie dan in haar geheel terug, of voegen we de halfbakken creatie toe aan het bestaande onvolkomen beleid? Er is niet over nagedacht; de politiek gaat ervan uit dat de transitie volkomen slaagt. Hans Achterhuis (1998) zou hier zeggen dat de jeugdzorg ‘gevangen zit in het utopisch-dystopisch syndroom’, waarbij de paradijselijke transitie

Er bestaat geen plan B

enige tijd later verandert in een nachtmerrie, in een dystopie. De politiek creëert een utopie (volkomen transitie op alle onderdelen), en heeft geen oog voor de komende dystopie – er wordt zelfs helemaal geen rekening mee gehouden. Het is een pijnlijk voorbeeld van ééndimensionaal denken.

Dit artikel is een gemotiveerd pleidooi om in het komend Regeerakkoord ruimte te creëren voor een herbezinning op de transitie van de jeugdzorg. Volgens Tjeenk Willink negeren politici vaak adviezen omdat ze afhankelijk zijn en zich moeten bewijzen. Dat leidt volgens hem tot een *sur place*, waardoor kwalitatieve doorbraken uitblijven.

We ontsnappen er gezien al het voorgaande niet aan om tot een radicaal alternatieve, beargumenteerde visie ('*Wer Visonen hat, sollte lieber gleich zum Arzt gehen*', zei Freud) en meerjarenstrategie voor het jeugdzorgbeleid te komen. *Out-of-the-box thinking requires out-of-the-box doing*. Laten we het daarom voor een effectieve en duurzame jeugdzorg nu eens geheel anders doen. *Plus est en nous*.

De utopie wordt spoedig tot een dystopie

### Referenties

- Achterhuis, Hans (1998). *De erfenis van de utopie*. Baarn: Ambo.
- Bandura, A. (1986). *Social Foundations of Thought and Action. A Social Cognitive Theory*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Boer, Nico de, en Jos van der Lans (2011). *Burgerkracht. De toekomst van het sociaal werk in Nederland*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling / RMO.
- Boutellier, Hans (2011). *De improvisatiemaatschappij. Over de sociale ordening van een onbegrensde wereld*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Brandsen, Taco, Wim van de Donk & Patrick Kenis (2006). Inleiding: de opkomst van hybride organisaties. In: Brandsen, Taco, Wim van de Donk & Patrick Kenis. *Meervoudig bestuur. Publieke dienstverlening door hybride organisaties*. Den Haag: Lemma.
- Bryan, Frank M. (2004). *Real democracy. The New England Town Meeting and How It Works*. Chicago/London: The University of Chicago Press.
- Clarijs, René & Thijs Malmberg (eds.) (2012). *The quiet revolution. Aggrandising people power by Family Group Conferences*. Amsterdam: SWP.
- Clarijs, René, Irena Guidikova & Thijs Malmberg (eds.) (2011). *Diversity and community development: an intercultural approach*. Amsterdam: SWP.
- Clarijs, René (2010). *Burgers aan het woord en de gevolgen voor publieke dienstverlening*. Nieuwegein: Ordina Public.
- Clarijs, René (ed.) (2008a). *Leisure & Non-Formal Education. A European Overview of After- And Out-of-School Education*. Prague: EAICY.
- Clarijs, René (2008b). *Unlimited Talents and Non-Formal Education. An Essayistic Pamphlet*. Prague: Zenka
- Clarijs, René & Willie van Eijs (2008). *The Kruidenbuurt residents claim the initiative. From deprived area to thriving neighbourhood in 20 years*. Nieuwegein: Ordina.
- Clarijs, René (2007) Buitenlandse experts wijzen Nederlands jeugdbeleid op omissie. Het antwoord op de wachtlijstenproblematiek. In:

- Jeugdbeleid*, 2007, 3, p. 151-160.  
Houten: Bohn Stafleu van Loghum.
- Clarijs, René (2006). Aanzet voor ander jeugdbeleid met wezenlijke rol non-formal education. Karakter jeugdzorg dwingt tot andere partners dan onderwijs. In: *Nederlands tijdschrift voor Jeugdzorg*, 2006, nr. 5, p. 201-216. Houten: Bohn Stafleu van Loghum.
- Clarijs, René (ed.) (2005). *Non-formal and Informal Education in Europe*. Prague: EAICY.
- Deleack, Herman (2008). *De architectuur van de welvaartsstaat opnieuw bekeken*. Leuven/Voorburg: Acco.
- Edwards, Paul N. (2001). *Path Dependence in Spatial Networks. The Standardization of Railway Track Gauge*.
- Eijck, Steven van (2006). *Koersen op het kind. Sturingsadvies Deel*. Den Haag: Operatie JONG.
- Engbersen, Godfried (2009). *Fatale remedies. Over onbedoelde gevolgen van beleid en kennis*. Amsterdam: Pallas Publications.
- Ewijk, Hans van (2012a). Samenspel in de sociale zone. In: Jef van Eijcken, Hans van Ewijk en Harrie Staatsen (red.). *Samenleven is geen privézaak. Sociaal werk en actief burgerschap*. Den Haag: Boom/Lemma.
- Ewijk, Hans van (2012b). Op zoek naar professionele vriendschap. In: *Jeugdbeleid*, 1, pag. 17-22. Houten: Bohn Stafleu van Loghum.
- Ewijk, Hans van (2010). *Maatschappelijk werk in een sociaal gevoelige tijd*. Amsterdam: SWP.
- Geul, A. (2006). *Pragmatisme en pragmatiek. Perspectieven op beleidsconstructie*. Den Haag: Lemma.
- Gunsteren, Herman van (2002). *Stoppen. U kunt het, u wilt het, u doet het niet*. Amsterdam: Van Genneep.
- Heijne, Bas (2003). *Het verloren land. Opmerkingen over Nederland*. Amsterdam: Promotheus.
- Hemerijck, A.C. (1998). Het leervermogen van de overlegeconomie. In: Hendriks, F. & Th. Toonen (red.) (1998). *Schikken en plooiën. De stroperige staat bij nader inzien*. Assen: Van Gorcum.
- Hemerijck, A en Visser, J. (1998). *Een Nederlands mirakel. Beleidsleren in de verzorgingsstaat*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Hendriks, Frank & Pieter Tops (red.) (2000). *Stad in spagaat. Institutionele innovatie in het stadsbestuur*. Assen: Van Gorcum.
- Hendriks, Frank & Theo Toonen (red.) (1998). *Schikken en plooiën. De stroperige staat bij nader inzien*. Assen: Van Gorcum.
- Hilhorst, Pieter (2012). De via-via logica van de pedagogische *civil society*. In: Heleen Jumelet en Jolien Wenink (red.). *Zorg voor onszelf?* Amsterdam: SWP.
- Hoesel, Peter van (2008). *Partij voor eenvoud. Een zoektocht naar kwaliteit van overheidsbeleid*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Janssens, Jan (2012). *Jeugdzorg en orthopedagogiek*. Afscheidsrede. Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen.
- Kabinet Rutte-Verhagen. (2010). *Regerakkoord VVD-CDA. Vrijheid en verantwoordelijkheid*. Den Haag: Ministerie van Algemene Zaken.
- Karré, Philip (2006). *Caleidoscooporganisaties – Culturele aspecten van hybriditeit in organisaties*. In: Brandsen, Taco, Wim van de Donk & Patrick Kenis. *Meervoudig bestuur. Publieke*

- dienstverlening door hybride organisaties*. Den Haag: Lemma.
- Klein, Marian van der (2012). Genoeg geflirt met de burger, nu werken aan de relatie met vrijwilligersorganisaties! In: Heleen Jumelet en Jolien Wenink (red.). *Zorg voor onszelf?* Amsterdam: SWP.
- Koppenjan, Joop (2012). *Het verknipte bestuur. Over efficiency, samenhang en toewijding bij publieke dienstverlening*. Den Haag: Eleven International Publishing.
- Krasner, Stephen (1984). Approaches to the state. Alternative conceptions and historical dynamics. In: *Journal of Comparative Politics*, 1984, 16 (January). New York: City University of New York.
- Lambert, M.J. (1992). Psychotherapy outcome research. Implications for integrative and eclectic therapists. In: J.C. Norcross & M.R. Goldfield (eds.). *Handbook of psychotherapy integration* (p. 94-129). New York: Basic Books.
- Lakoff, George (2004). *Don't Think of an Elephant! Know Your Values and Frame the Debate*. White River Junction, Vermont: Chelsea Green Publishing.
- Lans, Jos van der (2012). Do it yourselves. In: *Tijdschrift voor sociale vraagstukken / TSS*, 5-6, juni 2012, p. 34-36.
- Leeuw, Frans L. (2008). *Gedragsmechanismen achter overheidsinterventies en rechtsregels*. Maastricht: Maastricht University. (intreerede 23 mei 2008)
- Leeuw, A.C.J. de (2001). *De wet van de bestuurlijke drukte. Over inspanning en resultaat van besturen*. Assen: Van Gorcum.
- Post, H.M. (2012). Pleidooi voor dualisme. In: *Basis, tijdschrift voor beleidsonderzoek*, 1, p. 4-7. Zoetermeer: Panteia.
- Pijnenburg, Huub (red.) (2010). *Zorgen dat het werkt. Werkzame factoren in de zorg voor jeugd*. Amsterdam: SWP.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2012). *Ontzorgen en normaliseren. Naar een sterke eerstelijns jeugd- en gezinszorg*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- Rosenfeld, A. & N. Wise (2001). *The over-scheduled-child. Avoiding the hyper-parenting trap*. New York: St. Martin's Griffin.
- Siurala, Lasse (2012). Observations on Dutch Youth Policy. In: *Jeugdbeleid*, 3, p. 95-100. Houten: Bohn Stafleu van Loghum.
- Siurala, Lasse (2011). *Chassing policy objectives, structures and resources – US and European practices in youth and cultural fields*. Helsinki: City of Helsinki, Youth Department.
- Surowiecki, James (2005). *The Wisdom of Crowds*. New York: Anchor Books.
- Torenvlied, R. en J. Hakfoort (red.) (2001). *De staat buitenspel. Overheidssturing en nieuwe instituties*. Amsterdam: Uitgeverij Boom.
- Van Rooijen, Maria (2011). *Jeugdgevangenissen kunnen dicht, bewijst Zweden*. In: *Jeugd en Co*, 1, p. 16-20.
- Veen, Romke van der (2009). De herziening van de Nederlandse verzorgingsstaat. Analyse van een paradigmawisseling. In: Vries, Jouke de en Paul Bordewijk (red.) (2009). *Rijdende treinen en gepasseerde stations. Over Srebrenica, de kredietcrisis en andere beleidsfiasco's*. Amsterdam: Van Gennep.
- Verhagen, Stijn (2012). Interetnische contacten bevorderen door sociale netwerken te verstevigen: de casus van 'Verbinden door voetbal'. In: Jef

- van Eijcken, Hans van Ewijk en Harrie Staatsen (red.). *Samenleven is geen privézaak. Sociaal werk en actief burgerschap*. Den Haag: Boom/Lemma.
- Vries, Jouke de, en Paul Bordewijk (red.) (2009). *Rijdende treinen en gepasseerde stations. Over Srebrenica, de kredietcrisis en andere beleidsfiasco's*. Amsterdam: Van Genneep.
- Walraven, Guido (2012). Segregatie en integratie in de brede school. In: Frank Studulski en Sabine Peterink (red.). *Nieuwe trends in brede scholen en kindercentra*. Amsterdam: SWP.
- Weber, Max (1994). *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism*. London/New York: Routledge.
- Weijers, Ido (2012). *Parens patriae en jeugdbescherming*. Amsterdam: SWP. Oratie.
- Werkgroep Toekomstverkenning Jeugdzorg (2010). *Jeugdzorg dichterbij*. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2012). *Vertrouwen in burgers*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Winter, Micha de (2001). Maatschappelijk opvoeden: een taak voor de sociale sector. In: R.P. Hortulanus & J.E.M. Michielse, *Jong geleerd, oud gedaan? Het Sociaal Debat, deel 5*. 's-Gravenhage: Elsevier.
- Yperen, Tom van (2010). Wat werkt in de jeugdzorg? Hoe en wat te implementeren. In: Pijnenburg, Huub (red.) (2010). *Zorgen dat het werkt. Werkzame factoren in de zorg voor jeugd*. Amsterdam: SWP.
- Yperen, T. van & Van der Steege, M. (2010). Methodiek en hulpverlener tellen allebei. In: *Jeugd en Co Kennis*, 2, p. 28-37.
- Zerubavel, Eviatar (2006). *The Elephant in the Room. Silence and Denial in Everyday Life*. Oxford: Oxford University Press.
- Zizek, Slavoj (2011). *Eerst als tragedie, dan als klucht*. Amsterdam: Boom.