

Kinderen buiten spel



# KINDEREN BUITEN SPEL

*Drs. Paul Hilde*

Historia  
*Scripta*

# Historia *Scripta*

## **KINDEREN BUITEN SPEL**

© 2023 *Historia Scripta* mede namens de nabestaanden van de auteur

Omslagontwerp: Ronald Koopmans

ISBN: 978-90-833320-3-1

NUR-code: 766

Behoudens de krachtens het (internationale) auteursrecht toegelaten uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook, en evenmin in een gedigitaliseerde gegevensverzameling – al dan niet online – worden opgeslagen of toegankelijk gemaakt, zonder de voorafgaande schriftelijke toestemming van de auteursrechthebbende(n).

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, *Stb.* 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht: [www.reprorecht.nl](http://www.reprorecht.nl).

Aan de totstandkoming van deze uitgave is de uiterste zorg besteed. Desondanks kan de afwezigheid van eventuele zet- en/of drukfouten, dan wel onnauwkeurigheden en/of onvolkomenheden, niet worden gegarandeerd. De auteursrechthebbende aanvaardt geen enkele aansprakelijkheid voor de gevolgen van eventuele zet- en/of drukfouten, dan wel onnauwkeurigheden en/of onvolkomenheden.

Deze publicatie is verzorgd door *Historia Scripta*: een imprint van [PMJFFrissen.com](http://PMJFFrissen.com) ten tijde van de totstandkoming gevestigd te Best. Voor informatie over de activiteiten van de auteursrechthebbende ga naar: [www.iustiascripta.com](http://www.iustiascripta.com).

## INHOUDSOPGAVE

15	<b>HOOFDSTUK 1</b>	<b>INLEIDING EN PROBLEEMSTELLING</b>
15	1.1	Inleiding
21	1.2	Begripsbepaling
23	1.3	Probleemstelling
25	1.4	Knelpunten in de hulpverlening aan jeugdigen
29	1.5	Methode van onderzoek
30	1.5.1	Relevantie van het onderzoek voor zowel de samenleving als voor de wetenschap
30	1.6	Hoofdstukindeling
35	<b>HOOFDSTUK 2</b>	<b>THEORIEËN ROND OVERHEID, BELEID EN PEDAGOGIEK EN EEN GRONDRECHTELIJKE BESCHOUWING</b>
35	2.1	Inleiding
35	2.2	Overheid
36	2.2.1	De kritische staatstheorie
37	2.2.2	De visie van de kritische staatstheorie in relatie tot de totstandkoming van de wetten rond hulpverlening aan jeugdigen en hun ouders
38	2.3	De beleidstheorie
42	2.3.1	Jeugdbeleid
42	2.3.2	Eigen uitgangspunten met betrekking tot jeugdbeleid
44	2.4	Pedagogische visie. Inleiding
44	2.4.1	Pedagogiek, de theorie
45	2.4.2	Geschiedenis van de pedagogiek in Nederland
46	2.5	Pedagogiek, de stromingen
47	2.5.1	Geesteswetenschappelijke pedagogiek
48	2.5.2	Empirisch-analytische pedagogiek
48	2.5.3	Kritische pedagogiek
49	2.5.4	Ecologische pedagogiek
50	2.5.5	Verhouding van deze stromingen ten opzichte van pedagogische problemen
50	2.6	Plaatsbepaling en eigen uitgangspunten in het kader van het onderzoek
53	2.7	Het begrip opvoeding
55	2.7.1	Problemen en aandachtspunten bij de opvoeding
61	2.7.1.1	De hechtingstheorie van Bowlby
62		A. Veilig gehechte jeugdigen (ongeveer 60 tot 70% van alle kinderen)
62		B. Onveilig – Vermijdend gehechte jeugdigen (ongeveer 20%)
63		C. Onveilig – Afwerend (ambivalent) gehechte jeugdigen (ongeveer 10%)
63		D. Onveilig – Gedesorganiseerd gehecht (ongeveer 15%)
64		Hechting van wieg tot graf
64	2.7.1.2	Motivatietheorie van Maslow
66	2.8	Voorlopige conclusies
66	2.9	De vertaling van pedagogische theorieën naar een juridisch kader: Verdrag inzake de rechten van het kind
71	2.10	Samenvatting

75	<b>HOOFDSTUK 3</b>	<b>VAN EERSTE NOTA TOT EERSTE WET</b>
75	3.1	Inleiding
77	3.2	De twee nota's Wiarda en Wiersma
77	3.2.1	De nota Wiarda
79	3.2.2	De nota Wiersma
82	3.2.2.1	Kritiek uit het veld
84	3.2.3	Tussenconclusie
84	3.3	De twee nota's van Mik
85	3.3.1	Startnota jeugdwelzijnsbeleid
90	3.3.2	De eindnota Jeugdwelzijn op weg naar samenhangend beleid
91	3.3.2.1	Aanbevelingen
92	3.3.2.2	Reactie van de Regering
93	3.3.2.3	Vervolg en conclusies
94	3.4	Twee werkgroepen
95	3.4.1	Interdepartementale Werkgroep Residentiële Voorzieningen
97	3.4.2	Interdepartementale Werkgroep Ambulante en Preventieve Voorzieningen
99	3.4.3	De eindrapporten IWRV en IWAPV
100	3.4.3.1	Samenvatting van de rapporten
103	3.4.3.2	Reacties op de eindrapporten
106	3.4.3.3	Vervolg van de nota's en het definitieve standpunt van de regering
107	3.4.4	Analyse en samenvatting
108	3.5	Twee wetten
109	3.5.1	Het concept-voorontwerp van Wet op de jeugdhulpverlening (Wj hv)
111	3.5.2	Initiatiefvoorstel van Wet op de jeugdhulpverlening
113	3.5.2.1	Reactie op het initiatiefwetsvoorstel vanuit de regering
114	3.5.2.2	Behandeling van het voorstel in de Tweede Kamer
116	3.5.2.3	Kritiek op het initiatiefwetsvoorstel
118	3.6	Conclusie
123	<b>HOOFDSTUK 4</b>	<b>HISTORISCH OVERZICHT VAN DE TOTSTANDKOMING VAN WETTELIJKE REGELINGEN ROND KINDERBESCHERMING, JEUGDHULPVERLENING EN JEUGDZORG</b>
123	4.1	Inleiding
123	4.2	Indelingen in perioden
125	4.2.1	Periode vóór 1900
129	4.2.2	De invloed van Asser
130	4.2.3	Positionering van Asser in de politieke omgeving
131	4.3	De periode na 1900: de Kinderwetten
132	4.3.1	De totstandkoming van de Kinderwetten
137	4.3.2	De periode na de Kinderwetten
138	4.3.3	De ontwikkelingen binnen de ministeries
140	4.4	Vele commissies
140	4.4.1	De commissie Lamers
143	4.4.2	De Commissie Overwater
144	4.4.3	De commissie Abbenhuis
145	4.4.4.1	De Commissie Gijsbers
146	4.4.4.2	De (Sub)commissie Vliegenthart
147	4.4.4.3	Standpunt van de regering naar aanleiding van de beide rapporten Gijsbers en Vliegenthart

148	4.4.4.4	Kritiek op de rapporten
149	4.5	Tussenconclusie
150	4.6.1	Jeugdzorg in verhouding tot de (geestelijke) volksgezondheid
151	4.6.2	De ambulante geestelijke gezondheidszorg
153	4.6.3	Medische kinderdagverblijven en Medische kindertehuizen
154	4.6.4	Kinder- en jeugdpsychiatrie
155	4.6.5	Conclusie
159	<b>HOOFDSTUK 5</b>	<b>Van de Wet op de jeugdhulpverlening naar de Wet op de jeugdzorg en vandaar naar de Jeugdwet</b>
159	5.1	Inleiding
160	5.2	De positie van het Ministerie van Justitie
160	5.2.1	Justitiële jeugdbescherming: met recht in beweging
163	5.2.2	Contourennota vernieuwing jeugdbescherming
164	5.2.2.1	Kinderbescherming maak het waar!!!
166	5.2.2.2	Alles doen wat nodig is
168	5.2.2.3	Verkenningen naar de optimale samenhang tussen jeugdbescherming en jeugdhulpverlening
169	5.2.2.4	Definitief standpunt van het Ministerie van Justitie
170	5.2.3	Tussenconclusie
171	5.3	Op weg naar de Wet op de jeugdzorg
174	5.3.1	Advies van de Nationale Raad voor de Volksgezondheid (NRV)
175	5.3.2	Advies van de onafhankelijke Taskforce Doelmatigheid, Effectiviteit en Financiering Jeugdhulpverlening (commissie Ter Veld)
176	5.3.2.1	Rapport Research voor Beleid
178	5.3.2.2	Commissie Ter Veld, vervolg
180	5.3.3	Advies van de Raad voor het Jeugdbeleid
181	5.3.4	Het onderzoek naar de hulpvraag voor jeugdigen
182	5.3.5	Commentaar op de nota's
183	5.3.6	Het regeringsstandpunt Regie in de jeugdzorg
186	5.3.7	Nadere uitwerking van het regeringsstandpunt
188	5.3.8	Vorbereidingen Wet op de jeugdzorg
191	5.3.9	Beleidskader van de Wet op de jeugdzorg
193	5.3.10	Wet op de jeugdzorg
195	5.4	Op weg naar de Jeugdwet
197	5.4.1	Evaluatieonderzoek BMC
198	5.4.2	Reactie overheid op de evaluatie
200	5.4.3.	Werkgroep Toekomstverkenning Jeugdzorg
201	5.4.4	Reactie regering
202	5.4.5	Aandacht voor transitie
204	5.5	De Jeugdwet
208	5.5.1	Kritiek op het proces van de wetgeving en de Jeugdwet
210	5.5.2	Invoering van de Jeugdwet
211	5.5.3	Kritiek op de invoering van de Jeugdwet
214	5.5.4.1	Periode voor 1900
214	5.5.4.2	Periode van 1900 tot 1970
215	5.5.4.3	Periode van 1970 tot 1990
217	5.5.4.4	Periode na 1990
219	5.6	Bemerkingen met betrekking tot de Jeugdwet
224	5.7	Recente ontwikkelingen

225	5.8	Visie van betrokkenen op deze recente ontwikkelingen
226	5.8.1	Welke betrokkenen zijn geraadpleegd en welke vragen zijn aan de orde gekomen?
231	HOOFDSTUK 6	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN
231	6.1	Conclusies
235	6.2	Aanbevelingen
241	6.3	Toekomst jeugdhulp
243	GERAADPLEEGDE LITERATUUR	
267	COMMISSIES, RAPPORTEN EN ADVIEZEN	



## VOORWOORD

Toen Paul op z'n 63<sup>ste</sup> met pensioen ging, wilde hij de kennis opgedaan in de jeugdzorg en het onderwijs niet verloren laten gaan. Hij besloot een proefschrift over de geschiedenis van de jeugdzorg te schrijven. Over waarom het altijd weer mis ging en hoe het anders zou kunnen.

Grappig was dat in dit proces onze verschillen duidelijk werden. Paul was een man van de praktijk, maar dacht, voor mij althans, bijna abstract. Ik ben een doener, hupsakee, handen uit de mouwen. Mooi is dat wij in het schrijfproces steeds meer respect kregen voor elkaar.

Zes jaar heeft Paul hieraan gewerkt. De morgen dat hij de bijna definitieve versie opstuurde, kreeg hij 's middags een dramatische uitslag na een MRI-scan. Zijn wereld stortte letterlijk en figuurlijk in. Er kon van promotie geen sprake zijn. Hij kreeg er de tijd niet meer voor. Het was ongelooflijk zwaar voor hem om dit te beseffen. Paul Vlaardingerbroek en Veronica Smits hebben hem direct beloofd zijn proefschrift in een boek te laten uitgeven. Daardoor kon hij het loslaten en dank ik ze hartelijk. Mooi is, dat hij het omslag van het boek nog heeft gezien voor zijn overlijden. Hij was er content mee.

Het is te hopen dat veranderingen in de jeugdzorg nu eens positief uitpakken. Het gaat niet om geld of macht. Het gaat om kwetsbare jongeren. Daar dragen we met z'n allen zorg voor. Zij zijn de toekomst.

Rest mij nog zijn paranimfen te bedanken: Ted van de Broek en Maartje Hilde. Die beiden enorm nauwgezet de laatste oneffenheden hebben weggepoetst. En Peter Frissen die ons op de hoogte hield tijdens Pauls ziekte en vervolgens een prachtig boek uitgaf.

*Josien van Oosterom (echtgenote)*



## VERANTWOORDING

Het onderzoek van Paul over de eenheid van beleid en financiering in de jeugdzorg om van daaruit tot goede zorg aan kinderen en jeugdigen te kunnen komen, was al in een vergevorderd stadium, toen het noodlot toesloeg en Paul plotseling overleed. Nadat hij zijn (vooralsnog) laatste concept van het manuscript bij de promotoren had ingeleverd, ging hij met een gerust hart op reis naar de onderkant van de laars van Italië met zijn vrouw Josine. Na terugkeer van deze mooie reis bleek dat Paul zeer ernstig ziek was. Enkele weken later is hij overleden.

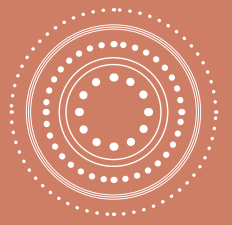
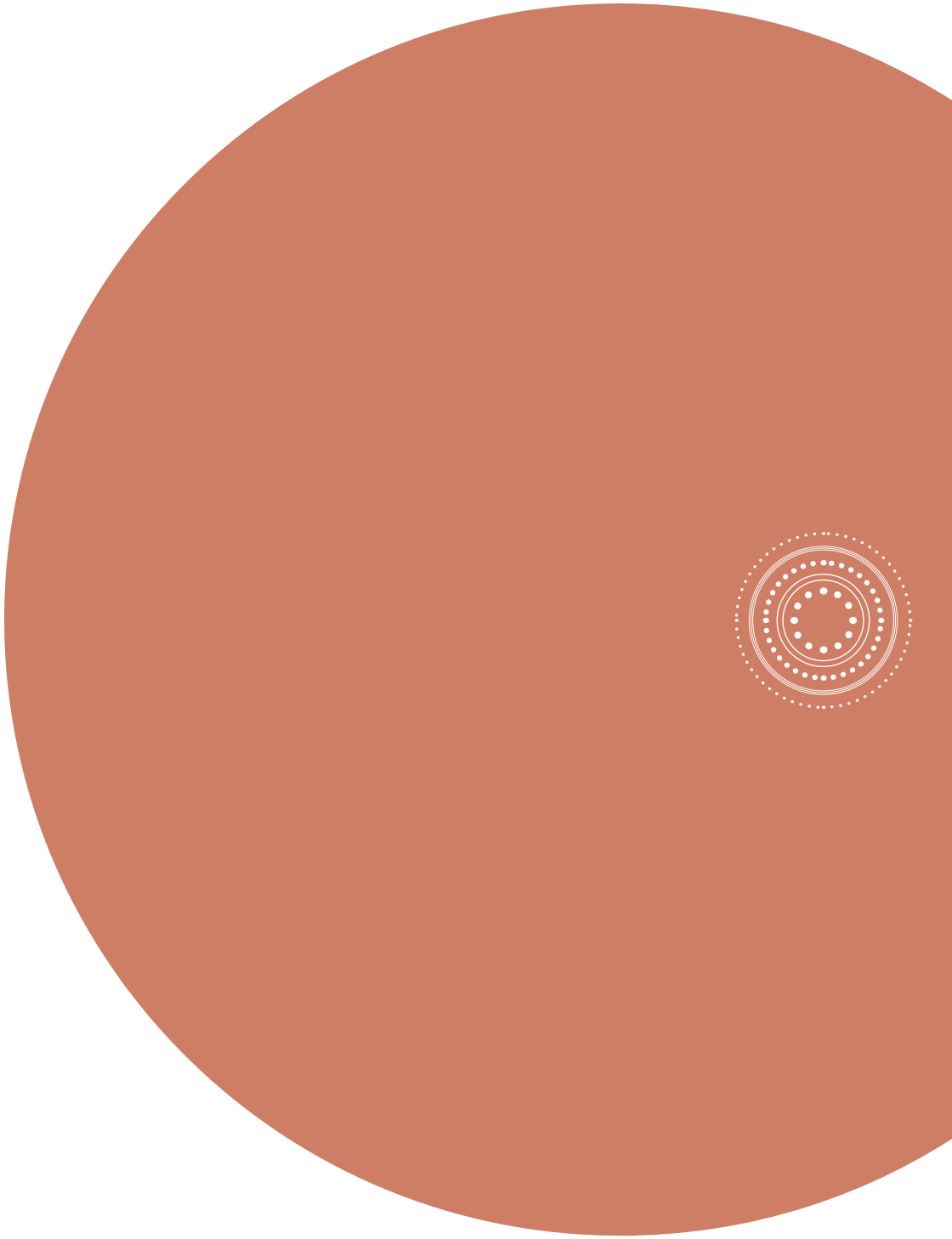
In goed overleg met hem, Josine en beide promotoren is besloten om het manuscript, dat wel vergevorderd maar nog niet af was, als boek uit te geven bij uitgeverij Historia Scripta. Zijn boek met de door hemzelf gegeven titel “*Kinderen buiten spel*” is postuum uitgegeven om daarmee recht te doen aan het vele werk dat Paul Hilde aan dit boek heeft verricht, om daarmee ook zijn visie op de wijze waarop de jeugdzorg afgelopen decennia is ingericht en zijn ideeën over een kindgerichte zorg aan kinderen en jeugdigen publiek te maken.

Wij hebben aan de uiteindelijk door Paul Hilde ingeleverde tekst vrijwel geen veranderingen aangebracht. Helaas draagt dit boek ook de sporen van het tragische voortijdig overlijden van Paul. Zo heeft hij niet meer de tijd gehad om het zeer uitgebreide notenapparaat en ook de literatuurlijst op een goede wijze af te ronden.

Wij zijn Paul dankbaar voor het inzicht dat hij laat zien met zijn onderzoek naar de inrichting van de jeugdhulp. Bewonderenswaardig is zijn enthousiaste en volhardende stijl waarmee hij zijn onderzoek deed. Wij hebben de afgelopen zes jaar nauw met hem samengewerkt en zijn blij dat zijn werk anderen kan inspireren.

*Paul Vlaardingerbroek en Veronica Smits*







## HOOFDSTUK 1 INLEIDING EN PROBLEEMSTELLING

### 1.1 Inleiding

Het gaat goed met de jeugd in Nederland. Zo werd in 1993 vastgesteld dat het merendeel van de jeugd zich goed redt en een plezierig leven zegt te leiden.<sup>1</sup> En ook in 2005<sup>2</sup> werd dat vastgesteld. In 2015 kwam dezelfde onderzoeksgroep tot de bevinding dat er sprake is van een beeld waaruit bleek dat het over het algemeen helemaal niet slecht gaat met de Nederlandse jeugd.<sup>3</sup> In het najaar van 2017 vond voor de vijfde keer het Nederlandse Health Behaviour in School-aged Children (HBSC) onderzoek plaats. Dit onderzoek vindt elke vier jaar plaats onder een landelijk representatieve groep leerlingen in een groot aantal landen in Europa, Noord-Amerika en Israël.<sup>4</sup> Uit dit onderzoek is gebleken dat de Nederlandse jongeren gemiddeld én gezonder én gelukkiger zijn dan kinderen in andere landen. Qua welbevinden scoren zij de eerste plaats. Kinderen in Nederland blijken veel sociale steun van hun ouders en leeftijdgenoten te ervaren en de school leuk te vinden.<sup>5</sup> Andere longitudinale studies laten eenzelfde beeld zien.

Ook in 2020 bleek dat Nederland op nummer 1 staat in een onderzoek naar welzijn van kinderen<sup>6</sup> en volgens Unicef is dat gelukkig nog steeds zo.<sup>7</sup> Pas in de jaren tachtig van de vorige eeuw ontstond er in Nederland meer systematisch aandacht voor jeugd(problematiek).<sup>8</sup> Overigens had de overheid al veel langer taken die gericht waren op de jeugd, met name in het onderwijs, maar daarnaast ook rond beleids-terreinen als arbeid(smarkt), vrijetijdsbesteding, sport en sociale zekerheid. Deze betrokkenheid werd gedefinieerd als: *“Het scheppen van optimale voorwaarden binnen de algemene beleidssectoren (...) opdat jeugdigen in samenwerking met de sociale verbanden waarin zij leven zo verantwoord mogelijk kunnen opgroeien.”*<sup>9</sup> De primaire verantwoordelijkheid voor de jeugd bleef bij de ouders liggen, bij het onderwijs en bij het derde milieu<sup>10</sup>. De overheid beperkte zich tot aanvullende maatregelen, als deze socialisatiekaders tekortschieten.<sup>11</sup> Deze terughoudendheid paste binnen de historische context van de relatie overheid – opvoeding.

Nu was en is jeugdbeleid geen zaak van één ministerie, maar van meerdere ministeries, zoals het Ministerie van WVC en dat van Onderwijs, maar zeker ook de Ministeries van Justitie en Sociale Zaken.<sup>12</sup> (Deze ministeries hebben zo geheten, maar tegenwoordig

---

1 Bakker e.a. 1993, blz. 125.

2 Gilsing 2005, blz. 19.

3 *NJI* 2015, blz.9.

4 HBSC 2017, Gezondheid en welzijn van jongeren in Nederland.

5 *Ibidem*, blz. 8/9.

6 *De Volkskrant* van 19 mei 2020: Nederlandse pubers best tevreden.

7 Zie <https://www.unicef.nl/nieuws/2020-09-03-nederland-op-nummer-1>. (Geraadpleegd 05-03-2022)

8 SCP, 1992.

9 Meerjarenprogramma Jeugdbeleid, 1988, blz. 6.

10 Het derde milieu zijn de georganiseerde vrijetijdsvoorzieningen.

11 SCP 1992, blz. 211.

12 Ineke van der Zande en Sjors Gerritsen: *Jeugd in stukken*, in Dieleman e.a. (red.) 1993, blz. 352.

hebben zij geheel andere namen.) Daarmee zijn niet alle ministeries genoemd die verantwoordelijk zijn voor deelaspecten van jeugdbeleid en ook is ieder aspect van het jeugdbeleid weer te splitsen naar vele verschillende regelingen van evenzoveel betrokken overheidsinstanties.<sup>13</sup>

De brede versnippering van verantwoordelijken voor jeugd maakt de aanpak van jeugdbeleid echter wel gecompliceerd, omdat er geen landelijke coördinatie plaatsvindt van al deze deelaspecten. In Duitsland en Frankrijk blijken de belangen van jeugdigen te zijn ondergebracht bij één ministerie waardoor de mogelijkheden om plannen op elkaar af te stemmen zijn en worden vergroot.<sup>14</sup>

Dat de versnippering in Nederland kan leiden tot problemen in de samenhang van de aanpak is evident.<sup>15</sup> Ministeries zijn immers ambtelijke bolwerken, waarin directies en afdelingen een eigen verantwoordelijkheid hebben. Elke afdeling wil graag dat zijn visie wordt uitgewerkt in daadwerkelijke maatregelen.<sup>16</sup> Dat meerdere ministeries en dito afdelingen rond jeugd ieder met eigen plannen komen, maakt de samenhang er zeker niet gemakkelijker op. Maar dit gegeven heeft kennelijk een betrekkelijk geringe invloed op het welzijn van de meeste jeugdigen, want, zoals al aangegeven, het gaat goed met de meerderheid van de Nederlandse jeugd, ondanks de hierboven genoemde afstemmingsproblemen.

In 1994 stelde het SCP vast dat de meeste jongeren een goede gezondheid hadden en ook in andere opzichten geen reden tot klagen hadden,<sup>17</sup> maar met een minderheid van de jeugdigen, geschat werd 15 tot 20%, ging het niet zo goed. Deze jongeren hadden last van depressies, gevoelens van onmacht, eenzaamheid ofwel geïnternaliseerd probleemgedrag, dan wel duidelijk problematisch gedrag zoals druggebruik, het plegen van misdrijven ofwel geëxternaliseerd probleemgedrag.<sup>18</sup> Typische externaliserende problemen zijn agressie, overactief gedrag en ongehoorzaamheid. Dit kan bijvoorbeeld leiden tot het zomaar beginnen te ruziën of vechten of erger met willekeurige burgers. In ongeveer 90 procent van de geleverde jeugdzorg gaat het om ambulante zorg. De overige 10 procent van deze groep krijgt te maken met een uithuisplaatsing, waarvan de helft in de pleegzorg.<sup>19</sup>

De overheid heeft een belangrijke taak voor die jeugdigen en hun ouders die hulp nodig hebben. Als strikt gekeken wordt vanuit een juridisch standpunt, kan worden gesteld dat de overheid meerdere pogingen heeft gedaan om dit goed te regelen. Zo is onder meer in 1905 wetgeving inzake de kinderbescherming in het leven geroepen, met alle actoren die daarin een rol spelen, zoals destijds de Voogdijraden (sinds 1956 de Raad voor de Kinderbescherming geheten), de Voogdij- en gezinsvoogdijinstellingen (de huidige Gecertificeerde Instellingen), de kinderrechter enz. De wettelijke grondslag daarvoor

---

13 Ibidem, blz. 352.

14 Ibidem, blz. 353.

15 SCP 1992, blz. 189.

16 Dieleman e.a. (red.) 1993, blz. 355.

17 SCP, 1994.

18 Ibidem, blz. 103.

19 Aliës Pegtel: *Dwang en repressie moeten uit de jeugdzorg*, interview met Annemiek Harder, in: *Maarten* nr. 2, juli-september 2022.



staat in beginsel in Titel 14 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek, dat gaat over het gezag over minderjarige kinderen en in de Jeugdwet. De huidige rol van de overheid op het terrein van de jeugdhulp en jeugdbescherming vloeit thans mede voort uit het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM) en het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (hierna: IVRK) en meer specifieke (inter)nationale regelingen<sup>20</sup>. Maar de aandacht van de overheid voor de jeugdigen en hun ouders die hulp nodig hebben, komt ook voort uit de ontwikkelingen in de samenleving in de 19<sup>e</sup> en 20<sup>ste</sup> eeuw. In de hoofdstukken 3 en 4 wordt daar nader op ingegaan. Mede door de sociale ontwikkelingen kwam er steeds meer aandacht voor de jeugd en de bescherming daarvan. Deze aandacht leidde ook tot meer wet- en regelgeving die zich richtte op jeugdigen met problemen in of met de opvoeding – waarin uitgegaan wordt van de belangen van de jeugdigen. Zo zijn er de Kinderwetten daterend uit het begin van de 20<sup>ste</sup> eeuw en andere regelingen die beogen problematische jeugdigen en hun gezinnen hulp, bescherming en ondersteuning te bieden.

Dit onderzoek gaat over de totstandkoming van die wetten, het beleid daarachter, de financiën die daarbij horen en de ontwikkelingen daaromheen bezien in hun samenhang en hun discrepanties. Daarbij gaat het mij vooral om de vraag waarom de enorme aandacht vanuit de overheid en wetgeving niet geleid heeft tot daadwerkelijke verbeteringen van de jeugdhulpverlening en betere hulp. Immers, de jeugdhulp en jeugdbescherming zijn sinds de inwerkingtreding van de Kinderwetten in 1905 enorm in omvang gegroeid en zijn thans niet meer weg te denken uit de hulpverlening, terwijl er toch nog steeds veel zorgen zijn over het helpen van kinderen en hun gezinnen die in problemen zijn. In het bijzonder door de professionalisering en betere financiering van de jeugdhulp en jeugdbescherming is er in de afgelopen eeuwen veel ten goede veranderd. Toch zijn er ook kritische kanttekeningen te plaatsen bij beide ontwikkelingen (professionalisering en financiering) en pakken zich donkere wolken samen boven de jeugdhulp en jeugdbescherming. Daarbij valt te denken aan het feit dat sinds de inwerkingtreding op 1 januari 2015 van de Jeugdwet en de herziening van de regelgeving inzake de kindbeschermingsmaatregelen de jeugdhulp voortdurend geconfronteerd is en wordt met financiële knelpunten en (dreigende) faillissementen en met het zwartepieten tussen gemeenten, landelijke overheden en uitvoeringsorganisaties op het terrein van de jeugdhulp. Alleen het leveren van kritiek op het falen van de overheid en de hulpverleningsinstellingen leidt niet tot een oplossing van de problematiek. In het navolgende wil ik dan ook niet blijven steken in het bekritisieren van de jeugdhulp en de financiering van die jeugdhulp, maar wil ik proberen oorzaken te vinden waarom het – ondanks alle aanpassingen in de wet- en regelgeving – niet wil lukken om te komen tot een beter werkende jeugdhulp en jeugdbescherming. Immers, pas als we de oorzaken hiervan kennen, zullen structurele oplossingen en verbeteringen eenvoudiger gevonden kunnen worden.

“*Kinderbescherming is een relatie tussen een jurist en een pedagoog*”<sup>21</sup>, schrijft een deskundige uit de jeugdhulpverlening. Men zou ook kunnen zeggen dat, om in dezelfde

---

20 Zoals o.a. het Haags Adoptieverdrag, het Haags Kinderontvoeringsverdrag; het Haags Kinderbeschermingsverdrag e.d.

21 Gé Haans, 2000, blz. 26.

terminologie te blijven, een kindbeschermers een combinatie is van een pedagoog met juridische invalshoek. Toch is dit mijns inziens iets te kort door de bocht geformuleerd, want kindbescherming staat niet los van andere betrokkenen in de jeugdhulp (kinderrechtshulpverleners, pleegouders, enz.) en de organisaties, alsmede de financiering van het geheel aan jeugdhulp en jeugdbescherming. Los van het feit dat kindbescherming uiteraard ook over jeugdigen en ouders en hun onderlinge relatie gaat, geeft deze opmerking in wezen het centrale thema aan van mijn onderzoek. De hulp aan en de zorg voor jeugdigen is primair een pedagogisch item. De jurist wordt er ook bij betrokken, op het moment dat er problemen zijn bij de jeugdige en diens gezin of leefomgeving. De overheid heeft de verantwoordelijkheid om te na te gaan of er hulp moet worden geboden dan wel of er ingegrepen moet worden in het gezin. Dat de jurist er ook bij betrokken is, komt met name door het gegeven dat als er problemen zijn, hetzij bij de jeugdige, hetzij bij diens ouders, dan wel in de relatie tussen beiden, de overheid de verantwoordelijkheid heeft om te na te gaan of er hulp moet worden geboden dan wel of er ingegrepen moet worden. Als de opvoeding ernstig stagneert heeft de overheid de verantwoordelijkheid en de plicht om in te grijpen in de relatie tussen ouders en hun kind om dat kind c.q. het gezin te beschermen.

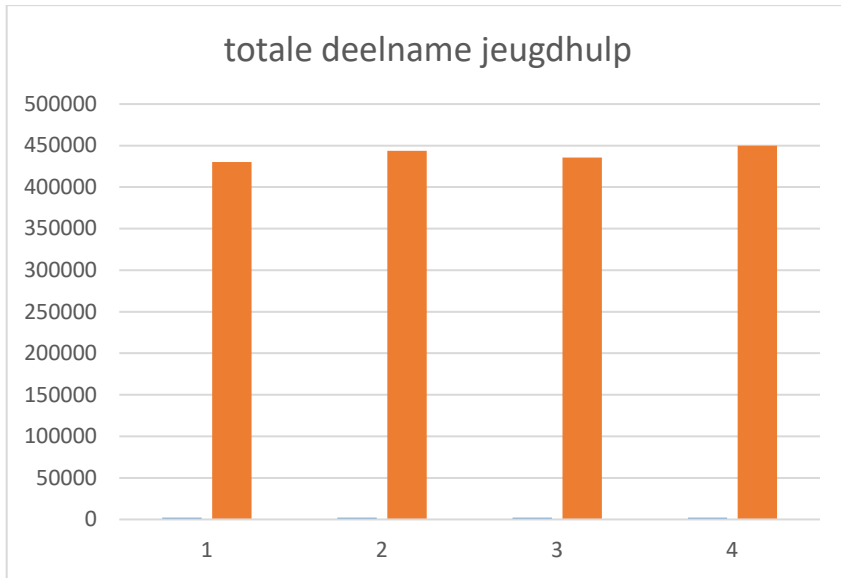
In 2018 kregen in Nederland 430 duizend jongeren tot 23 jaar jeugdhulp.<sup>22</sup> In 2021 was dit aantal gestegen tot 450 duizend.<sup>23</sup> Dat is bijna 1 op de 10.<sup>24</sup> Bijna 89 procent van de jongeren met jeugdhulp in 2019 ontving daarnaast geen andere vorm van hulp of maatregelen.

---

22 Ik gebruik de termen kindbescherming, jeugdhulpverlening, jeugdzorg en jeugdhulp zoveel mogelijk binnen de context van de periode waarover wordt gesproken. Vóór de Wet op de jeugdhulpverlening werd gesproken over kindbescherming, daarna over jeugdhulpverlening en later over jeugdzorg en jeugdbescherming en thans (in de Jeugdwet) over jeugdhulp en jeugdbescherming.

23 Zie: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2021/43/380-duizend-jongeren-met-jeugdzorg-in-1e-halfjaar-2021> (Geraadpleegd 29-11-2021).

24 Jaarrapport Landelijke Jeugdmonitor 2019, CBS 2019.



Ongeveer 7,5 procent van de jongeren kreeg in 2019 naast jeugdhulp ook jeugdbescherming. Ook kregen ruim 1000 jongeren zowel jeugdhulp als jeugdbescherming en jeugd-reclassering en was er voor een klein percentage jongeren naast jeugdhulp ook een jeugd-reclasseringsmaatregel van kracht. De laatste groep bedroeg in 2019 bijna 6000 jeugdigen. Er bestaan grote verschillen tussen gemeenten in het gebruik van jeugdzorg. Zo bedraagt het percentage in Amsterdam 8.7% van de in Amsterdam wonende jeugdigen en in bijvoorbeeld Urk slechts 4.9%. Daarbij moet wel kritisch worden gekeken naar deze cijfers, want de overgang naar gemeenten en de daarbij horende financiële problemen heeft ook geleid tot langere wachtlijsten en een mogelijk ondergebruik van hulp.

In de hoofdstukken 3 en 4 zal ik uitgebreid ingaan op de ontwikkelingen rond de jeugdzorg in de vorige twee eeuwen. Daarbij is het van belang te onderkennen dat het streven naar sociale verbetering vooral uit de burgers zelf is gekomen, zoals bijvoorbeeld de Maatschappij tot Nut van het algemeen, het Sociaal Réveil enz. De wetgever heeft, mede op grond van deze initiatieven, met name sinds de 19<sup>e</sup> eeuw, gezocht naar mogelijkheden om via wetgeving erin te voorzien dat jeugdigen op een zo min mogelijk problematische manier volwassen kunnen worden als er sprake is van ernstige dreiging van de ontwikkeling van het kind of van problemen in het gezin. Ook heeft de wetgever gekozen voor een leerplicht en een verbod op kinderarbeid. De bemoeienis van de overheid bij opvoedingsprocessen heeft uiteindelijk geleid tot de Kinderwetten in het begin van de 20<sup>ste</sup> eeuw en de wetten rond jeugdhulpverlening tussen 1990 en 2015.

Ondanks alle goede bedoelingen van de wetgever is het in de afgelopen ruim honderd jaar echter niet goed gelukt om zodanige wetgeving inzake de jeugdhulp en jeugdbescherming te maken dat op grond van die wetgeving een alomvattende regeling is ontstaan, waardoor hulp thans op een goede manier aansluit bij de problematiek van de

jeugdigen<sup>25</sup> en hun gezinnen. De oorzaken daarvan zijn divers, zoals onder andere de gecompliceerdheid van de problematiek in gezinnen of de problemen bij het kind zelf. Voorbeelden daarvan zijn onder andere achterstandsituaties in wonen/werken/opleiding, scheidingsproblematiek, schuldenproblematiek, verslaving, de sociale omgeving waarin het kind moet opgroeien, leerproblemen, verstandelijke beperking, langdurige gezondheidsproblemen binnen het gezin, etc. Een andere oorzaak blijkt te liggen bij de hulpverlening, die sterk versnipperd is en te kampen heeft met flinke financiële tekorten<sup>26</sup>, een volle case-load van de hulpverleners, onwillige of machteloze ouders of jeugdigen en veel wisselende hulpverleners. Deze problemen zijn in diverse studies<sup>27</sup> uitgebreid aan de orde gesteld. Een kwestie waar naar mijn mening in de verschillende studies (te) weinig aandacht aan is besteed is de vraag of een deel van de problemen in de hulpverlening niet mede wordt veroorzaakt doordat wetgeving, beleid en financiën niet synchroon met elkaar lijken te lopen. Voorbeelden daarvan zijn het door mij te onderzoeken gegeven dat met name het Ministerie van (destijds) Justitie (thans Justitie en Veiligheid) in het verleden steeds afwijzend reageerde als getornd werd aan de financiële belangen van dit ministerie, zoals destijds naar voren kwam bij de overheveling van de internaten naar het Ministerie van (destijds) WVC (thans VWS) of de provincies. Ook het feit dat de instellingen voor Geestelijke Gezondheidszorg er steeds via o.a. hun lobby (in Den Haag) voor zorgden dat hun autonomie, en dus hun belangen, niet werden aangetast, heeft er mijns inziens aan bijgedragen dat de jeugdhulp – na de GGZ – steeds op de tweede plaats kwam als het ging om aandacht en bekostiging/subsidiëring. Mik formuleerde dit enkele decennia geleden als volgt: *“Gevestigde belangen, traditie en gebrek aan visie leiden tot een versnippering qua financieringsstromen, de planning en ordening die haaks staat op het voeren van een samenhangend beleid.”*<sup>28</sup>

Het is naar mijn mening niet alleen nuttig, maar ook noodzakelijk om na te gaan of het gebrek aan eenheid van wetgeving, beleid en financiën daadwerkelijk (mede) oorzaak is van de hiervoor geschetste problemen in en rond de jeugdhulp en of de hulpverlening aan en bescherming van jeugdigen door een betere synchronisatie van beleid, wetgeving en financiën zou kunnen worden verbeterd. Immers, als duidelijker zou worden dat dit de oorzaken zijn, waarom het dit in de afgelopen decennia vaak fout is gegaan in de kindbescherming, de jeugdzorg en de jeugdhulp(verlening), dan ligt het voor de hand om meer samenhang tussen beleid/wetgeving, uitvoering en financiën te creëren. Daarbij kan dan worden uitgegaan van de werkelijke belangen van jeugdigen en niet van de belangen van overheden en instellingen die daar ondergeschikt aan zouden moeten worden gemaakt.

---

25 Ik gebruik de term jeugdigen en daarmee is de doelgroep gedefinieerd van 0-18, hoewel de Jeugdwet is toegespitst tot 23 jaar, maar dat geldt alleen voor het geval er sprake is van verlengde hulpverlening. De term kinderen gebruik ik voor de groep van 0-12 jaar en jongeren van 12-18. Uiteraard kan het begrip kinderen ook worden gehanteerd in afstammingsrechtelijke zin tot ouders. In dat geval is de leeftijd niet relevant.

26 Het financiële tekort op de jeugdhulp was 1,6 – 1,8 miljard euro in 2019. AEF: *Stelsel in groei. Een onderzoek naar financiële tekorten in de jeugdzorg*. Utrecht 2020.

27 De meeste studies komen in het onderzoek terug. Het gaat bijv. om onderzoeken van Van Montfoort (1994), Tilanus (2007), Clarijs (2014/2017), Begeer (2016), enz.

28 *Kamerstukken II, 1985-1986, UCV van 16-09-1985.*