

Een ex-ante beleidsevaluatie van de Hervormingsagenda Jeugd 2023-2028

Sharon Stellaard*

Inleiding

In juni 2023 publiceerde de Rijksoverheid de Hervormingsagenda Jeugd 2023-2028 (hierna: de hervormingsagenda). De hervormingsagenda heeft als voornaamste doelstellingen om 1) knelpunten in de jeugdzorg structureel aan te pakken en 2) het stelsel financieel houdbaar te maken voor de toekomst.¹ Dit artikel is geschreven als variant op een ex-ante beleidsevaluatie.² De vraag of het plausibel te noemen is dat beide doelstellingen met de hervormingsagenda worden gerealiseerd, staat daarbij centraal.

Die inschatting wordt gebaseerd op een vergelijking tussen de inhoud van de hervormingsagenda en de inhoud en uitwerking van drie eerdere hervormingen van de jeugdzorg in 1989, 2005 en 2015. Kennis over de hervormingsgeschiedenis van de jeugdzorg is ontleend aan de dissertatie *Boemerangbeleid: over aanhoudende tragiek in passend onderwijs- en jeugdzorgbeleid*.³ Daarin zijn de beleidsintenties, sturingsinstrumenten en beleidsuitkomsten van drie hervormingen van de jeugdzorg gereconstrueerd (Wet op de jeugdhulpverlening in 1989, Wet op de jeugdzorg 2005, Jeugdwet in 2015). De reconstructie bracht daarin patroonvorming aan het licht, bestaande uit een repeterend en een reparerend patroon.⁴

Sterk vereenvoudigt gold dat iedere hervorming van de jeugdzorg knelpunten moest repareren die voortkwamen uit de oplossingen van de voorgaande hervorming. De oplossingen bleven echter steeds nagenoeg dezelfde. Het jeugdzorgstelsel werd daardoor

* Dr. S. Stellaard is onderzoeker en toezichthouder.

- 1 Hervormingsagenda Jeugd 2023-2028, zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/06/20/hervormingsagenda-jeugd-2023-2028> (laatstelijk geraadpleegd op 12 oktober 2023).
- 2 In een ex-ante beleidsevaluatie wordt voorafgaand aan de invoering van beleid nagedacht over de mogelijke onbedoelde of ongewenste effecten daarvan. Als de ex-ante beleidsevaluatie daar aanleiding toe geeft kunnen er nog aanpassingen worden gedaan. Van een letterlijke ex-ante beleidsevaluatie kan daarom geen sprake zijn, omdat de hervormingsagenda reeds is ingevoerd. Omdat dit pas recent is gebeurd, en de looptijd van het hervormingsbeleid 5 jaar is, is deze term evengoed gebruikt.
- 3 S.D. Rodriguez Rivas-Stellaard, *Boemerangbeleid: Over aanhoudende tragiek in passend onderwijs- en jeugdzorgbeleid*. Den Haag: Boom Bestuurskunde 2023.
- 4 Rodriguez Rivas-Stellaard 2023, p. 29-32.

complexer en duurder, maar bleef in de uitvoering gebukt gaan onder dezelfde knelpunten. Het repeterende patroon werd geabstraheerd tot $B \rightarrow B \rightarrow B$, het reparerende patroon tot $C \leftarrow D \leftarrow E$.⁵ De studie openbaarde zo een vicieuze hervormingsreeks $B \rightarrow B \rightarrow B \leftarrow C \leftarrow D \leftarrow E$ en een vialt daarbij horende genererende mechanismen. De essentie van het proefschrift: deze sequentie is geen toeval, er zit een structuur in.

De onderzoeksmethode in dit artikel bestaat uit een vergelijking tussen de gevonden patronen en de inhoud van de hervormingsagenda, om aan de hand daarvan tot onderbouwde verwachtingen over beleidseffectiviteit te komen.⁶ Uiteraard kan worden bediscussieerd of een dergelijke methode voldoende theoretische basis heeft, beperkingen daarvan worden besproken in de slotparagraaf.⁷

De omkering van dit argument heeft echter doen besluiten om een poging daartoe te wagen. Aannames doen over de effecten van ingrijpend hervormingsbeleid *zonder* voorkennis over de inhoud en uitwerking van eerder hervormingsbeleid op hetzelfde terrein, lijkt namelijk problematischer.

Eerst wordt een beknopte introductie van de onderzoeksopzet van het proefschrift Boemerangbeleid geboden. Tegen die achtergrond volgt de patroonvergelijking. Vervolgens legt de hervormingsreeks een inherente logica bloot, die de knelpunten en oplossingen uit de hervormingen van 1989, 2005, 2015 en 2023 verbindt. Tot slot worden de bevindingen en beperkingen van de ex-ante beleidsevaluatie besproken.

Patroonvorming in hervormingsbeleid van de jeugdzorg

De vicieuze hervormingsreeks in de jeugdzorg die in de inleiding van dit artikel werd geschetst kan voor een leek wellicht moeilijk voorstelbaar zijn. Woorden als ‘ont-hutsend’ en ‘ontluisterend’ werden ter illustratie daarvan door verschillende media in de berichtgeving over de publicatie *Boemerangbeleid* gebruikt.⁸ In wetenschappelijke disciplines als de bestuurskunde en de politicologie werd er echter niet bepaald

- 5 De letters zijn geïnspireerd op de publicatie: J. Mahoney, ‘Path Dependence in Historical Sociology’, *Theory and Society*, 2000 (4), pp. 507-548.
- 6 Maar nadrukkelijk niet door het analysekader op vergelijkbare wijze te hanteren. Het betreft hier een praktische toepassing van daaraan ontleende principes. Zo wordt er in dit artikel bijvoorbeeld niet gekeken naar de genererende mechanismen, zoals in het proefschrift wel is gedaan.
- 7 Een wetenschappelijke discussie daarover is in mijn opinie ook wenselijk om onderzoek naar methoden en technieken in deze richting te stimuleren. Dit artikel kan worden gezien als een aanzet en uitnodiging daartoe.
- 8 Bijvoorbeeld in de berichtgeving van het NRC op 19 april 2023, zie <https://www.nrc.nl/nieuws/2023/04/19/hervormingen-in-de-jeugdzorg-we-proberen-steeds-te-repareren-wat-de-vorige-reparatie-heeft-verniel-d-4162492> (laatstelijk geraadpleegd op 30 januari 2024).

van de bevindingen opgekeken. Stelselhervormingen zijn binnen deze disciplines een voornaam object van studie. Duidingen als ‘taai’, ‘hardnekkig’, ‘beleidsresistent’, of ‘hervormingsmoeras’ geven een goede indruk van hetgeen zoal wordt aangetroffen.⁹

Een invloedrijke auteur op dit gebied is de Amerikaanse politicoloog Paul Pierson. In zijn alomtgeprezen werk *Politics in Time* wijst hij academici op het belang van de temporele dimensie in de analyse van (falend) hervormingsbeleid – waaronder timing, volgorde en duur. Hij merkt op dat bestuurders, beleidsmakers en in toenemende mate ook wetenschappers, een fixatie op acute knelpunten delen. Die focus op het heden is navolgbaar, maar heeft als groot nadeel dat oorzaken die eerder dan in de bestudeerde periode zijn ontstaan, snel over het hoofd worden gezien. Dat is problematisch omdat die een veel grotere, zo niet een bepalende invloed kunnen hebben op het beleidsverloop. Bijvoorbeeld wanneer er sprake is van een onderliggend zelfversterkend proces.

Om het belang van zaken als timing, volgorde en duur invoelbaar te maken, gebruikt Pierson een analogie. Hij vraagt de lezer om een chef in de verbeelding te roepen in een sterrenrestaurant. De chef beweert dat je haar heerlijke gerechten exact kunt namaken, uitsluitend en alleen door te beschikken over de juiste ingrediënten, in de juiste hoeveelheden. Die heeft ze dan ook tot in detail beschreven. De bereidingswijze, waaronder de volgorde van bereiding, de timing daarvan en zelfs de kookduur, doen er volgens haar niet toe. Het eindresultaat zal hoe dan ook hetzelfde zijn.

Pierson wil hiermee de notie overbrengen dat een recept zonder deze informatie als ridicuul wordt gezien, maar dat daar bij forse beleidsingrepen vaak niet eens aan wordt gedacht. Zo vraagt hij andermaal om stil te staan bij het koken van een gerecht. Twee ingrediënten die pas net op het vuur staan laten zich een stuk makkelijker ‘hervormen’ tot een nieuw gerecht dan een gebonden brei, na een dag lang pruttelen. Vergelijkbare principes zijn geldig voor beleidshervormingen, zo maakt Pierson aan de hand van theorie en empirische studies aannemelijk.¹⁰

- 9 M. Arentsen & W. Trommel, *Moderniteit en overheidsbeleid: Hardnekkige beleidsproblemen en hun oorzaken*, Bussum: Coutinho, 2005; G. Esping-Andersen, *Welfare States in Transition*, Londen: Sage, 1996; P. Pierson, *Politics in Time: History, Institutions and Social Analysis*. New Jersey: Princeton University Press 2004; W.R. Scott, *Institutions and organizations: Ideas, Interests, and Identities*, Los Angeles: Sage, 2014; N. Van Gestel, P. De Beer & M. Van der Meer, *Het hervormingsmoeras van de verzorgingsstaat. Veranderingen in de organisatie van de sociale zekerheid*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2009.
- 10 Bijvoorbeeld aan de hand van opgebouwde belangen in pensioenstelsels, en de weerstanden en risico's die kleven aan het ‘invaren’ van pensioenvermogen in een nieuw pensioenstelsel.

Gebruikmakend van deze inzichten is in *Boemerangbeleid* een langetermijnperspectief ingenomen, waarin timing, volgorde en duur als uitgangspunt genomen zijn voor het analysekader.¹¹ Aan de hand daarvan is systematisch in drie hervormingen van de jeugdzorg (1989, 2005, 2015) gekeken naar de beleidsintentie, de sturingsinstrumenten en de beleidsuitkomsten van deze hervormingen. De data is ontleend aan onder meer de wetteksten, de Memories van Toelichting daarbij en de wetsevaluaties. Uit deze reconstructie kwamen patronen en daarbij horende genererende mechanismen naar voren. In dit artikel wordt alleen ingegaan op de patronen, omdat die voor de vraagstelling het meest relevant zijn.¹² Daar gaan we nu toe over.

Patroonvergelijking

De patroonvergelijking berust op een sterk vereenvoudigde toepassing van het analysekader dat in *Boemerangbeleid* is gehanteerd. Ook in het empirische materiaal is een vereenvoudiging aangebracht: we kijken in dit artikel uitsluitend naar data afkomstig uit de Memories van Toelichting bij de jeugdzorghervormingen van 1989, 2005 en 2015.¹³ Die worden vergeleken met tekstfragmenten uit de hervormingsagenda.

De tekstfragmenten worden in chronologische volgorde weergegeven in de tabellen 1 tot en met 7. Iedere tabel wordt in de vierde rij aangevuld met data uit de hervormingsagenda. De vergelijking start in tabel 1 met het repeterende patroon in de beleidsintentie $B \rightarrow B \rightarrow B$. Vervolgens kijken we in tabel 2, 3 en 4 naar het repeterende patroon in de sturingsinstrumenten.¹⁴ Daarna staan we in tabel 5 stil bij de beoogde effecten van het hervormingsbeleid in financiële zin. In tabel 6, 7 en 8 is er tenslotte oog voor de beleidsuitkomsten. Dit betreft het reparerende patroon $C \leftarrow D \leftarrow E$. De paragraaf besluit met bevindingen.¹⁵

Beleidsintentie

Tabel 1 laat een repeterend patroon zien in de beleidsintentie van de jeugdzorghervormingen in 1989, 2005 en 2015. Tekstfragmenten uit de hervormingsagenda jeugd 2023 passen in dit repeterende patroon. De hervormingsagenda is gericht op het

11 Rodriguez Rivas-Stellaard 2023, p. 25-37.

12 In termen van handelingsperspectieven voor bestuur en beleid zijn de generende mechanismen juist wel van belang.

13 De citaten zijn afkomstig uit de memorie van toelichting bij de wetwijzigingen: MvT II, 1985, 139399, nr. 3, p. 1-5. MvT II, 2001, 28168, nr. 3, p. 1. MvT II, 2013, 33684, nr. 3, p. 2-3. Jaartallen in Memories van Toelichting zijn afwijkend van de jaartallen van de wetten omdat die aan de invoering voorafgaan (resp. 1989, 2005, 2015).

14 Het voordeel van uitzoomen brengt helaas ook het verlies aan details en nuances met zich mee.

15 Tabel 1 en 7 zijn overgenomen uit het proefschrift, daar is in de laatste rij nieuw data uit de hervormingsagenda aan toegevoegd.

creëren van samenhang in het aanbod en de aanpak van jeugdhulpverlening en waarin (nog beter) moet worden aangesloten bij de behoeften van jeugdigen en hun gezin.¹⁶

Tabel 1: Samenhangend en aansluitend op de behoefte¹⁷

Jaar	Hervorming	Citaat Memorie van Toelichting	PP.	↓
1985	Wet op de jeugdhulpverlening	(...) beleid dat is gericht op de totstandkoming van een samenhangend aanbod van jeugdhulpverlening (...). (...) dat zo goed mogelijk aansluit bij de behoeften .	5-8	B ↓
2001	Wet op de jeugdzorg	Het wetsvoorstel moet voorts een wettelijk kader scheppen om een samenhangend aanbod aan jeugdzorg te kunnen realiseren waarin de behoefte centraal staat.	1	B ↓
2013	Jeugdwet	In het nieuwe stelsel ligt het zwaartepunt (...) bij de gemeenten. Zij zijn verantwoordelijk voor de totstandkoming van een samenhangend beleid en dat het aanbod van (...) jeugdhulp waar dit wetsvoorstel op ziet, is afgestemd op de behoefte .	7-3	B ↓
2023	Hervormingsagenda Jeugd 2023-2028	De problematiek waarmee de jeugdzorg van doen heeft kent oorzaken die in verschillende domeinen liggen en dus vragen om een sterk samenhangende aanpak . (...) Het is belangrijk dat we jeugdigen (en hun gezin) (...) nog meer centraal zetten (...) en aansluiten bij hun behoeften .	5-59	B

Sturingsinstrumenten

De hervormingsagenda beschrijft in de inleiding een aantal trends waaruit kan worden afgeleid waarom verbetering nodig is en waar de samenhangende aanpak zich op moet richten. Een van de voornaamste zaken is de groei van het jeugdzorggebruik. Aan het begin van de hervormingsreeks maakte 1 op de 27 jeugdigen gebruik van jeugdzorg. In 2015 ging het om 1 op de 10 jeugdigen en in 2023 gaat het om 1 op de 7,5 jeugdigen.¹⁸

16 Deze beleidsintentie staat in de veranderstrategie: Hervormingsagenda Jeugd 2023, p. 59.

17 Rodriguez Rivas-Stellaard 2023, p. 29.

18 Hervormingsagenda 2023, p. 4.

Om de instroom in de jeugdzorg te verminderen worden aanpassingen voorgesteld in wetgeving, zoals het afbakenen van de reikwijdte van de jeugdhulpplicht, waarover meer in de volgende paragraaf.

Daarnaast wordt in de hervormingsagenda collectieve ondersteuning voorgesteld met een vrij toegankelijk karakter. Die ondersteuning moet eraan bijdragen dat kleine problemen klein blijven, waardoor het beroep op de specialistische jeugdzorg afneemt. Tabel 2 laat in deze redenering een repeterend patroon met eerder hervormingsbeleid zien.

Tabel 2: Zo licht en zo dichtbij als mogelijk

Jaar	Hervorming	Citaat Memorie van Toelichting	PP	↓
1985	Wet op de jeugdhulpverlening	De hulpverlening dient zo kort mogelijk, zo licht mogelijk, zo nabij mogelijk en zo tijdig mogelijk plaats te vinden. Dit leidt tot (...) aandacht voor preventie (...).	2	B ↓
2001	Wet op de jeugdzorg	Omdat (...) de minst ingrijpende vorm van jeugdzorg, die zo dicht mogelijk bij huis en zo kort mogelijk wordt geboden, (...) het meest doeltreffend is (...) is dit als uitgangspunt voor de indicatiestelling geformuleerd. Het bureau jeugdzorg heeft ook tot taak het geven van advies aan (...) het onderwijs . Het doel is (...) vroegtijdige signalering van problemen.	20-55	B ↓
2013	Jeugdwet	In deze opzet ligt een prikkel (...) om extra te investeren in preventie (...). De school is een belangrijke plek om problemen vroeg te signaleren , zodat snel en adequaat lichte zorg verleend kan worden.	19	B ↓
2023	Hervormingsagenda Jeugd 2023-2028	Juist op school kan ondersteuning eraan bijdragen dat kleine problemen klein blijven, door vroeg te signaleren en lichte hulp dichtbij te hebben.	24	B

Naast de instroom in de jeugdzorg zijn er zorgen over de beschikbaarheid van het specialistische zorgaanbod. Er zijn lange wachtlijsten en de meest kwetsbare kinderen, zoals die met een beschermingsmaatregel, moeten lang wachten op hulp. Verplichte regionale samenwerking in zaken als coördinatie en contractering, moet daar verbetering brengen.

ring in aanbrengen. Dit beleidsvoornemen maakt onderdeel uit van het repeterende patroon, zo laat tabel 3 zien.

Tabel 3: Coördinatie op regionaal niveau

Jaar	Hervorming	Citaat Memorie van Toelichting	P.	↓
1985	Wet op de jeugdhulpverlening	Voor een planning per regio is gekozen omdat het werkgebied van een aantal in de jeugdhulpverlening belangrijke voorzieningen het gebied van meerdere gemeenten bestrijkt.	7	B ↓
2001	Wet op de jeugdzorg	Om een samenhangend aanbod te kunnen bieden, is regionale overeenstemming (...) essentieel (...) opdat een samenhangend jeugdzorgaanbod (...) tot stand komt.	30	B ↓
2013	Jeugdwet	Om de bestuurskracht van gemeenten te versterken wordt ingezet op samenwerking tussen gemeenten op (sub)regionaal (...) niveau .	20	B ↓
2023	Hervormingsagenda Jeugd 2023-2028	Daarom zijn maatregelen nodig die zien op verplichte regionale samenwerking en regionaal contracteren (...).	39	B

Naast knelpunten in de instroom in de jeugdzorg en de beschikbaarheid van het zorgaanbod, wordt de forse stijging van administratieve lasten genoemd.¹⁹ Gebleken is dat in 2018 bijna een derde van het totale budget werd uitgegeven aan apparaatskosten (uitgaven aan de zorginkoop, de facturatie en declaratie, de verantwoording en de regionale beleidsontwikkeling). Maatregelen in de hervormingsagenda moeten ervoor zorgen dat de administratieve lasten afnemen door deze zaken eenvoudiger en eenduidiger te organiseren. Dit maakt de jeugdzorg naar verwachting ook doelmatiger. Tabel 4 laat zien dat dit eerder de verwachting is geweest.

¹⁹ Hervormingsagenda 2023, p. 4.

Tabel 4: Doelmatige besteding van middelen

Jaar	Hervorming	Citaat Memorie van Toelichting	P.	↓
1985	Wet op de jeugdhulpverlening	Voor wat betreft de bestuurlijke lasten kan worden opgemerkt dat de nieuwe instituties die het wetsvoorstel op regionaal niveau in het leven roept (...) additionele lasten opleveren. De verwachting is echter (...) dat die (...) in belangrijke mate gecompenseerd worden door de voordelen die deze samenwerking heeft voor de doelmatigheid (...) van de jeugdhulpverlening .	13	B ↓
2001	Wet op de jeugdzorg	Met de nieuwe systematiek wordt derhalve zowel bereikt dat de aanspraken op jeugdzorg tot gelding gebracht kunnen worden, als gestimuleerd dat de voor jeugdzorg beschikbare middelen doelmatig worden besteed .	33	B ↓
2013	Jeugdwet	De beleidsvrijheid waarin dit wetsvoorstel voorziet, stelt gemeenten in staat de Jeugdwet doelmatig uit te voeren. Gemeenten zijn beter in staat dan de huidige financierende partijen (zorgverzekeraars, zorgkantoren, provincies en Rijk) (...).	77	B ↓
2023	Hervormingsagenda Jeugd 2023-2028	Daarom gaan we de regionale organisatie en inkoop van specialistische jeugdzorg verbeteren (...). Hiervoor is het nodig dat de uitvoering en inkoop vereenvoudigd en gestandaardiseerd wordt, dat administratieve lasten worden verlaagd en negatieve effecten van marktwerking worden tegengegaan. Dit maakt de jeugdzorg ook doelmatiger .	11	B

In tabel 5 kunnen we lezen welke financiële effecten met de maatregelen werden beoogd. Daaruit kan worden afgeleid dat het repeterende patroon in zowel de beleidsintentie als de sturing daarop wordt voorgezet in de hervormingsagenda: B → B → B → **B**.

Tabel 5: Beoogde financiële effecten

Jaar	Hervorming	Citaat Memorie van Toelichting	P.	↓
1985	Wet op de jeugdhulpverlening	Dit heeft (...) als effect dat de hulpverlening in vele gevallen goedkoper kan worden, waardoor met gelijkblijvende middelen toch aan de toenemende vraag om hulpverlening kan worden voldaan.	2	B ↓
2001	Wet op de jeugdzorg	Kostenbeheersing is in een dergelijk door de vraag gestuurd systeem op verschillende manieren mogelijk , zonder daarmee de aanspraak teniet te doen.	13	B ↓
2013	Jeugdwet	De sturingsfilosofie van dit wetsvoorstel is gebaseerd op de veronderstelling dat inzet op preventie en eigen kracht leidt tot een besparing op specialistische zorg. In het Regeerakkoord 2012 is een doelmatigheidskorting vastgelegd op het (...) budget (...). Vanaf 2017 bedraagt de korting € 450 miljoen.	22	B ↓
2023	Hervormingsagenda Jeugd 2023-2028	De verwachting is dat de voorgestelde wijzigingen een efficiënter (...) jeugdhulpstelsel opleveren. Versterking van de regionale samenwerking vermindert uitvoeringskosten tussen gemeenten en aanbieders (...).	37	B

Beleidsuitkomsten

Vanuit de beleidsintentie en de sturingsinstrumenten kijken we nu naar de daarmee gerealiseerde beleidsuitkomsten. De financiële effecten van het beleid worden weergegeven in tabel 6. Daaruit blijkt dat de veronderstellingen over de financiële effecten van het hervormingsbeleid niet overeenkomen met de uitkomsten daarvan.²⁰ De beoogde en de gerealiseerde financiële effecten lijken daarnaast steeds verder uit elkaar te liggen. Zo werd met de hervorming van 2015 geanticiperd op een besparing van 15% maar was sprake van een kostengroei van 50%.

²⁰ Zoals weergegeven in tabel 5.

Tabel 6: Financiële effecten van het hervormingsbeleid

Jaar	Hervorming	Citaat Memorie van Toelichting	P.	↑
2001	Wet op de Jeugdzorg <i>over</i> de Wet op de Jeugdhulpverlening	In 1998 is in het regeerakkoord vastgelegd dat er een Wet op de jeugdzorg moet komen die de Wet op de jeugdhulpverlening vervangt. De Wet op de jeugdhulpverlening biedt onvoldoende mogelijkheden voor een eenduidige aansturing en financiering .	1	↑ D
2013	Jeugdwet <i>over</i> de Wet op de jeugdzorg	Op grond van de evaluatie van de Wet op de jeugdzorg (...) kan worden geconstateerd (...) een te grote druk op gespecialiseerde zorg (...) tekortschietende samenwerking (...) verschillende bestuurslagen (...) afwijkend gedrag wordt onnodig gemedicaliseerd (...) het kosten opdrijvend effect (...) van deze knelpunten.	12	↑ E
2023	Hervormingsagenda <i>over</i> de Jeugdwet	De uitgaven van de jeugdzorg zijn flink gestegen (ook door stevige administratieve lasten). In 2019 werd circa €1,9 mld. meer uitgegeven dan in 2015. Dit is een stijging van zo'n 50%.	4	↑ F

Tabel 7 laat zien dat het hervormingsbeleid er onvoldoende in geslaagd is de knelpunten op te lossen waarvoor het werd ingezet. Het heeft wel tot nieuwe knelpunten geleid, die in een volgende hervorming moeten worden gerepareerd. Dit patroon wordt met de hervormingsagenda voortgezet: C ← D ← E ← **F**. Ook hier lijkt een versnelling in te zitten, zoals weergegeven in tabel 8.

Tabel 7: Knelpunten repareren²¹

Jaar	Hervorming	Citaat Memorie van Toelichting	P.	↑
1985	Wet op de jeugdhulpverlening	(...) na inventarisatie van de feitelijke knelpunten rond de huidige regelgeving, financiering en planning, (...) een wettelijke invulling (...). Langer uitstel is niet in het belang van de noodzakelijke vernieuwing van het jeugdhulpverleningsaanbod.	3	↑ C
2001	Wet op de jeugdzorg	Er is de afgelopen jaren hard gewerkt aan vernieuwing van de jeugdzorg. Dit is gebeurd in verband met de in de praktijk gebleken problemen bij de uitvoering van de Wet op de jeugdhulpverlening.	1-5	↑ D
2013	Jeugdwet	De tekortkomingen van het huidige stelsel, die aanleiding vormen voor dit wetsvoorstel.	2	↑ E
2023	Hervormingsagenda Jeugd 2023-2028	Maatregelen uit deze Hervormingsagenda ter verbetering van het jeugdhulpstelsel (...) zijn noodzakelijk om de knelpunten in de jeugdzorg aan te pakken.	15	↑ F

Tabel 8: Versnelling in het reparerende patroon

Tussen hervorming 1 en 2 zit 16 jaar verschil
Tussen hervorming 2 en 3 zit 12 jaar verschil
Tussen hervorming 3 en 4 zit 10 jaar verschil

Ten aanzien van de doelstelling om het stelsel financieel houdbaar te maken is er specifiek gekeken naar de besparingsdoelstellingen van de maatregelen uit de hervormingsagenda.²² Daaruit kan worden opgemaakt dat met afstand de grootste besparin-

²¹ Rodriguez Rivas-Stellaard 2023, p. 30-31.

²² Hervormingsagenda 2023, p. 73.

gen worden verwacht van twee maatregelen: 1) regionalisering en standaardisatie van de uitvoering en 2) het afbakenen van de reikwijdte van de jeugdhulpplicht.²³

De besparingsmaatregel ‘regionalisering en standaardisatie’ vraagt om een investering van 43 miljoen euro uit het gemeentefonds.²⁴ Die investering moet daarna – door de nieuwe werkwijze – de voorgenomen besparing van 224 miljoen mogelijk maken. Die aanneme lijkt mij niet plausibel te noemen, omdat de beleidsuitkomsten van nagenoeg hetzelfde hervormingsbeleid van 1989 met die aanneme in tegenspraak zijn. Tabel 9 werkt dit argument uit.

Tabel 9: Hervormingsbeleid 1989 in relatie tot het hervormingsbeleid van 2023

MvT Wet op de jeugdhulpverlening 1985	Hervormingsagenda Jeugd 2023
Voor een planning per regio is gekozen omdat het werkgebied van een aantal in de jeugdhulpverlening belangrijke voorzieningen het gebied van meerdere gemeenten bestrijkt (p. 7).	Bovendien worden jeugdhulpaanbieders die voor meerdere gemeenten werken geconfronteerd met veel verschillende inkoopprocedures en contractvoorwaarden. Dat leidt tot zeer hoge uitvoeringslasten. Daarom zijn maatregelen nodig die zien op verplichte regionale samenwerking en regionaal contracteren (...). (p. 39).
Voor wat betreft de bestuurlijke lasten kan worden opgemerkt dat de nieuwe instituties die het wetsvoorstel op regionaal niveau in het leven roept (...) additionele lasten opleveren (p. 13).	Nadat het wetsvoorstel in werking is getreden treffen gemeenten voor de organisatie van specialistische jeugdhulp een gemeenschappelijke regeling (p. 40). Deze investering wordt gedaan om de regionalisering te versterken (p. 76).
De verwachting is echter (...) dat die (...) in belangrijke mate gecompenseerd worden door de voordelen die deze samenwerking heeft voor de doelmatigheid (...) van de jeugdhulpverlening (p. 13).	Hiervoor is het nodig dat de uitvoering en inkoop vereenvoudigd en gestandaardiseerd wordt (...). Dit maakt de jeugdzorg ook doelmatiger (p. 11).

23 Standaardisatie van de uitvoering: 224 miljoen euro. Afbakenen van de reikwijdte van de jeugdhulpplicht: 210 miljoen euro. Beide maatregelen moeten een besparing van meer dan 200 miljoen euro realiseren. De eerste opvolger betreft de maatregel: versterken van het normale leven, en die beoogd een besparing van 121 miljoen euro te realiseren.

24 Hervormingsagenda 2023, p. 75-76.

MvT Wet op de jeugdhulpverlening 1985	Hervormingsagenda Jeugd 2023
Dit heeft (...) als effect dat de hulpverlening in vele gevallen goedkoper kan worden, waardoor met gelijkblijvende middelen toch aan de toenemende vraag om hulpverlening kan worden voldaan (p.2).	De verwachting is dat de voorgestelde wijzigingen een efficiënter (...) jeugdhulpstelsel opleveren. Versterking van de regionale samenwerking vermindert uitvoeringskosten tussen gemeenten en aanbieders (...). (p.37).
In 1998 is in het regeerakkoord vastgelegd dat er een Wet op de jeugdzorg moet komen die de Wet op de jeugdhulpverlening vervangt. De Wet op de jeugdhulpverlening biedt onvoldoende mogelijkheden voor een eenduidige aansturing en financiering (p.1).	

Naast dat de verwachting in tegenspraak is met hetgeen daarover in 1998 in het regeerakkoord is opgeschreven, zijn er meer redenen te noemen die deze uitkomst weinig plausibel maken. De hervorming van 1989 had betrekking op de vorming van nieuwe instituties binnen 12 provincies. In 2023 gaat het om 63 deelregio's van samenwerkende gemeenten op het terrein van de jeugdzorg. Zij moeten door verplicht gestelde gemeenschappelijke regelingen komen tot 42 robuuste regio's. De inhoudelijke opgave is alleen al door het aantal betrokken partijen complexer geworden. Maar niet alleen om die reden is de complexiteit toegenomen. Zo was er in 1989 nog geen sprake van marktwerking of een opdeling van het zorgaanbod in producten.²⁵

Marktwerking en de indeling van het zorgaanbod in producten zijn in de Wet op de jeugdzorg van 2001 geïntroduceerd om daarmee vraagsturing mogelijk te maken.²⁶ De belofte was dat dit zou leiden tot een samenhangend jeugdzorgaanbod, waarin de behoefte centraal staat (zie tabel 1). Ook zou de nieuwe systematiek kostenbeheersing mogelijk maken (zie tabel 5).²⁷ 19 typen jeugdhulpverlening werden daarvoor opgedeeld in flexibele modules (producten).²⁸

25 De marktwerking wordt in de hervormingsagenda getypeerd als 'doorgeschoten': Hervormingsagenda 2023, p. 4.

26 In de AWBZ-zorg voor jeugdigen werd een indeling gemaakt in zorgzwaartepakketten (ZZP), in de Geestelijke Gezondheidszorg voor jeugd werd gewerkt met Diagnose Behandelcombinaties (DBC). Samen met de Persoonsgebonden budgetten (PGB) werden de jeugdzorgproducten in 2015 overgeheveld naar gemeenten. Met de hele operatie was grofweg 3 miljard euro gemoeid.

27 Memorie van Toelichting bij de Wet op de jeugdzorg (MvT II, 2001, 28168, nr. 3, pp. 32-34).

28 Reikwijdte van de Wet op de jeugdhulpverlening. Bijlage behorende bij de Wet op de jeugdhulpverlening.

Vergelijkbare ontwikkelingen vonden vanaf de eeuwwisseling plaats in de AWBZ-zorg voor jeugdigen en de jeugd-GGZ. Gemeenten kregen met de Jeugdwet in 2015 de verschillende producten uit de diverse wettelijke regelingen overgeheveld vanuit provincies, zorgkantoren, zorgverzekeraars en het Rijk. De belofte was dat dit zou leiden tot samenhangend beleid, en een aanbod van jeugdhulp afgestemd op de behoefte (zie tabel 1). Beleidsvrijheid in de Jeugdwet zou gemeenten in staat stellen de taken doelmatiger uit te voeren dan de huidige financierende partijen. Om die reden werd er een doelmatigheidskorting aan de Jeugdwet van 2015 verbonden (zie tabel 4).

Door precies die beleidsvrijheid worden jeugdhulpaanbieders die voor meerdere gemeenten werken – en dat zijn de jeugdzorgaanbieders die voor 2015 actief waren per definitie – geconfronteerd met verschillende inkoopprocedures en contractvoorwaarden. Het leidt tot hoge administratieve lasten. Daarom moet dit hele pakket in 2023 opnieuw geregionaliseerd worden. De belofte daarvan is dat dit zal leiden tot een samenhangende aanpak, waarin jeugdigen en hun behoeften nog meer centraal staan (zie tabel 1). De duizenden productcodes die nu in omloop zijn moeten worden gereduceerd tot 898 productcodes met vaste tarieven, waarmee de jeugdzorg ook doelmatiger wordt.²⁹

Bevindingen

De belangrijkste bevinding in deze paragraaf is dat beide patronen in de hervormingsagenda worden voortgezet: $B \rightarrow B \rightarrow B \rightarrow B \leftarrow C \leftarrow D \leftarrow E \leftarrow F$. Het bijstellen van de verwachting over het effect van de besparingsmaatregel regionalisering en standaardisatie lijkt daarmee van belang. In de volgende paragraaf gaan we nog een laag dieper op de materie in.

Een inherente logica blootgelegd

Deze paragraaf staat in het teken van de maatregel: het afbakenen van de reikwijdte van de jeugdhulpplicht uit de hervormingsagenda. Die maatregel dient twee doelen 1) het aanpakken van knelpunten met betrekking tot de beschikbaarheid van het jeugdzorgaanbod en 2) een kostenbesparing van 210 miljoen euro. We ontrafelen nu de achtergrond van deze maatregel. Daarmee kunnen we de inschatting over de beleidseffectiviteit van de hervormingsagenda verder aanscherpen.

²⁹ In deze reparatiewaan wordt uit het oog verloren dat veel zorgvormen in 1989 al niet aansloten op de behoeften, maar via mechanismen als zorgcontinuïteit steeds behouden zijn gebleven. De oplossingen in het hervormingsbeleid van de jeugdzorg zijn daarmee in veel gevallen ook een verklaring voor de terugkerende knelpunten. Een voorbeeld daarvan wordt uitgewerkt in de volgende paragraaf.

De achtergrond van de maatregel kan worden verkend door alert te zijn op signaalwoorden in de beleidstekst die betrekking hebben op de temporele dimensie (timing, volgorde, duur of een ander chronologisch verband). Zoals Pierson aangeeft kunnen daardoor dieper gelegen processen in beeld komen die uit het zicht blijven wanneer er alleen oog is voor het heden of de toekomst.³⁰

Tabel 10 laat de aankondiging van de maatregel in de hervormingsagenda zien. Het woord *nu* in kolom 2 is een signaalwoord dat uitdrukking geeft aan een chronologisch verband. De redenering lijkt te zijn dat de jeugdhulp *nu* onvoldoende toegankelijk en beschikbaar is voor de meest kwetsbare jeugdigen omdat er te veel jeugdigen met een lichte zorgvraag gebruik van maken. Dit knelpunt zou voortkomen uit de reikwijdte van de jeugdhulpplicht. De reikwijdte zou te ruim zijn en behoeft om die reden afbakening. Het signaalwoord *daarom* in kolom 3 impliceert dit verband.

Tabel 10: Afbakenen reikwijdte van de jeugdhulpplicht

2023	Knelpunt	Maatregel	P.
Hervormingsagenda Jeugd 2023-2028	Waar jeugdhulp nodig is, moet deze toegankelijk en beschikbaar zijn voor de meest kwetsbare jeugdigen en gezinnen. We zien dat deze groep nu onvoldoende passende en tijdige jeugdhulp ontvangt. (...) Eén op de 7,5 jeugdigen in (...) zorg (...) zet de beschikbaarheid en betaalbaarheid van zorg (...) onder druk.	Daarom bakenen we de reikwijdte van de jeugdhulpplicht af en doen we een aantal zaken niet meer onder jeugdhulp.	11

De vraag is echter, klopt deze redenering? We kunnen daar zicht op krijgen door de vraag te stellen: waarom is er een jeugdhulpplicht? Het antwoord op die vraag staat in tabel 11, en laat zien dat de reikwijdte van de jeugdhulpplicht *niet* de oorzaak van het knelpunt kan zijn. Het knelpunt bestond namelijk al *voordat* de jeugdhulpplicht bestond.³¹ Sterker nog, de jeugdhulpplicht is ingevoerd als oplossing voor hetzelfde knelpunt. Zie kolom 3 in tabel 11.

³⁰ Pierson 2004.

³¹ Het gevolg van een oorzaak kan er niet eerder zijn dan de oorzaak van het gevolg.

Tabel 11: Recht op jeugdzorg vervangen door een jeugdhulpplicht

2013	Knelpunt	Maatregel	P.
MvT	Het recht op zorg in het <i>huidige</i> stelsel leidt er toe dat eerder dan nodig en wenselijk is, gezocht wordt naar oplossingen buiten de bestaande leefmilieus. Dit heeft (...) geleid tot overbelasting van de jeugdsector en tot soms lange wachlijsten .	In dit wetsvoorstel wordt het wettelijk recht op zorg vervangen door een jeugdhulpplicht . (...) Dit maakt de omslag mogelijk (...) naar een efficiënte uitvoering daarvan door de gemeente.	7

In tabel 11 gebeurt iets soortgelijks. Het signaalwoord *huidige* in kolom 2 laat de focus op het heden zien. De redenering lijkt te zijn dat het recht op jeugdzorg ertoe heeft geleid dat eerder dan nodig is gebruik wordt gemaakt van de jeugdzorg. Dit zou hebben geleid tot overbelasting van het stelsel. De vraag is: klopt deze redenering? We kunnen daar zicht op krijgen door de vraag te stellen: waarom was er een recht op jeugdzorg?

Het antwoord op die vraag staat in tabel 12. De tabel laat zien dat het recht op jeugdzorg *niet* de oorzaak van het knelpunt kan zijn. Het knelpunt bestond namelijk *voordat* het recht op jeugdzorg werd ingevoerd. Sterker nog, het recht op jeugdzorg is ingevoerd als oplossing voor min of meer hetzelfde knelpunt. Zie kolom 3 in tabel 12.

Tabel 12: Recht op jeugdzorg voorkomt problematiek voorrangregeling

2001	Knelpunt	Maatregel	P.
MvT	(...) elementen uit de Wet op de jeugdhulpverlening (...) hebben (...) er toe geleid dat er te weinig garanties zijn dat jeugdigen daadwerkelijk die hulp ontvingen die ze nodig hebben . (...) Jeugdigen met (complexe) problemen (...) vallen tussen wal en schip. Er is voorzien in een voorrangsregeling voor (...) wie een maatregel van justitiële kinderscherming is getroffen. Deze regeling beoogt zorg te garanderen voor dergelijke jeugdigen. Zij plaatst echter jeugdigen die vrijwillig gebruik willen maken van jeugdhulpverlening in een nadeliger positie. Dit is niet gewenst .	Ook zal de geïntegreerde toegang, gekoppeld aan het recht op jeugdzorg (...) de huidige problematiek (...) voorkomen .	2-7

In tabel 12 wordt in kolom 2 aangegeven dat de jeugdzorg in 2001 onvoldoende beschikbaar was en kinderen niet de hulp ontvingen die ze nodig hadden. De redenering lijkt te zijn dat elementen uit de Wet op de jeugdhulpverlening daarvoor verantwoordelijk zijn, zoals de voorrangregeling. Dat die redenering niet geheel juist kan zijn, kan al worden afgeleid uit het tekstfragment zelf. Immers, als de jeugdhulpverlening in 1989 toegankelijk en beschikbaar was geweest voor de meest kwetsbare jeugdigen, waarom moest er dan specifiek voor hen een voorrangregeling worden ingevoerd?

Voor de volledigheid is tenslotte ook deze regeling opgenomen in tabel 13, waarover al wordt geschreven vanaf 1974: precies een halve eeuw geleden.³² Tabel 14 legt een inherente logica in dit reparatiepatroon bloot: er zit een structuur in.

Tabel 13: Voorrangregeling bij kinderbeschermingsmaatregel

1985	Knelpunt	Maatregel	P.
MvT	Bovendien moet het plan voorzien in voldoende voorzieningen voor jeugdigen ten aanzien van wie een maatregel van justitiële kinderscherming is toegepast.	De wet voorziet in een voorrang voor plaatsingen die het gevolg zijn van maatregelen van justitiële kinderscherming.	8-10

Tabel 14: Inherente logica in het reparatiepatroon

→	Knelpunt 1989	→	Oplossing 1989	→	Knelpunt 2005	→	Oplossing 2005
	Onvoldoende aanbod kwetsbare jeugdigen		Voorrangregeling		Voorrangregeling		Recht op jeugdzorg
←	Oplossing 2023	←	Knelpunt 2023	←	Oplossing 2015	←	Knelpunt 2015
	Afbakenen reikwijdte		Reikwijdte Jeugdhulpplicht		Jeugdhulpplicht		Recht op jeugdzorg

32 Het hervormingsproces van de jeugdhulpverlening start in 1974. Staatssecretaris van justitie Glastra van Loon installeert in dat jaar een gemengde interdepartementale werkgroep. Daarmee speelt hij in op een breed gedeelde wens om de kinderscherming te plaatsen binnen het grotere geheel van het jeugdwelzijnswerk (Startnota jeugd welzijnsbeleid, 1974, p. 5). Uit de werkzaamheden van de werkgroep volgt een langgerekt beleidsproces dat in 1989 resulteert in de Wet op de jeugdhulpverlening. Daarna volgen in 2005 de Wet op de jeugdzorg, in 2015 de Jeugdwet en in 2023 de Hervormingsagenda Jeugd.

Tot besluit van deze reconstructie worden opgemerkt dat de verantwoordelijke be-
windspersonen, gemeenten eind 2022 hebben opgeroepen om jeugdigen met een be-
schermingsmaatregel voorrang te geven bij de toewijzing van jeugdhulp.³³

Bevindingen

Deze paragraaf leert dat het inperken van de reikwijdte van de jeugdhulpplicht waar-
schijnlijk geen structurele oplossing voor het knelpunt is. Ook de beoogde besparing
van 210 miljoen euro lijkt om die reden weinig plausibel te noemen. Temeer omdat
er wel kosten aan de invoering van de maatregel verbonden zijn. Bijvoorbeeld omdat
moet worden bepaald op welke wijze de reikwijdte kan worden afgebakend, waarna
vervolgens een wetswijziging en een beleidsimplementatietraject nodig zijn.

Bevindingen en discussie

Dit artikel is opgezet in de vorm van een ex-ante beleidsevaluatie. Het doel daarvan
was om verwachtingen over de beleidseffectiviteit van de hervormingsagenda jeugd
2023-2028 af te leiden uit patronen in de jeugdzorghervormingen van 1989, 2005 en
2015. Die patronen zijn eerder vastgesteld en in dit artikel is daarop voortgebouwd.³⁴

De onderzoeksvraag heeft zich beperkt tot de hoofddoelstellingen van de hervor-
mingsagenda. Die doelstellingen zijn: knelpunten in de jeugdzorg structureel aan-
pakken en het stelsel financieel houdbaar maken voor de toekomst. Het onderzoek
spitste zich om die reden toe op de voornaamste knelpunten in het stelsel³⁵ en op twee
maatregelen waarvan de grootste (financiële) effecten worden verwacht.³⁶

De knelpunten in het stelsel zijn het groeiende jeugdzorggebruik, de verdubbeling
van de uitgaven, de hoge administratieve lasten en de geringe beschikbaarheid en
geschiktheid van het zorgaanbod. Dit geldt in het bijzonder voor kwetsbare kinderen,
zoals die met een jeugdbeschermingsmaatregel.

Ten aanzien van de maatregelen is gericht gekeken naar de verplichte regionalisering
en het afbakenen van de reikwijdte van de jeugdhulpplicht.

33 Berichtgeving Rijksoverheid 11 november 2022, zie: <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2022/11/11/extra-maatregelen-voor-acuut-betere-jeugdbescherming> (laatstelijk geraadpleegd op 9 februari 2024).

34 Rodriguez Rivas-Stellaard 2023.

35 Hervormingsagenda 2023, p. 4.

36 Hervormingsagenda 2023, p. 73.

De analyse wees uit dat zowel de knelpunten als de maatregelen van 2023 onderdeel uitmaken van het reparerende en het repeterende patroon uit de hervormingen van 1989, 2005 en 2015: $B \rightarrow B \rightarrow B \rightarrow B \leftarrow C \leftarrow D \leftarrow E \leftarrow F$. De bevindingen lijken daarnaast te suggereren dat er sprake is van een cumulatief proces: de kostenoverschrijdingen worden groter, de hervormingen volgen elkaar sneller op in de tijd (16 jaar, 12 jaar, 10 jaar). De bevindingen leiden tot een pessimistische verwachting van de beleidseffectiviteit van de hervormingsagenda jeugd.

Voorzichtigheid met het interpreteren van deze bevindingen is om meerdere redenen geboden. In de eerste plaats zijn er kanttekeningen te plaatsen bij de gehanteerde onderzoeksmethode. Zo is het analysekader in de studie *Boemerangbeleid* ontwikkeld om historische gebeurtenissen mee te verklaren, en niet om daar de plausibiliteit van toekomstige gebeurtenissen mee te voorspellen. Ook is aan deze nieuwe toepassing geen aanvullend literatuuronderzoek voorafgegaan. Een andere belangrijke nieuwe beperking is gelegen in het feit dat de hervormingsagenda bestaat uit zes opgaven, waarvan er hier slechts twee zijn behandeld.³⁷

Vervolgonderzoek is raadzaam omdat de bevindingen, ondanks de genoemde beperkingen en bezwaren, daar evenwel aanleiding toe geven. Vervolgstudies zijn gewenst om de hiaten in de voorliggende studie te adresseren. Maar meer nog dan dat is nader onderzoek naar de mogelijke maatschappelijke implicaties van deze bevindingen gewenst en mogelijkheden tot het doorbreken van patronen.

37 Hervormingsagenda 2023, p. 61-66.