

TOBY WITTE

JEUGD- PROFESSIONALS TUSSEN PRAKTIJK EN OVERHEIDS- BELEID



UITGEVERIJ
COUTINHO

Jeugdprofessionals tussen praktijk en overheidsbeleid

JEUGDPROFESSIONALS TUSSEN PRAKTIJK EN OVERHEIDSBELEID

Toby Witte

Derde, herziene druk

**UITGEVERIJ
COUTINHO**

bussum 2024

www.coutinho.nl/jeugdprofessionals

Je kunt aan de slag met het online studiemateriaal bij dit boek. Dit materiaal bestaat uit opdrachten, oefeningen en tips om kennis te verdiepen en met name beleidsvaardigheden te oefenen.

© 2014/2024 Uitgeverij Coutinho bv

Alle rechten voorbehouden.

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of op enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever. Voor zover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet 1912 dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan Stichting Reprorecht (www.reprorecht.nl). Voor de readerregeling kan men zich wenden tot Stichting UvO (Uitgeversorganisatie voor Onderwijslicenties, www.stichting-uvo.nl). Voor het gebruik van auteursrechtelijk beschermd materiaal in knipselkranten dient men contact op te nemen met Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, www.stichting-pro.nl).

Eerste druk 2014 *Jeugdbeleid in transitie. De rol en invloed van sociale professionals op politiek-bestuurlijke beleidsvorming*

Tweede, herziene druk 2017 *Jeugdprofessionals en transformerend jeugdbeleid*

Derde, herziene druk 2024

Uitgeverij Coutinho

Postbus 333

1400 AH Bussum

info@coutinho.nl

www.coutinho.nl

Omslag: Garlic, Amsterdam

Noot van de uitgever

Wij hebben alle moeite gedaan om rechthebbenden van copyright te achterhalen. Personen of instanties die aanspraak maken op bepaalde rechten, wordt vriendelijk verzocht contact op te nemen met de uitgever.

ISBN: 978 90 469 0903 4

NUR: 766

VOORWOORD

Bij de derde, herziene druk

In het voorjaar van 2014 verscheen het studieboek *Jeugdbeleid in transitie*. Dat was net voor de decentralisatie van het sociaal domein. Per januari 2015 zijn onder andere bevoegdheden en verantwoordelijkheden op het terrein van jeugdbeleid en jeugdzorg primair op het bordje van de gemeenten komen te liggen. Bij de invoering van de Jeugdwet (2015), de Wmo (2015) en de Participatiewet lag de nadruk aanvankelijk op de *transitie*, dat wil zeggen de overdracht en verandering van onder andere het jeugdstelsel. Het ging vooral over ‘technische’ zaken als wet- en regelgeving, budgetverdeling, besturing, inkoop, toezicht en verantwoording.

In 2017 verscheen een geactualiseerde versie van het studieboek onder de titel *Jeugdprofessionals en transformerend jeugdbeleid*. De nadruk kwam meer te liggen op de *transformatie* van het jeugdbeleid, oftewel een verandering van de aanpak en uitvoering van het jeugdbeleid op lokaal niveau. Die transformatie raakte en raakt vooral de werkwijze van jeugdprofessionals en (beleids)-ambtenaren. Centraal staat hierin de vernieuwing van de beroepsuitoefening – onder meer integraal, generalistisch en interprofessioneel werken – om een effectief jeugdbeleid te verwezenlijken. Dit vereist dat er ook andere professionele competenties nodig zijn om met het jeugdbeleid, vooral op gemeentelijk niveau, stevig uit de voeten te kunnen. Voor zowel jeugdprofessionals als voor (beleids)ambtenaren was en is die kanteling nog steeds een zoektocht, die veel vragen, dilemma’s en soms spanningen oproept in de praktijk.

De snelle ontwikkelingen die zich de laatste paar jaar rond beleidsvorming en -uitvoering hebben voorgedaan, vooral de aanhoudende beleidsproblematiek rond de jeugdhulp en discussies over de jeugdzorg, hebben genoopt tot een grondige herziening en upgrade van het studieboek. Vandaar de nieuwe titel *Jeugdprofessionals tussen praktijk en overheidsbeleid*. De basistekst is naar de huidige stand van zaken (voorjaar 2024) geactualiseerd, en er zijn enkele nieuwe hoofdstukken toegevoegd (‘Ingeklemd tussen beleid en praktijk’ en de twee hoofdstukken in het nieuwe deel ‘Beleidsleren in het jeugddomein’). De andere hoofdstukken zijn grondig aangepast, soms uitgebreid en samengevoegd. De kaderteksten en casussen zijn grotendeels vervangen door nieuwe (kader)teksten, de opdrachten zijn verplaatst naar de website bij dit boek en zijn deels vernieuwd, en er wordt kritischer gereflecteerd op het wel en wee van het (lokale) jeugdbeleid. *Jeugdprofessionals tussen praktijk en overheidsbeleid*

sluit af met een nieuw deel waarin diverse discussiethema's en spanningsvelden rond jeugdbeleid en uitvoering aan de orde komen. Het vertrekpunt van het studieboek blijft: wat moeten (aankomende) jeugdprofessionals van het beleidswerk op lokaal (gemeentelijk) niveau weten en kunnen, en hoe integreren zij dit in hun dagelijkse handelingsrepertoire? Hoe verhouden beleid en uitvoering, ambtenaren en jeugdprofessionals zich idealiter tot elkaar en op welke wijze is het jeugdbeleid te beïnvloeden?

Jeugdprofessionals tussen praktijk en overheidsbeleid behandelt de meest recente ontwikkelingen in het jeugdbeleid in Nederland en biedt handreikingen aan professionals die op dat gebied werkzaam zijn. Het boek is ondanks de soms toch wat noodzakelijke theoretische invalshoeken gebaseerd op praktijkinzichten en ervaringen van mij in bestuurlijke omgevingen, bij gemeentelijke diensten en onderwijs als voormalig jongerenwerker, ambtenaar sociale huisvesting, gemeenteraadslid, bestuurskundig en politicologisch onderzoeker, beleidsadviseur, rekenkamerlid en lector maatschappelijke zorg en sociaal beleid (Hogeschool Rotterdam). Momenteel ben ik betrokken bij de Commissie Jeugd (ZonMw), meer in het bijzonder de Regionale Kenniswerkplaatsen Jeugd, en diverse audits van sociaal werk en pedagogiekopleidingen. De inhoud van *Jeugdprofessionals tussen praktijk en overheidsbeleid* is dankzij de morele steun van en gesprekken met Jan Bekker, die als medeauteur besloot te stoppen, tot stand gekomen. Uiteraard zijn ook de inbreng (evaluaties) van gebruikers van de vorige edities van het studieboek in het bachelor- en masteronderwijs van sociaal-agogische en pedagogische opleidingen en die van jeugdprofessionals en beleidsambtenaren van onschatbare waarde geweest voor de hernieuwde uitgave. De eindverantwoordelijkheid voor de inhoud ligt vanzelfsprekend geheel en al bij mij.

Toby Witte
Rotterdam/Spijkenisse
Voorjaar 2024

INHOUD

	Inleiding	10
Deel 1	Jeugdprofessionals, jeugdbeleid en de complexiteit van het jeugdzorgstelsel	17
1	Ingeklemd tussen beleid en praktijk	19
1.1	Tussen beleid en praktijk	20
1.2	Beroepscompetentie, beroepscode en jeugdbeleid	21
1.3	Structuurgericht en gelaagd werken	24
1.4	Interprofessioneel samenwerken	27
1.5	Samenvatting	29
2	Jeugdbeleid in Nederland	31
2.1	Beleid en overheid	31
2.2	Jeugd als beleidsprobleem en -vraagstuk	35
2.3	Jeugdbeleid door de tijd heen	39
2.4	Samenvatting	45
3	Jeugdzorgstelsel: een complex beleidsvraagstuk	47
3.1	Jeugdzorgstelsel in beweging	47
3.2	Kommer en kwel in het jeugdzorgstelsel	55
3.3	Hervormingsagenda Jeugd 2023-2028	57
3.4	Samenvatting	58
Deel 2	De bestuurlijke en organisatiecontext van het jeugdbeleid	61
4	De bestuurlijke en organisatiecontext van het jeugdbeleid op landelijk niveau	63
4.1	Bestuurslagen	64
4.2	Nationale overheid	65
4.3	Landelijke belangenorganisaties en kennisinstituten jeugd	74
4.4	Samenvatting	77

5	De bestuurlijke en organisatiecontext van het jeugdbeleid op lokaal niveau	79
5.1	Bestuurlijke inrichting van gemeenten	80
5.2	Gemeentelijke beleidsvelden jeugd	83
5.3	Gemeentelijk huis jeugd(zorg)	86
5.4	Lokale en regionale samenwerking in het jeugddomein	88
5.5	Samenvatting	91
6	Integraal lokaal jeugdbeleid in uitvoering	93
6.1	Integraal jeugdbeleid	93
6.2	Onderwijs, scholing en arbeidsparticipatie van jongeren	96
6.3	Opvang, ontwikkeling en opvoeding	101
6.4	Vrijtijdsbesteding, sport en welzijn	103
6.5	Jeugdzorg en jeugdgezondheid	105
6.6	Jeugd en veiligheid	106
6.7	Samenvatting	109
Deel 3	Jeugdprofessionals als beleidsmakers en -beïnvloeders	111
7	Politiek-bestuurlijke processen en beleidscyclus van het jeugdbeleid	113
7.1	Het politiek-bestuurlijke proces	114
7.2	Beleidscyclus	117
7.3	Oersoep van beleid en invloed media	124
7.4	Wie betaalt, die bepaalt: financiën en begroting	125
7.5	Instellingsbeleid	126
7.6	Samenvatting	130
8	Jeugdprofessionals en hun stuurkracht in het jeugdbeleid	131
8.1	Regie- en sturingsrol in het jeugdbeleid	132
8.2	Sturingsinstrumenten van de overheid	133
8.3	Wederzijdse afhankelijkheid en beïnvloeding in het jeugdbeleid	136
8.4	Beleidsinstrumenten en -vaardigheden in het jeugddomein	139
8.5	Samenvatting	146
Deel 4	Beleidsleren in het jeugddomein	149
9	Beleidslerende jeugdprofessionals	151
9.1	Reflecteren en lerende houding	152
9.2	Beleidsleren	154
9.3	De professionaliteit van het ‘ongepaste’	158
9.4	Samenvatting	159

10 Balanceren in het jeugdbeleid: beleidsthema's, spanningen en dilemma's	161
10.1 Spanningsvelden in de jeugdzorg	162
10.2 Discussiethema's uit het brede jeugdveld: beleid en praktijk	165
10.3 Samenvatting	186
 Literatuur	187
Register	195
Over de auteur	199

INLEIDING

De Jeugdwet, de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), de Participatiewet, de stelselwijziging passend onderwijs en de decentralisatie van de jeugdzorg vragen van (toekomstige) jeugdprofessionals, beleidsmakers, hbo- en mbo-docenten van de opleidingen sociaal werk en pedagogiek kennis over en inzicht in het landelijke en vooral lokale jeugdbeleid. Deze wet- en regelgeving heeft een omslag – een ‘kanteling’ is een veelgehoorde term – in het zorg- en beleidsdenken veroorzaakt en vraagt om andere oplossingsarrangementen. Het sterk contextgericht werken, het benadrukken van de eigen verantwoordelijkheid en het gebruikmaken van de eigen krachten van individuen, gezinnen en het sociale netwerk zijn deels een breuk met het jeugdbeleid in de praktijk van vóór 2015.

Het onderscheid tussen zorg en welzijn in het sociaal domein is aan het vervagen en maakt plaats voor een combinatie van ‘welzijnszorg’. Ook zijn welzijn, zorg, jeugd en onderwijs binnen het jeugddomein meer professioneel gaan samenwerken. Het is een innige samenwerking met de lokale overheid: de gemeenten zijn nodig om het jeugdbeleid gestalte te geven. Beleidsmakers, jeugdprofessionals en hun uitvoerende organisaties zijn vanaf 2015 intensief geconfronteerd met lokale en regionale beleidskwesties en moeten daarop samen zien te anticiperen. Dat vraagt kennis, inzicht en vaardigheden wat betreft beleid, bestuur en (lokale) politiek. Er zijn jeugdprofessionals nodig die autonoom kunnen werken in allerlei contexten, dus ook de lokale beleidscontext. Het boek *Jeugdprofessionals tussen praktijk en overheidsbeleid* is een volledig herziene uitgave van het in 2017 verschenen *Jeugdprofessionals en transformerend jeugdbeleid*. Het levert een actuele bijdrage aan de verbetering van het handelen en denken van (toekomstige) jeugdprofessionals en beleidsmakers in het jeugddomein, meer in het bijzonder ten aanzien van het (lokale) jeugdbeleid.

Jeugdbeleid en vooral de jeugdzorg zijn sterk in beweging. Dat blijkt onder meer uit het jarenlange geworstel met het complexe jeugd(zorg)stelsel dat na veel politiek-bestuurlijk ‘touwtrekken’ heeft geleid tot de komst van de Hervormingsagenda Jeugd 2023-2028. Er staat de komende jaren dus nog veel te gebeuren. Jeugdbeleid gaat over maatschappelijke effecten, resultaten en daden voor en ook zo veel mogelijk door kinderen en jongeren. Jeugdprofessionals moeten ervoor zorgen dat ze betrokken raken bij het meedenken over en vormgeven van het jeugdbeleid. Immers, de uitkomsten van politiek-bestuurlijke beleids-

formuleringen voor het jeugdbeleid zijn niet alleen maar woorden of nota's. De uitkomsten van die politieke en bestuurlijke besluiten zijn bepalend voor het dagelijks werk van die jeugdprofessionals. Zij moeten zich vanuit professionele betrokkenheid realiseren dat die besluiten niet in beton zijn gegoten. Er is altijd ruimte voor beïnvloeding en nadere invulling in de praktijk. Dat wordt weleens vergeten. Jeugdprofessionals kunnen (of moeten, eigenlijk) de professionele ruimte die ze hebben, indien nodig of zelfs noodzakelijk, gebruiken voor beleidsbeïnvloeding, het agenderen van urgente kwesties bij bestuur en politiek. Maar dan moeten ze wel weten hoe dat beleid tot stand komt, wat de meest recente ontwikkelingen binnen het jeugdbeleid zijn, welke instrumenten daarbij functioneel zijn en wie daarin de bepalende factoren of actoren zijn. *Jeugdprofessionals tussen praktijk en overheidsbeleid* geeft onder meer aan welke ruimte er is binnen de totstandkoming en uitvoering van het jeugdbeleid en hoe deze gebruikt kan worden. Het aangereikte instrumentarium en de casussen geven een richting aan die bepalend kan zijn voor het succesvol opereren in en beïnvloeden van het (lokale) jeugdbeleid.

Jeugdprofessionals tussen praktijk en overheidsbeleid geeft tevens inzicht in de meest recente ontwikkelingen binnen het landelijke en lokale jeugdbeleid en de ontwikkelingen die de komende jaren mogelijk gaan plaatsvinden. Uiteraard kunnen niet alle politieke, bestuurlijke en juridische processen, besluiten en thema's in het jeugddomein in deze herziene uitgave worden meegenomen, want veel zaken zijn nog lang niet uitgekristalliseerd. Het jeugdbeleid is volop in beweging. Dat zal vermoedelijk altijd wel zo blijven. Het is een proces van vallen, opstaan en vooral experimenteren. Niettemin moeten jeugdprofessionals juist op lokaal niveau de ruimte krijgen of zelfs durven nemen om invloed uit te oefenen op de vormgeving en uitvoering van het jeugdbeleid. *Jeugdprofessionals tussen praktijk en overheidsbeleid* biedt daartoe als studieboek de nodige handreikingen qua competenties.

Waarom dit studieboek?

Jeugdbeleid is per definitie overheidsbeleid. *Jeugdprofessionals tussen praktijk en overheidsbeleid* legt nadruk op de (veranderende) maatschappelijke en politieke context alsmede inhoudelijke theorie. We bieden een concreet instrumentarium om het denken en handelen van jeugdprofessionals hierin te ondersteunen. Dat instrumentarium is niet nieuw en zeker ook niet volledig of uitputtend, maar biedt wel kennis en traint enkele vaardigheden waarover jeugdprofessionals minimaal zouden moeten beschikken.

- 1 Er is een groeiende behoefte bij jeugdprofessionals, opleiders en studenten om (mede) richting te geven aan het jeugdbeleid op lokaal niveau. Inhou-

delijk worden in dit boek daarom instrumenten aangereikt om die beïnvloeding te verwezenlijken en wordt aangegeven op welke momenten die kan plaatsvinden.

- 2 Historische en hedendaagse opvattingen over het jeugdbeleid passeren de revue. Het boek verkent de complexiteit van het opgroeien van jongeren in relatie met opvoeding en onderwijs. Het bespreekt de beleidsstrategieën voor de aanpak van de doelgroep jeugd en de consequenties daarvan voor de opleidingen sociaal werk en pedagogiek: het gaat om beleidscompetenties van de toekomstige jeugdprofessional.
- 3 *Jeugdprofessionals tussen praktijk en overheidsbeleid* geeft aan welke bestuurlijke en politieke krachten van invloed zijn op het jeugdbeleid. Inzicht in de politiek-bestuurlijke kaders van jeugdbeleid is onontbeerlijk voor een goede beroepsuitoefening. Inhoudelijk geven we basiskennis over de overheid als systeem en de bestuurlijke organisatie op landelijk en lokaal (gemeentelijk) niveau.

Uitgangspunten van dit boek

- *Jeugdprofessionals tussen praktijk en overheidsbeleid* levert een bijdrage aan de behoefte aan kennis en inzichten (competenties) binnen het werkveld jeugdbeleid.
- Het boek levert een bijdrage aan de praktijk binnen het jeugdbeleid waar ondernemende, politieke en beleidsgevoelige jeugdprofessionals nodig zijn om mee te denken over huidige vraagstellingen over jeugd, onderwijs en arbeidsparticipatie. Dat vereist van jeugdprofessionals een meer integrale kijk op het jeugdbeleid en de uitvoeringspraktijk en de competentie om interprofessioneel samen te werken.
- Het boek verschaft helderheid over de politieke, bestuurlijke, inhoudelijke en organisatorische uitgangspunten van het huidige jeugdbeleid.
- Het boek schenkt aandacht aan beleidsmatig kunnen denken en handelen, om zo professionals in uitvoerende organisaties te helpen.
- Tot slot biedt het boek de meest noodzakelijke beleidsinstrumenten voor professioneel handelen binnen jeugdbeleid.

Doelgroep

Het studieboek richt zich op (toekomstige) jeugdprofessionals in non-profitorganisaties, beleidsmedewerkers in het overheidsbeleid, en opleiders en studenten van sociale studies en pedagogiek in het mbo, hbo en wo en lerarenopleidingen. Het accent ligt op integraal werkende jeugdprofessionals in het jeugddomein. Met andere woorden: jeugdprofessionals die (samen)werken binnen het domein van jeugd en gezin in wijken en buurten met andere

beroepsbeoefenaren, zoals (school)maatschappelijk werkers, sociaal-cultureel werkers, opbouwwerkers, pedagogen, jeugdhulpverleners, jongeren- en kinderwerkers, jeugdartsen, wijkverpleegkundigen, wijkagenten en leerkrachten of managers in het basis- en voortgezet onderwijs en het mbo. Jeugdbeleid is geen abstracte bezigheid, want betrokkenheid bij beleidsthema's en -ontwikkelingen maakt je bewust van je eigen overtuigingen, waarden en normen. Een succesvol beleidsproces is afhankelijk van de inzet van zowel ambtenaren als jeugdprofessionals. Van jeugdprofessionals in opleiding mag worden verwacht dat zij straks niet alleen goede uitvoerders zijn maar ook kritisch meedenken en praten over verbeteringen van het jeugdbeleid en zwakheden daarbinnen ter discussie durven te stellen.

Opbouw en opzet van het boek

Jeugdprofessionals tussen praktijk en overheidsbeleid is een studieboek met praktijk-gerichte beleidsonderzoeken en heeft een website met verwerkingsopdrachten, extra informatie, tips en instrumenten. Het boek bestaat uit vier delen.

Deel 1: Jeugdprofessionals, jeugdbeleid en de complexiteit van het jeugdzorgstelsel

Het jeugdbeleid is sinds 2015 primair een gemeentelijke taak. Dat beleid sluit niet altijd aan bij de praktijk. Jeugdprofessionals merken soms tussen beleid en praktijk ingeklemd te zitten. Ze moeten dealen met lastige uitvoeringsvraagstukken en diverse spelers in het jeugdveld. Kennis en vaardigheden zijn nodig om het jeugdbeleid en de organisatie daaromheen te doorgronden en te kunnen beïnvloeden. Kennis van de historische ontwikkeling en context van het jeugdbeleid is hierbij van belang. Het jeugdzorgstelsel zit complex in elkaar. De Jeugdwet, Wmo en Participatiewet bepalen het handelingskader van de jeugdprofessional. Het huidige jeugdzorgstelsel voldoet niet en functioneert niet naar tevredenheid. De Hervormingsagenda Jeugd 2023-2028 hoopt hierin verandering te brengen.

Deel 2: De bestuurlijke en organisatiecontext van het jeugdbeleid

Het is belangrijk voor jeugdprofessionals kennis te hebben over hoe het jeugdbeleid is georganiseerd in Nederland. Er is sprake van een zekere beleidsdruk- te en -bemoeienis als het gaat om het opvoeden en opgroeien van jongeren. Naast het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) zijn op rijksniveau andere ministeries betrokken bij het jeugdbeleid. Gemeenten spelen bij de beleidsuitvoering van het landelijke jeugdbeleid een hoofdrol. Ook de bestuurlijke en organisatiecontext op lokaal niveau zit ingewikkeld in elkaar. Jeugdprofessionals moeten weten bij welke overheidsinstantie ze

eventueel moeten of kunnen aankloppen bij een zich voordoend probleem of vraagstuk. Het jeugdbeleid van gemeenten omvat uiteenlopende beleidsvelden, zoals kinderopvang, onderwijs, welzijn, zorg, sport, vrijetijdsbesteding, ruimtelijke ordening, huisvestingsvoorzieningen, veiligheid, werkgelegenheid en maatschappelijk werk, die ook weer met elkaar samenhangen.

Deel 3: Jeugdprofessionals als beleidsmakers en -beïnvloeders

Jeugdprofessionals behoren enige theoretische basiskennis te hebben over hoe politieke besluitvorming rond jeugdvragestukken werkt, hoe het jeugdbeleid tot stand komt (ontwerpen van beleid), wie bij de beslissingen betrokken zijn en wie deze nemen, wie de uitvoering doet, en hoe jeugdprofessionals en hun organisaties (werkgevers) de beleidsprocessen kunnen beïnvloeden. De totstandkoming en uitvoering van beleid zijn niet alleen een zaak van de (lokale) overheid. Effectief jeugdbeleid vraagt om een goede uitvoering maar ook om inhoudelijke inbreng van jeugdprofessionals. Het ontwikkelen van enige politieke sensitiviteit is van belang om op de juiste wijze te kunnen handelen in beleidsprocessen en te weten welke ‘instrumenten’ en middelen de jeugdprofessional daarvoor nodig heeft. Niet alleen de overheid maakt (jeugd)beleid, maar ook de uitvoerende jeugdinstellingen en -organisaties doen dit.

Deel 4: Beleidsleren in het jeugddomein

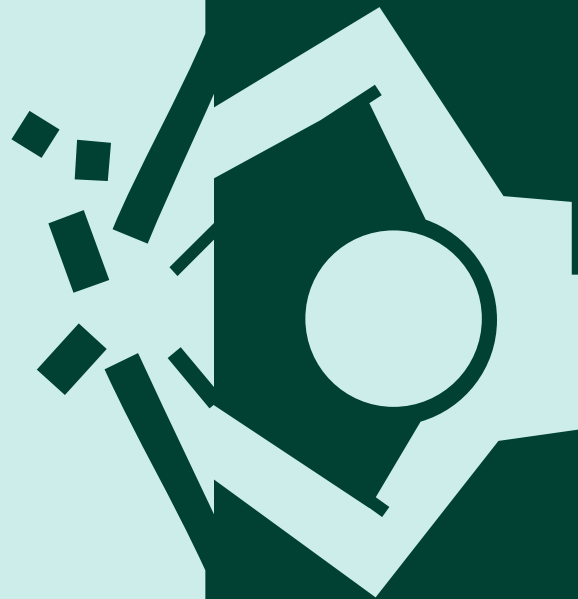
Dit deel focust op een aantal actuele beleidsthema's en praktijkcasussen binnen het jeugddomein die relevant zijn voor de beroepsuitoefening en het beleidsleren van jeugdprofessionals. Wat kunnen jeugdprofessionals en (beleids)ambtenaren van elkaar leren van in het jeugddomein zich voordoende dilemma's en spanningen? Dat vraagt kennis van en inzicht in elkaars werk en vereist samenwerking. Voor het vervlechten van beleid en praktijk is een 'lerende' houding nodig. Er zijn eigenlijk 'streetwise' jeugdprofessionals en 'streetwise' (beleids)ambtenaren nodig die kunnen omgaan met complexe situaties en ongetemde problemen, uitdagingen aankunnen en over verbindende kwaliteiten beschikken. Anders gezegd: beroepsbeoefenaren die zowel horizontaal als verticaal durven te verbinden en sturen, die inspelen op posities, verhoudingen en concrete situaties in het jeugddomein.

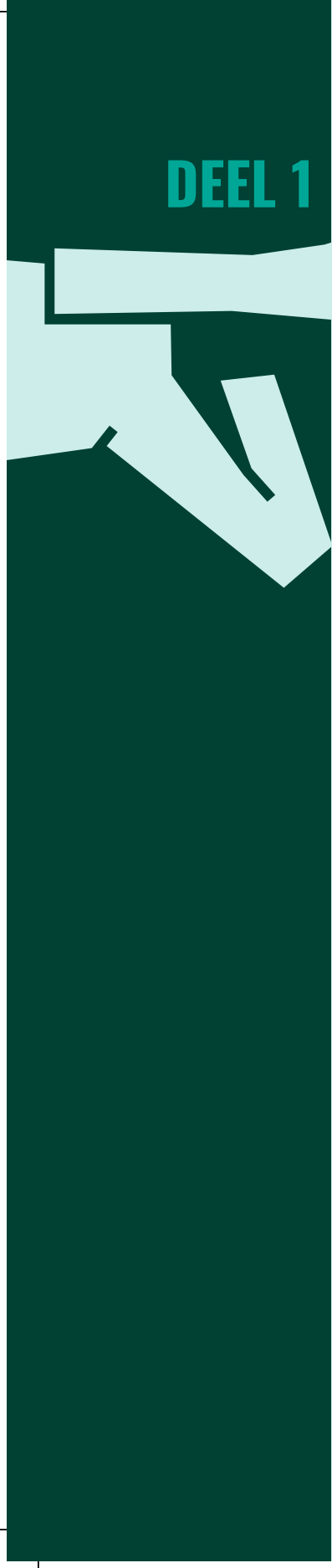
Hoewel de inhoud van *Jeugdprofessionals tussen praktijk en overheidsbeleid* een samenhangend geheel vormt, kunnen de vier delen als aparte eenheden worden gezien en eventueel los van elkaar worden gebruikt. De eerste drie delen mogen als basiskennis en -vaardigheden voor het jeugdbeleid worden beschouwd. Deel 4 bevat meer thematische verdiepingsstof rond praktische beleidsthema's en -dilemma's.

Online studiemateriaal

Op de website bij dit boek (www.coutinho.nl/jeugdprofessionals) staan oefeningen en tips om kennis te verdiepen en met name beleidsvaardigheden te oefenen.

Voor docenten zijn uitgebreidere opdrachten beschikbaar.



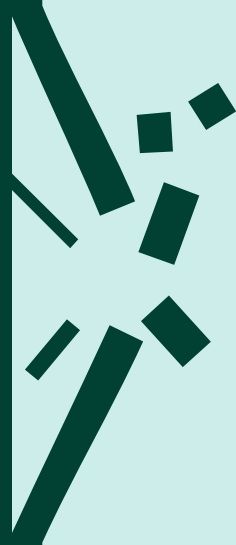
A dark teal graphic on the left side of the page, featuring a stylized white silhouette of a hand holding a pen, pointing towards the right.

DEEL 1

JEUGDPROFESSIONALS, JEUGDBELEID EN DE COMPLEXITEIT VAN HET JEUGDZORGSTELSEL

Het jeugdbeleid is sinds 2015 in handen van de gemeentelijke overheid. Dat beleid waar jeugdprofessionals in hun werk dagelijks mee worden geconfronteerd sluit niet altijd aan bij de praktijk van alledag. Jeugdprofessionals voelen zich soms tussen beleid en praktijk ingeklemd zitten en moeten bij knellende en lastig oplosbare uitvoeringsvraagstukken hun weg zien te vinden tussen allerlei bestuurlijke en organisatorische lagen en niveaus met diverse spelers. Daarvoor zijn kennis en vaardigheden nodig om beleidsprocessen en -structuren te doorgronden en deze eventueel te kunnen beïnvloeden. Belangrijk is interprofessioneel te kunnen samenwerken met andere professionals want veel problemen in het jeugddomein zijn meervoudig van aard.

De woorden ‘(jeugd)beleid’ en ‘overheid’ worden vaak gebruikt, maar wat houden ze precies in? De (lokale) overheid draagt verantwoordelijkheid voor het jeugdbeleid, met name als het gaat om de jeugdzorg en jeugdhulp. Waarom staan jongeren in de belangstelling van de overheid? Is dit een recent verschijnsel of bestaat het jeugdvraagstuk al veel langer? Enige kennis van de historische ontwikkeling en context van het jeugdbeleid is voor iedere jeugdprofessional van belang. Want veel problemen, vraagstukken en situaties herhalen zich. Het in de loop van de jaren ontstane jeugdzorgstelsel zit qua wet- en regelgeving, zeker qua uitvoering, complex in elkaar. De wetten die sinds 2015 zijn ingevoerd – onder andere de Jeugdwet, Wmo en Participatiewet – bepalen in belangrijke mate het handelingskader van en de ruimte voor de jeugdprofessional. De positieve en negatieve kanten zijn in de praktijk letterlijk voor professionals, jongeren en gezinnen. Het huidige jeugdzorgstelsel voldoet niet en functioneert niet naar tevredenheid van de jeugdsector en gemeenten. De Hervormingsagenda Jeugd hoopt hierin verandering te brengen.



INGEKLEMD TUSSEN BELEID EN PRAKTIJK

Sinds 2015 is de overheid een andere koers gaan varen. Met nieuwe wetgeving en de decentralisatie van het sociaal domein in 2015 kwam het jeugdbeleid grotendeels in handen van de gemeentelijke overheid. De hoop was dat allerlei vraagstukken rond jongeren door gemeentelijk beleid effectiever en goedkoper konden worden aangepakt. Het valt tegen. Het beleid waar jeugdprofessionals in hun uitvoerende werk mee worden geconfronteerd sluit niet altijd aan bij de praktijk. De roep om invloed uit te oefenen op het jeugd- en sociaal beleid is daarom toegenomen. Daarbij kunnen (jeugd)professionals een beroep doen op internationale en nationale mensen- en grondrechten en beroepscodes. Ook de competentie- en opleidingsprofielen kunnen hierbij behulpzaam zijn en geven aan wat nodig is, kan en mag. Jeugdprofessionals zijn doorgaans niet gewend zich te bemoeien met beleid en politiek, aandacht te vragen voor een urgente kwestie of collectief actie te voeren tegen niet-werkend beleid. Een dergelijke aanpak wordt in het sociaal werk aangeduid als politiserend of structuurgericht werken: het helpen oplossen van structurele – dieperliggende – oorzaken van langdurige problemen in de samenleving. De (jeugd)professional zit als het ware ingeklemd tussen beleid en praktijk en moet bovendien laveren tussen allerlei lagen en niveaus met diverse spelers, partners en belanghebbenden. Daarvoor zijn kennis en vaardigheden nodig om beleidsprocessen en -structuren te doorgronden en deze te kunnen beïnvloeden. Belangrijk is interprofessioneel te kunnen samenwerken met andere professionals, want veel problemen in het jeugddomein zijn meervoudig van aard.

Na het lezen van dit hoofdstuk kun je:

- in eigen woorden formuleren waarom het beïnvloeden van jeugdbeleid door professionals noodzakelijk is;
- beroepscompetenties en -profielen identificeren in het sociaal en jeugddomein in relatie tot het jeugdbeleid;
- navertellen wat beroepscodes kunnen betekenen bij het afwegen van ethische beleidsdilemma's;
- een definitie geven van gelaagd en structuurgericht werken en hoe dit zich verhoudt tot beleidsbeïnvloeding;
- uitleggen wat het belang is van interprofessioneel werken bij weerbarstige (beleids)vraagstukken.

1.1 Tussen beleid en praktijk

In het rapport *Sociaal domein op koers?* (Kromhout et al., 2020) reflecteert het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) op de effecten van het decentralisatieproces in het sociaal domein en de wetgeving die hiermee gepaard ging: de Wet maatschappelijke ondersteuning (2015), de Jeugdwet (2015), de Participatiewet (2015), de Zorgverzekeringswet, de Wet langdurige zorg en de Wet passend onderwijs. Wetten die stuk voor stuk van betekenis zijn voor het jeugdbeleid in Nederland. Op die wetten gaan we in hoofdstuk 3 nader in. In 2015 legde de rijksoverheid de verantwoordelijkheid voor onder andere het jeugdbeleid en de uitvoering van deze wetten grotendeels bij gemeenten/lokale overheid. Het idee hierachter was dat gemeenten, die dichterbij gezinnen en jongeren staan, sneller lichte jeugdhulp en opvoedondersteuning kunnen bieden door maatwerk te leveren. Bovendien zouden hierdoor de stijgende zorgkosten kunnen verminderen, omdat naar verwachting minder doorverwezen zou worden naar zwaardere en duurdere hulpverlening en zorg. Hoewel sinds 2015 in de uitvoeringspraktijk veel is gebeurd vallen de resultaten tot op heden tegen, vindt onder andere het SCP.

Zo is de verschuiving van zwaardere hulp naar lichte hulp niet goed uit de verf gekomen en is er nog altijd onvoldoende passende hulp voor jeugd beschikbaar. Ook de integrale aanpak van jeugdvraagstukken en de interprofessionele samenwerking tussen diverse professionals in het jeugddomein zijn onvoldoende van de grond gekomen. Vroegtijdig bieden van hulp lukt niet altijd, onder meer door lange wachtlijsten. Het idee dat gemeenten het met minder geld van de rijksoverheid kunnen stellen is verkeerd gebleken. De realiteit is dat gemeenten noodzakelijkerwijs meer geld moeten uitgeven aan de jeugdhulp dan wat zij daarvoor financieel hebben begroot. Menig gemeente kampt met tekorten. De hoop was dat met het lanceren van nieuwe wetgeving en het inzetten van de decentralisatie van het sociaal domein in 2015 (het overhevelen van taken en bevoegdheden naar de lokale overheid/gemeenten) de burger zelfredzamer en meer participatief zou worden, en dus minder een beroep zou doen op de overheid. Maar dat is niet voor iedereen weggelegd. Dit geldt zeer zeker voor de meer kwetsbare gezinnen en jongeren. Immers, niet iedereen beschikt over de juiste en behulpzame sociale netwerken of over de mogelijkheid om te communiceren met overheids- en hulpinstanties, en niet iedereen is even capabel om maatschappelijk mee te doen. De samenleving is tot nu toe niet heel veel zorgzamer geworden en het jeugdstelsel is nog altijd complex, concludeert onder meer het SCP. Daarnaast heeft de coronapandemie, die van 2020 tot en met 2022 heerste, nog altijd langdurige negatieve

effecten. De sociale samenhang in de samenleving is onder druk komen te staan, kwetsbare groepen mensen zijn kwetsbaarder geworden, sociale ongelijkheid is gegroeid, armoede en gezondheidsverschillen zijn toegenomen. Dit alles bij elkaar vermindert de ontwikkelingsmogelijkheden van kinderen en jongeren. Het zijn stuk voor stuk complexe maatschappelijke vraagstukken die een oplossing behoeven, waarover de politiek moet beslissen en waarop beleid moeten worden ontwikkeld. Beleid waarmee jeugdprofessionals en sociaal werkers als uitvoerenden worden geconfronteerd. Beleid en beslissingen die niet altijd even gelukkig uitpakken in de praktijk.

De meeste jeugdprofessionals werken voornamelijk in de dynamische context van politiek en lokaal beleid. De laatste jaren is de behoefte om invloed uit te oefenen op het jeugd- en sociaal beleid toegenomen: door te agenderen, kritisch te reflecteren, door wanpraktijken en perverse effecten van beleid te signaleren. Niet zozeer om te provoceren of om politiek stelling te nemen, maar constructief op te komen voor een menswaardig bestaan voor kwetsbare kinderen, jongeren, volwassenen, gezinnen en groepen. Iedereen moet immers volwaardig kunnen participeren in de samenleving. Belangrijk hierbij is wel dat jeugdprofessionals niet vanuit hun eigen mening of politieke overtuiging spreken, maar zich baseren op ervaringen uit de praktijk en het perspectief van de betrokkenen inbrengen. Helpend kan zijn een beroep te doen op vastgelegde (internationale) wetgeving als de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind en de sociale grondrechten die in de Nederlandse Grondwet staan (zie hoofdstuk 4) (Hogere Sociale Studies, 2022).

1.2 Beroepscompetentie, beroepscode en jeugdbeleid

Professionals in het sociaal en jeugddomein behoren geen slaafse uitvoerders en speelbal van beleid te zijn. Indien nodig bieden ze tegenwicht en laten ze de stem van kwetsbaren doorklinken bij politiek en beleid (Witte, 2021b; Goor et al., 2023). Dat is in principe niet vrijblijvend, want het is eigenlijk een taak die omschreven staat in de competentieprofielen en beroepscodes voor pedagogen en sociaal werkers. Omdat het voor (aankomende) professionals belangrijk is te weten wat daarin staat, behandelen we ze hier beknopt.

In het competentieprofiel van de hbo-bacheloropleiding pedagogiek *Opgroeien en opvoeden ondersteunen* (Geurts & Metselaar, 2019) wordt nadrukkelijk gesteld dat de kansen voor opgroeien en opvoeden worden beïnvloed door

beleidskeuzes in politiek en samenleving. Pedagogen/jeugdprofessionals zijn vertegenwoordiger van het kind en de jongere en stimuleren een gunstige pedagogische leer- en leefomgeving en een positief opvoedklimaat. Ze onderzoeken pedagogische vraagstukken die leven in de samenleving en doen aanbevelingen – formuleren voorwaarden en condities – voor het optimaliseren van opgroeien en opvoeden van jeugdigen. Dit houdt in dat de pedagoog/jeugdprofessional een signalerende, adviserende en ondersteunende taak heeft ten aanzien van het beleid van maatschappelijke organisaties, landelijke en lokale overheden die van invloed zijn op het leven en leren van kinderen, jongeren, gezinnen, onderwijs, opvang en gezinsvervangende instellingen. In het competentieprofiel pedagogiek staan drie pedagogische kerntaken:

- 1 opgroeien en opvoeden ondersteunen;
- 2 condities voor opgroeien en opvoeden bevorderen;
- 3 professionaliteit versterken.

Als het gaat om jeugdbeleid zijn de bondig geformuleerde competenties in kerntaak 2 voor de (aankomende) pedagoog/jeugdprofessional van belang:

- Pedagogen/jeugdprofessionals dragen als onderzoekende professional systematisch bij aan beroepsinnovaties en kennisontwikkeling.
- Pedagogen/jeugdprofessionals onderzoeken relevante pedagogische vraagstukken en vertalen uitkomsten naar beleidsadviezen voor (pedagogische) instellingen, overheden, maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven.
- Pedagogen/jeugdprofessionals onderzoeken beleid van instellingen, overheden, maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven en wijzen op de gevolgen ervan voor het opgroeien en opvoeden.

In het beroepsprofiel van de sociaal werker (BPSW, 2022) komen we in andere bewoordingen dezelfde taak en opdracht tegen. Samengevat:

- Bij beleidsontwikkeling geven sociaal werkers gevraagd en ongevraagd input en advies vanuit hun praktijkervaring.
- Sociaal werkers betrekken de kwaliteit van (overheids)beleid in hun overwegingen en verhouden zich kritisch reflectief tot het beleid. Ze onderzoeken de werking van sociaal beleid: waarom, wanneer en hoe draagt het beleid bij aan de realisatie van de doelstellingen van het (overheids)beleid en de missie en visie van het sociaal werk?
- Sociaal werkers stellen zich de vraag: hoe uitvoerbaar is het beleid en wat zijn de gevolgen voor mensen die in de knel komen?
- Sociaal werkers behartigen via beleidswerk belangen van mensen en groepen.

- Sociaal werkers dragen bij aan de kwaliteit van het beleid door dit te toetsen aan de vraag in hoeverre het concreet bijdraagt aan efficiënt, effectief en doelmatig methodisch werken, aan het kunnen doen wat relevant is in concrete praktijksituaties, aan professionele autonomie, en dus aan het bevorderen van het sociaal functioneren van hun doelgroepen op alle fronten.

De verschillende aspecten voor beleidsbeïnvloeding zijn door de BPSW als volgt uitgewerkt:

- actief signaleren en agenderen waar beleid niet voldoet en alternatieven aandragen. Ervaringen verwoorden, onderzoeken, gegevens verzamelen en interpreteren, rapporteren en presenteren;
- toegang verwerven tot het debat waarin beleid wordt ontwikkeld (de beleidsarena), zodat signalen kunnen worden geadresseerd;
- actief meedoen aan beleidsontwikkeling. Beleidsvoorstellen doen voor beleidsverandering op zo'n manier dat ze operationeel zijn en dat ze opkomen voor de belangen van doelgroepen (belangenbehartiging).

De beroepscode voor jeugdprofessionals en sociaal werkers geven ondersteuning bij morele en ethische kwesties tijdens de beroepsuitoefening. Om de juiste keuzes te maken en te onderbouwen kan het raadplegen van de beroepscode van nut zijn. De beroepscode voor jeugdprofessionals bevat uitgangspunten en regels die zorg dragen voor het welzijn van de cliënt, en fungeert als kader bij de reflectie op het eigen handelen. De beroepscode biedt steun zodra er eisen of voorwaarden worden gesteld die op gespannen voet staan met de kwaliteit van het handelen van de pedagoog/jeugdprofessional. In de beroepscode staan, onder meer, regels over de positie van cliënt en wettelijke vertegenwoordigers, en algemene beginselen van de beroepsuitoefening, zoals deskundigheid en bekwaamheid, zorgvuldigheid, geheimhouding en professionele en maatschappelijke verantwoordelijkheid (NVO, 2021). De beroepscode voor jeugdprofessionals/pedagogen wijkt weinig af van de beroepscode voor professionals in het sociaal werk. Ook hier is de beroepscode een hulpmiddel in het dagelijks werk en gaat het om ethisch bewustzijn en het maken van ethische afwegingen: wanneer doe ik het goede, bijvoorbeeld in het geval dat beleid verkeerd uitpakt?

‘Een professional toetst daarom zijn maatschappelijke opdracht – en meer concreet: de opdracht vanuit organisatie en beleid – aan de beroepsnormen in de code. Als een opdracht op gespannen voet staat met de beroepsnormen, dan heeft hij met de beroepscode een “gezaghebbend” document in handen waarmee hij het gesprek kan aangaan.’

Bron: BPSW, 2021

Professionals in het sociaal domein beschikken over handelingsruimte om aan te kunnen sluiten bij wat mensen nodig hebben, maar dit handelen is wel gebonden aan wettelijke, vakinhoudelijke en beroepsethische kaders. De beroepscode dient dus als toetssteen voor het juiste handelen in concrete situaties bij complexe ethische vragen (BPSW, 2021).

1.3 Structuurgericht en gelaagd werken

Als we kijken naar de problematiek, het beroepsprofiel en zeker de competenties waarover de (aankomend) jeugdprofessional moet beschikken, zien we dat er wel het een en ander wordt gevraagd en verwacht. Makkelijker gezegd dan gedaan. De focus van de jeugdprofessional behoort klaarblijkelijk niet alleen gericht te zijn op de cliënt (jongeren, gezinnen), maar ook op de organisatie en op beleid, bestuur en politiek. Het werken in het jeugddomein kenmerkt zich door een zekere hiërarchische – top-down – gelaagdheid met een grote diversiteit aan spelers, partners en belanghebbenden. De jeugdprofessional heeft te maken met een aantal lagen/niveaus die het uitvoerende werk direct en indirect beïnvloeden:

- *een bestuurlijke en juridische laag (beleid)*: ministeries en gemeenten die met wet- en regelgeving de beleidskaders bepalen van het jeugdbeleid en optreden als financiers en opdrachtgevers;
- *een organisatorische laag*: zorgorganisaties en jeugd(welzijns)instellingen op lokaal en regionaal niveau, Centra voor Jeugd en Gezin (CJG), wijkteams die samen met andere keten- en netwerkpartners het uitvoerende werk van professionals organiseren, begeleiden en inkaderen;
- *een laag van jeugdprofessionals in het veld*: pedagogen, jongerenwerkers, schoolmaatschappelijk werkers, enzovoort om jongeren en gezinnen methodisch te ondersteunen, eventueel samen met vrijwilligers, buddy's en mantelzorgers;
- *een laag van gebruikers*: cliënten, klanten (jongeren, gezinnen, families), bewoners, buurt en andere doelgroepen die ondersteuning behoeven.

Iedere laag – en zelfs de spelers binnen ieder niveau – heeft weer eigen doelen en belangen die soms met elkaar kunnen botsen. Om in zo'n complexe omgeving te kunnen werken moeten jeugdprofessionals niet alleen oog hebben voor het belang van de individuele cliënt – hoewel dat uiteraard vooropstaat – maar eveneens voor de factoren die kwetsbare jongeren en gezinnen bedreigen en deze via systematische signalering aan de kaak stellen op organisatien- en/of (bestuurlijk) beleidsniveau. Professionals in het sociaal en jeugddo-