Eerste evaluatie
Jeugdwet

ZonMw

In de reeks evaluatie regelgeving zijn de volgende publicaties verschenen:

1 Bereidheid tot donatie van sperma bij opheffing van anonimiteitwaarborg
2 Evaluatie Wet klachtrecht cliënten zorgsector
3 Evaluatie Wet op de geneeskundige behandelingsovereenkomst
4 Evaluatie Wet medezeggenschap cliënten zorginstellingen
5 Evaluatie Wet op het bevolkingsonderzoek
6 Evaluatie Wet op de medische keuringen
7 Evaluatie Wet op bijzondere medische verrichtingen
8 Evaluatie Kwaliteitszorg zorginstellingen
9 Evaluatie Wet op de orgaandonatie
10 Evaluatie Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen
11 Evaluatie Tijdelijk besluit verplichte verzekering bij medisch-wetenschappelijk onderzoek met mensen
12 Evaluatie Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg
13 Onderzoek No-fault compensatiesysteem
14 Evaluatie Wet inzake bloedvoorziening
15 Tweede evaluatie Wet op de orgaandonatie
16 Onderzoek WKCZ klachtbehandeling in ziekenhuizen
17 Evaluatie Wet medisch-wetenschappelijk onderzoek met mensen
18 Evaluatie Wet op de dierproeven
19 Evaluatie Wet afbreking zwangerschap
20 Evaluatie Embryowet
21 Derde evaluatie Wet op de orgaandonatie
22 Tweede evaluatie Wet op de medische keuringen
23 Evaluatie Wet toetsing levensbeëindiging op verzoek en hulp bij zelfdoding
24 Tweede evaluatie Wet inzake bloedvoorziening
25 Evaluatie Wet foetaal weefsel
26 Evaluatie Reclamebesluit geneesmiddelen
27 Evaluatie Zorgverzekeringswet en Wet op de Zorgtoeslag
28 Evaluatie Wet marktordening gezondheidszorg
29 Thematische Wetsevaluatie Wilsonbekwaamheid en vertegenwoordiging
30 Tweede evaluatie Wet medisch-wetenschappelijk onderzoek met mensen
31 Sterfgevallenonderzoek 2010
32 Evaluatie Embryowet en Wet donorgegevens kunstmatige bevruchting
33 Tweede evaluatie Wet toetsing levensbeëindiging op verzoek en hulp bij zelfdoding
34 Thematische Wetsevaluatie Zelfbeschikking in de zorg
35 Achtergrondstudies Zelfbeschikking in de zorg
36 Evaluatie Regeling centrale deskundigencommissie late zwangerschapsafbreking in een categorie 2-geval en levensbeëindiging bij pasgeborenen
37 Tweede evaluatie Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg
38 Thematische Wetsevaluatie Bestuursrechtelijk toezicht op de kwaliteit van de zorg
39 Thematische Wetsevaluatie Gedwongen zorg
40 Derde evaluatie Wet toetsing levensbeëindiging op verzoek en hulp bij zelfdoding

Eerste evaluatie Jeugdwet

Na de transitie nu de transformatie

Friele RD [1,2]
Bruning MR [3]
Bastiaanssen ILW [4]
Boer R de [5]
Bucx AJEH [6]
Groot JF de [1]
Pehlivan T [7]
Rutjes L [7]
Sondeijker F [4]
Yperen TA van [4,8]
Hageraats R [4]

1 NIVEL
2 Tilburg University, TRANZO
3 Universiteit Leiden, afdeling Jeugdrecht
4 Nederlands Jeugdinstituut
5 Hogeschool Leiden
6 SCP
7 Stichting Alexander
8 Rijksuniversiteit Groningen

Den Haag: ZonMw, januari 2018
Reeks evaluatie regelgeving: 43

Colofon

ZonMw stimuleert gezondheidsonderzoek en zorginnovatie.
Vooruitgang vraagt om onderzoek en ontwikkeling. ZonMw financiert gezondheidsonderzoek én stimuleert het gebruik van de ontwikkelde kennis – om daarmee de zorg en gezondheid te verbeteren.
ZonMw heeft als hoofdopdrachtgevers het ministerie van VWS en NWO.
Voor meer informatie over het programma Evaluatie Regelgeving kunt u contact opnemen met het secretariaat via er@zonmw.nl of telefoon 07349 5128.

ZonMw
Laan van Nieuw Oost Indië 334
Postbus 93245
2509 AE Den Haag

T 070 349 5111
F 070 349 5100
www.zonmw.nl

250/01/2018/ZW, ISBN 9789057631511

Opmaak en productiebegeleiding: Piasau, Zoetermeer
(T 06 5534 7977, info@piasau.nl)

Vormgeving omslag: Katja Hilberg, Rotterdam
(T 06 1735 6488, info@katjahilberg.nl)
Fotografie Dieter Schütte

Druk: Schultenprint, Zoetermeer
(T 079 362 3612, info@schultenprint.nl)

De gebruiker mag het werk kopiëren, verspreiden en doorgeven, dan wel remixen (afgeleide werken maken), onder de volgende voorwaarden: *Naamsvermelding* (de gebruiker dient bij het werk de door de maker of de licentiegever aangegeven naam te vermelden, maar niet zodanig dat de indruk gewekt wordt dat zij daarmee instemmen met uw werk of uw gebruik van het werk), *Niet-commercieel* (de gebruiker mag het werk niet voor commerciële doeleinden gebruiken) en *Gelijk delen* (indien de gebruiker het werk bewerkt kan het daaruit ontstane werk uitsluitend krachtens dezelfde licentie als de onderhavige licentie of een gelijksoortige licentie worden verspreid) *met inachtneming van*: afstandname van rechten (de gebruiker mag afstand doen van een of meerdere van deze voorwaarden met voorafgaande toestemming van de rechthebbende), publiek domein (indien het werk of een van de elementen in het werk zich in het publieke domein onder toepasselijke wetgeving bevinden, dan is die status op geen enkele wijze beïnvloed door de licentie), overige rechten (onder geen beding worden volgende rechten door de licentie-overeenkomst in het gedrang gebracht: (i) het voorgaande laat de wettelijke beperkingen op de intellectuele eigendomsrechten onverlet; (ii) de morele rechten van de auteur en (iii) de rechten van anderen, ofwel op het werk zelf ofwel op de wijze waarop het werk wordt gebruikt, zoals het portretrecht of het recht op privacy.
Let op: Bij hergebruik of verspreiding dient de gebruiker de licentievoorwaarden van dit werk kenbaar te maken aan derden.

Inhoudsopgave

Voorwoord 6

1 Achtergrond van deze evaluatie 8

1.1 Inleiding 8

1.2 De Jeugdwet in grote lijnen 9

1.3 Opzet van deze evaluatie 17

1.A *Bijlage* Wetswijzigingen Jeugdwet per 1 januari 2015 21

2 Casestudie: Invulling van de basisondersteuning jeugd in de regio Westerkwartier en de gemeente Stadskanaal, provincie Groningen 24

2.0 Inleiding 24

2.1 Twee casussen: CJG Westerkwartier en het CJGV Stadskanaal 27

2.2 Ervaren voordelen en nadelen van de regionale samenwerking in de RIGG 29

2.3 Veranderingen in de regierol: integrale benadering, meer samenwerken, toegenomen complexiteit 30

2.4 Regie op beleid en uitvoering in de teams 31

2.5 Samenwerking met huisartsen 32

2.6 Samenwerking gemeenten en scholen rond Jeugdwet en Passend Onderwijs 34

2.7 Samenvatting en conclusies 37

3 Juridische deelstudie 40

3.1 Inleiding 40

3.2 Jeugdhulpplicht 44

3.3 Kwaliteitswaarborgen 65

3.4 Rechtswaarborgen voor betrokkenen bij jeugdhulp 71

3.5 Decentralisatie, gelijkheid en stelselverantwoordelijkheid 85

3.6 Samenvatting en conclusies 95

3.7 Literatuur en afkortingen 100

3.A *Bijlage* Decentralisatie in de jeugdhulp getoetst aan het gelijkheidsbeginsel 119

3.B *Bijlage* Decentralisatie van politieke verantwoordelijkheid 133

3.C *Bijlage* Een internationaal kinderrechtenperspectief op de decentralisatie van de jeugdhulp 165

4 Deelstudie Gemeentelijk perspectief 186
4.1 Inleiding 186
4.2 Methode 189
4.3 Resultaten 193
4.4 Samenvatting, beschouwing en conclusie 216
4.A *Bijlage* De gevraagde beleidsdocumenten 222

5 Deelstudie Cliënten 224
5.1 Inleiding 224
5.2 Verloop van het onderzoek 227
5.3 Resultaten 230
5.4 Slotbeschouwing 254
5.5 Literatuur 258
5.A *Bijlage* Methode en proces van dataverzameling 261
5.B *Bijlage* Resultaten survey onder ouders deel 1 265
5.C *Bijlage* Resultaten survey onder ouders deel 2 286

6 Deelstudie Zorglandschap en Veiligheid 319
6.1 Inleiding 319
6.2 De waarborgen 327
6.3 Het transitie- en transformatieproces 358
6.4 Speciale onderwerpen 389
6.5 Conclusies en beschouwing 392
6.6 Referenties 406
6.A *Bijlage* Methode en resultaten enquête Zorglandschap 412
6.B *Bijlage* Methode en resulten enquête deelstudie veiligheid 475

7 Casestudie Eindhoven: een domein-overstijgende invulling van de wijkteams in WIJeindhoven 507
7.1 Introductie Eindhoven 507
7.2 Herstructurering 510
7.3 Veranderingsproces 512
7.4 Positieve highlights 514
7.5 Aandachtsgebieden 516
7.6 Toekomst 520

8 Samenvatting, conclusies en aanbevelingen 523
8.1 Inleiding 523
8.2 Hoe wordt de Jeugdwet in de praktijk uitgevoerd en bewegen de resultaten zich in de richting van de doelen van de wet? 526
8.3 Welke knelpunten en mogelijkheden zijn er om de implementatie van de Jeugdwet te verbeteren en in hoeverre biedt de Jeugdwet een doelmatig wettelijk kader voor de beoogde veranderingen 536
8.4 Slot: reflectie op de uitgangspunten van de Jeugdwet 549
8.A *Bijlage* Integraal verslag Klankbordgroep Evaluatie Jeugdwet 554

Bijlagen

A Samenstelling Begeleidingscommissie en Commissie evaluatie regelgeving 563
B Jeugdwet 565

Voorwoord

Deze evaluatie van de Jeugdwet laat zien dat de doelen van de Jeugdwet nog niet zijn gerealiseerd. Dat is goed te begrijpen, omdat deze evaluatie relatief snel na de invoering van de wet is uitgevoerd. Er moeten extra inspanningen worden verricht om de doelen van de wet– juiste hulp op maat, meer samenhang, meer ruimte voor professionals - te realiseren. Deze evaluatie levert hiertoe een aantal aanbevelingen.

We richten ons op de hoofdlijnen van de ontwikkelingen na invoering van de wet. Daardoor doen we, per definitie, specifieke situaties tekort. Ondanks de focus op hoofdlijnen ligt er toch een lijvig rapport. Dat heeft alles te maken met onze ambitie om recht te doen aan de verschillende perspectieven op de ontwikkelingen: het juridische en de perspectieven van cliënten, gemeenten en het veld.

Hoofdstuk 8 is geschreven als een op zich staand hoofdstuk. Dit hoofdstuk vat de achtergrond van de Jeugdwet samen, toont onze bevindingen vanuit de verschillende perspectieven en bevat onze conclusies en aanbevelingen.

Wij hechten er aan de mensen te bedanken die ons hielpen bij de evaluatie: cliënten in klankbordgroepen en paneldiscussies en als respondenten van onze vragenlijsten, medewerkers van gemeenten, bestuurders en professionals van zorgaanbieders als respondent van onze vragenlijsten en als deelnemers aan verdiepende gesprekken en interviews, rechters en andere experts. Allen, reuze bedankt.

Deze evaluatie was uitdagend, om in de grote dynamiek als gevolg van de invoering van de Jeugdwet, met een zo diverse groep onderzoekers, de verschillende perspectieven op de Jeugdwet tot hun recht te laten komen en af te sluiten met een consistent oordeel en consistente aanbevelingen. De begeleidingscommissie, onder leiding van prof. dr. Tom van der Grinten, heeft hierbij een belangrijke rol gespeeld. Zij voorzagen ons, met respect voor onze onafhankelijkheid, van de nodige kritische feedback.

Wij hopen met deze evaluatie een bijdrage te leveren aan een effectieve en gerichte verdere ontwikkeling van het veld van de Jeugdhulp. Nu zijn gemeenten, cliënten en zorgverleners aan zet.

Namens de onderzoekers,
Prof. Dr. Ir. Roland Friele, Utrecht, januari 2018

1

Achtergrond van deze evaluatie

1.1 Inleiding

Vanaf 1 Januari 2015 is de Jeugdwet van kracht[1]. Het doel van de Jeugdwet wordt als volgt omschreven: “Het doel .... is om het jeugdstelsel te vereenvoudigen en het efficiënter en effectiever te maken, met het uiteindelijke doel het versterken van de eigen kracht van de jongere en van het zorgend en probleemoplossend vermogen van diens gezien en sociale omgeving”[2]. Daarvoor is een transformatie nodig in de hulp die aan gezinnen wordt geboden, meer gericht op preventie, het bieden van juiste, integrale, hulp op maat voor gezinnen, waarbij wordt uitgegaan van de eigen kracht van gezinnen en hun sociale omgeving en er meer ruimte is voor professionals door vermindering van de regeldruk. De bestuurlijke en financiële randvoorwaarde om dit te realiseren is de decentralisatie van alle vormen van jeugdhulp naar de gemeente, zo wordt in de memorie van toelichting gesteld [3]. De Jeugdwet heeft daarnaast ook nog als doel om ieder kind te verzekeren van de bescherming en zorg die nodig zijn voor zijn of haar welzijn en toegang tot voorzieningen voor gezondheidszorg (art. 3 en 24 Internationaal verdrag inzake de rechten van het kind).

Zelfs uit deze compacte beschrijving wordt al duidelijk dat de doelen van de Jeugdwet ambitieus en ook divers zijn en de ingezette veranderingen complex, met als dominante element de decentralisatie van alle vormen van jeugdhulp naar de gemeente.

Artikel 12.2 van de Jeugdwet bepaalt dat binnen drie jaar na de inwerkingtreding van de wet aan de Staten-Generaal een verslag wordt gezonden over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk. In een motie in de Kamer is vastgesteld dat het hierbij om een tussenevaluatie gaat. Dit verslag ligt voor u.

In dit inleidende hoofdstuk gaan we, op hoofdlijnen, in op het domein waarop de Jeugdwet betrekking heeft, op de doelen van de Jeugdwet en op de assumpties achter de Jeugdwet: Wat zijn de verwachtingen van de wetgever over de werking van de Jeugdwet en de daarmee gepaard gaande

1 https://www.eerstekamer.nl/9370000/1/j9vvhwtbnzpbzzc/vjpmdhjwhaym/f=y.pdf; (Staatsblad, 2014, 105)

2 https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2013/07/01/memorie-van-toelichting-bij-de-jeugdwet

3 *Kamerstukken II* 2012/13, nr. 3, p. 2.

decentralisatie en hoe dragen deze bij aan de gestelde doelen? Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een beschrijving van de opzet van deze evaluatie.

1.2 De Jeugdwet in grote lijnen

1.2.1 De aanleiding van de Jeugdwet

In 2009 verscheen de evaluatie van de Wet op de jeugdzorg (Wjz). Deze wet regelde de toegang tot de jeugdzorg (via de Bureaus Jeugdzorg), de provinciaal gefinancierde jeugd- en opvoedhulp en de uitvoering van de jeugdbescherming en jeugdreclassering. Naast veel positieve punten, bevatte deze evaluatie ook een aantal kritische punten die van dusdanige aard waren dat een ingrijpende wijziging van het jeugdstelsel nodig werd geacht.[4] In dezelfde periode publiceerde de parlementaire werkgroep Toekomstverkenning Jeugdzorg haar conclusies[5]. In de memorie van toelichting op de Jeugdwet wordt geconstateerd dat de aanbevelingen van de parlementaire werkgroep in lijn liggen met de bevindingen van de evaluatie van de Wjz.

In de memorie van toelichting wordt enerzijds gesteld dat de Nederlandse jeugd tot de gelukkigste ter wereld behoort. De meeste jongeren in Nederland beoordelen hun leven positief: 9 op de 10 is gelukkig en een even grote groep is tevreden met het leven dat geleid wordt. Slechts 2 procent zegt ongelukkig of ontevreden te zijn [6]. Daarnaast wordt geconstateerd dat het toenmalige stelsel tekortkomingen kende:

a Een te grote druk op gespecialiseerde zorg, waarbij onvoldoende gebruik wordt gemaakt van preventieve en lichte ondersteuning, van zorg en van de kracht van de jeugdige zelf en zijn sociale omgeving;

b Tekortschietende samenwerking rond kinderen en gezinnen, als gevolg van deze verschillende bestuurslagen en verschillende wettelijke systemen. Hierdoor is sprake van gescheiden financieringsstromen en gescheiden verantwoordelijkheden;

c Afwijkend gedrag wordt onnodig gemedicaliseerd;

d Het kosten opdrijvend effect als afgeleide van deze knelpunten.

Geconcludeerd werd dat de versnippering van de jeugdhulp (de toegang en de provinciaal gefinancierde jeugd- en opvoedhulp, zorg voor jeugd met een licht verstandelijke beperking, jeugd-ggz, jeugdbescherming en jeugdreclassering) over verschillende wettelijke en bestuurlijke systemen veel problemen veroorzaakte. Op grond van deze analyse werd in de jaren hierna stapsgewijs gewerkt aan het vormgeven van een meer integraal stelsel, uitmondend in de van inwerkingtreding van de Jeugdwet. Decentralisatie van de jeugdhulp naar gemeenten wordt, aldus de memorie van

4 https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2013/07/01/memorie-van-toelichting-bij-de-jeugdwet

5 *Kamerstukken II* 2009/10, 32 296, nr. 7.

6 BeuningenJ. van, Witt S.de. Welzijn van jongeren: geluk en tevredenheid met het leven onder jongeren van 12 tot 25 jaar. CBS bevolkingstrends, 2016

toelichting, door de wetgever gezien als financiële en bestuurlijke voorwaarde om de tekortkomingen te ondervangen. In paragraaf 0 wordt hier nader op ingegaan.

1.2.2 Het domein van de Jeugdwet

De Jeugdwet omvat een breed domein. Voorafgaand aan de Jeugdwet waren de gemeenten verantwoordelijk voor jeugdwelzijn, preventie, jeugdgezondheidszorg en pedagogische ondersteuning. De provincie financierde bureaus jeugdzorg en ambulante en (semi-)residentiele jeugd- en opvoedhulp en pleegzorg. Verzekeraars financierden de jeugd-ggz, en via de verzekeraars liep de AWBZ-gefinancierde hulp aan jeugdigen met een licht verstandelijke beperking. Daarnaast financierde het Ministerie van Veiligheid en Justitie de gesloten jeugdzorg en jeugdreclassering. Nu valt de financiering onder de verantwoordelijkheid van de gemeente. Het gaat om basisvoorzieningen, preventie, basiszorg en de intensievere hulp. De gemeente heeft de financiële en bestuurlijke verantwoordelijkheid voor deze hulp gekregen[7]. In 2015, het eerste jaar van de Jeugdwet, ontving één op de tien jongeren tot 18 jaar jeugdhulp[8]. Ruim driekwart daarvan ontving ambulante jeugdhulp en 12% ontving jeugdhulp met verblijf (waarvan iets meer dan de helft in een pleeggezin woont). De toegang, de specialistische jeugdhulp en organisaties die zich richten op veiligheid/ gedwongen kader vormen tezamen het nieuwe zorglandschap voor jeugdhulp. Samen bieden zij jeugdhulp door middel van preventie, vroegsignalering, diagnostiek, ondersteuning en behandeling van lichte tot complexe en meervoudige problematiek van jeugdigen en gezinnen.

In de memorie van toelichting op de Jeugdwet wordt beschreven dat de jeugdbescherming en de jeugdreclassering twee bijzondere taken zijn. Tezamen worden zij, vanwege het verplichtende karakter voor ouder en kind, ook wel het gedwongen kader wordt genoemd. Dit gedwongen kader besloeg voorafgaand aan de invoering van de Jeugdwet ongeveer 10% van het totale budget dat in de jeugdzorg omging[9]. Beide domeinen, het gedwongen kader en het vrijwillige kader, zijn in één wet vervat. Dit wordt mede gemotiveerd door te stellen dat verwacht mag worden dat het laagdrempelig, vroegtijdig en integraal aanbieden van jeugdhulp kan leiden tot een verminderd beroep op gedwongen hulp, aldus de memorie van toelichting. Hierin wordt gesteld dat “door de bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheid voor jeugdbescherming en jeugdreclassering bij de gemeente te beleggen, krijgt één bestuurslaag de regie op het zorgcontinuüm van vroeghulp, gedwongen kader en passende nazorg. Zorg, afgestemd op de jongere en diens omgeving komt daardoor gemakkelijker tot stand. Bovendien ligt in deze opzet de prikkel besloten voor de gemeente om extra te investeren in preventie, vroeghulp en hulp tot zelfhulp”[10].

De uitvoering van de Jeugdwet wordt niet alleen bepaald door de vereisten uit de Jeugdwet. Partijen, gemeente en jeugdhulp, houden te maken met wetgeving die ook van kracht was voorafgaand aan de Jeugdwet. Die wetgeving zal beperkingen en mogelijkheden met zich meebrengen, die de werking van de Jeugdwet zullen beïnvloeden. Zo geldt, en blijft gelden, dat gemeenten zich moeten houden aan de Algemene wet bestuursrecht (Awb), aan regels aangaande aanbesteding en privacyregels. Ook

7 Yperen, T van, Wijnen B, Hageraats R. Referaat evaluatiekader wet – Utrecht, 20 januari 2016 Nederlands Jeugdinstituut, 2016.

8 https://www.cbs.nl/nl-nl/publicatie/2016/17/jeugdhulp-2015

9 *Kamerstukken II* 2012/13, nr. 3, p. 29

10 *Kamerstukken II* 2012/13, nr. 3, p. 29

professionals zijn gehouden zich te houden aan specifieke, op hen gerichte wetgeving, zoals de Wet op de Geneeskundige Behandel Overeenkomst (Wgbo), in gevallen de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen (Wet Bopz) en ze kunnen te maken krijgen met het Tuchtrecht uit de Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg (Wet Big).

Transitie en transformatie

De Jeugdwet legt dus de verantwoordelijkheid voor de jeugdhulp bij de gemeenten en is gericht op het realiseren van een aantal transformaties. In de memorie van toelichting van de Jeugdwet worden vijf transformatiedoelen genoemd, waarbij de eerste drie doelen inhoudelijk sterk met elkaar samenhangen. Voor deze evaluatie onderscheiden we daarom drie transformatiedoelen.

Transformatiedoel 1: De juiste hulp op maat, minder dure gespecialiseerde hulp

Het eerste transformatiedoel gaat over preventie, uitgaan van eigen mogelijkheden, demedicalisering, ontzorgen en normaliseren en eerder de juist hulp op maat, waardoor het berope op dure gespecialiseerde hulp vermindert. Daarbij is de aanname dat wanneer meer ingezet wordt op preventie en de juiste hulp op maat, dat daarmee voorkomen wordt dat problematiek verergert waardoor (langdurige) intensieve hulp (in gedwongen kader) nodig is.

Transformatiedoel 2: meer samenhang

Het tweede transformatiedoel gaat over meer samenhang binnen jeugdhulp aan jeugdigen en gezinnen door betere samenwerking en innovaties in ondersteuning, hulp en zorg aan jeugdigen en gezinnen. Voor de invoering van de Jeugdwet waren er verschillende sectoren voor jeugdhulp die allen onder andere wetten vielen en daarom op verschillende manieren gefinancierd werden. De wetgever wil dat deze voormalig verschillende sectoren meer gaan samenwerken zodat er een samenhangend aanbod ontstaat. Nieuw voor deze specialistische aanbieders is de samenwerking met de lokale teams, de nieuwe actoren voor jeugdhulp. Naast het afstemmen van het hulpaanbod tussen al deze actoren in het nieuwe zorglandschap welke onder de Jeugdwet vallen is het ook belangrijk dat er afgestemd wordt met organisaties rondom veiligheid zoals Veilig Thuis, jeugdbescherming- en jeugdreclassering en justitiële ketenpartners. Tenslotte is er de samenhang met aanpalende sectoren op het gebied van (al dan niet specialistische) hulp en ondersteuning zoals organisaties die vallen onder de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) en de volwassenen GGZ.

Transformatiedoel 3: Meer ruimte voor professionals

Het derde en laatste transformatiedoel betreft vragen over de Jeugdwet die gaan over meer ruimte voor professionals om de juiste hulp te bieden door vermindering van regeldruk.

Gemeenten hebben voorts de verplichting hun beleid af te stemmen met het onderwijs. Uitgangspunt bij dit alles is dat de verantwoordelijkheid voor het gezond en veilig opgroeien van jeugdigen allereerst bij de ouders en de jeugdige zelf ligt.

In het implementatieproces van de Jeugdwet kunnen twee stappen worden onderscheiden. De eerste stap is de transitie, de tweede stap de transformatie. Met het op 1 Januari 2015 van kracht worden van de Jeugdwet was er werk aan de winkel, voor zowel gemeenten als het veld. De eerste zorg was het bieden van continuïteit van zorg. De Transitie Autoriteit Jeugd (TAJ) rapporteerde begin 2015 dat op 1 december 2014 de contractering voor jeugdhulp voor 99% rond was. "Gemeenten hebben veelal gekozen om dicht bij de situatie van 2014 te blijven" [11]. Dit was de eerste, grote, stap in het veranderproces; een min of meer beleidsarme stap: de transitie. De Jeugdwet heeft echter niet alleen een financieringsverschuiving tot doel. De Jeugdwet kent ook de transformatiedoelen. De transformatie die nodig is voor het bereiken van deze doelen is de tweede, beoogde, stap in het implementatieproces van de Jeugdwet. Voor deze evaluatie is het nuttig om rekenschap te geven van het onderscheid tussen deze twee stappen.

1.2.3 Waarborgen in de Jeugdwet

De wet bevat een groot aantal vereisten voor de uitvoering van de jeugdhulp. Die vatten we samen onder het begrip waarborgen. Het gaat om waarborgen voor kwaliteit en veiligheid van de jeugdhulp en om het waarborgen van de rechtspositie van cliënten; ouders, verzorgers en jeugdigen. Veel van deze waarborgen waren ook al onderdeel van bestaande wetgeving. Zij zijn nu ondergebracht in de Jeugdwet. De invoering van de Jeugdwet kan de realisatie van deze waarborgen gemakkelijk hebben gemaakt of juist bemoeilijkt.

Waarborg: jeugdhulpplicht

Artikel 2.3 van de Jeugdwet voorziet in een jeugdhulpplicht voor gemeenten[12]. De gemeente is verplicht een jeugdhulpvoorziening te treffen, indien de jeugdigen en zijn[13] ouders deze voorziening nodig hebben in verband met opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen. Deze verplichting bestaat alleen voor jeugdigen die hun woonplaats in de gemeente hebben en voor zover de eigen mogelijkheden en het probleemoplossend vermogen van de jeugdige en zijn ouders ontoereikend zijn. De gemeente is daarbij verantwoordelijk voor en dient waarborgen te bieden voor zowel de toegang tot de jeugdzorg als voor een toereikend aanbod van voorzieningen.

Kwaliteitswaarborgen

Gemeenten zijn ook verantwoordelijk voor het waarborgen van de kwaliteit van de uitvoering van de jeugdhulp. Zij kunnen in de gemeentelijke verordening en bij de financiering van de jeugdhulp kwaliteitseisen stellen aan de te leveren diensten. Een aantal kwaliteitseisen wordt zo fundamenteel geacht dat zij in de wet zijn opgenomen. Zo worden er landelijk uniforme eisen gesteld aan aanbieders van jeugdhulp, zoals de norm van verantwoorde hulp, het gebruik van een hulpverleningsplan of plan van aanpak als onderdeel van verantwoorde hulp of de verplichte

11 https://transitieautoriteitjeugd.nl/files/2015-04/1430314235_jaarrapportage-taj-2015.pdf

12 Omwille van de leesbaarheid wordt gesproken over 'gemeenten' waar in de Jeugdwet wordt gesproken van het college van burgemeester en wethouders.

13 Omwille van de leesbaarheid wordt gesproken over 'zijn' en 'hem' en niet over 'zijn of haar' of 'hem of haar'.

verklaring omtrent het gedrag (VOG) voor alle medewerkers van een jeugdhulpaanbieder, en voor uitvoerders van kinderbeschermingsmaatregelen en van jeugdreclassering.

Waarborgen van de rechtspositie

Eén van de doelen van de Jeugdwet is om jeugdigen en ouders meer invloed te geven op de kwaliteit van zorg die hen geboden wordt, met als uitgangspunt dat 'met hen wordt gesproken en niet over hen'. Zij moeten worden betrokken bij hun eigen ondersteuningsproces, waarbij wordt uitgegaan van hun eigen mogelijkheden om regie te voeren over hun leven.[14] Dit wordt in de Jeugdwet onder andere vorm gegeven door bepalingen over de verplichte informatie aan jeugdigen en ouders over de te verlenen jeugdhulp, het vereiste dat zij toestemming voor de inzet van jeugdhulp moeten geven[15] en bepalingen over dossiervorming en privacy. Ook voorziet de wet in een effectieve en laagdrempelige klachtbehandeling en het realiseren van medezeggenschap van jeugdigen en hun ouders. Verder bevat de Jeugdwet bepalingen over onder meer de verantwoordelijkheid van de gemeente om een onafhankelijke vertrouwenspersoon in te stellen, de verplichting van gemeenten om ervoor te zorgen dat bij de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering redelijkerwijs rekening wordt gehouden met de gezondheid, levensovertuiging en culturele achtergrond van de jeugdige en zijn ouders en om waar mogelijk keuzevrijheid te bieden met betrekking tot jeugdhulpvoorzieningen. Verder moeten gemeenten hun burgers en cliënten betrekken bij de totstandkoming van jeugdhulpbeleiden de uitvoering van dat beleid. Bij amendement is verder toegevoegd dat cliënten de gelegenheid moeten krijgen zelf een familiegroepsplan op te stellen.[16] Ten slotte kunnen de jeugdige, zijn ouders en andere betrokkenen (bezwaar en) beroep aantekenen tegen bepaalde beslissingen die betrekking hebben op jeugdhulp, - bescherming of -reclassering.

1.2.4 Assumpties ten aanzien van de effecten van de Jeugdwet

Achter elke wet zitten aannames, assumpties, over de manier waarop met deze wet de beoogde beleidsdoelen bereikt kunnen worden. Dat geldt ook de Jeugdwet. Deze assumpties zijn de ideeën van de wetgever over de manier waarop hij verwacht dat de Jeugdwet gaat 'werken', zodat de gewenste doelen bereikt worden. In de memorie van toelichting licht de wetgever de assumpties achter de Jeugdwet toe[17]. De wetgever ziet decentralisatie als essentiële voorwaarde voor het beoogde veranderingsproces. Uit deze tekst kunnen de volgende drie assumpties worden afgeleid[18]:

---

14 *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, 3, p. 41-42.

15 Zie *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, 3, p. 214.

16 *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, 8.

17 https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2013/07/01/memorie-van-toelichting-bij-de-jeugdwet

18 Er zijn veel manieren om inzicht te krijgen in de assumpties achter de Jeugdwet. In dit hoofdstuk kiezen we ervoor dit op hoofdlijnen te doen. Een voorbeeld van een veel uitgebreidere benadering is te vinden in het proefschrift van Brocking: Bröcking (2016). Sturen zonder schuren. De rollen van cliënt, hulpverlener en overheid in de jeugdhulp. Oisterwijk. Een ander voorbeeld, waarbij wordt ingegaan op één deelaspect van de Zorgverzekeringswet is: Victoor, A., Friele, R.D., Delnoij, D.M.J., Rademakers, J.J.D.J.M. Free choice of healthcare providers in the Netherlands is both a goal in itself and a precondition: modelling the policy assumptions underlying the promotion of patient choice through documentary analysis and interviews.
BMC Health Services Research, 12 (2012) 441

— Eerder kende het jeugdstelsel verschillende sectoren met elk een eigen financiering- en verantwoordingssysteem. Met de decentralisatie van het jeugdstelsel komt de bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheid voor het jeugdterrein te liggen bij de gemeente. De assumptie is dat dit voor de gemeente een prikkel oplevert om extra te investeren in preventie, vroeghulp en hulp tot zelfhulp.

— De tweede assumptie is dat gemeenten beter, dan in de situatie onder voorgaande wetgeving, in staat zijn om integraal beleid te ontwikkelen en maatwerk te bieden, afgestemd op de lokale situatie en uitgaande van de mogelijkheden (eigen kracht) en de behoeften van individuele jeugdigen en hun ouders. Gemeenten kunnen daarbij makkelijker verbindingen te leggen tussen zorg, lokaal gezondheidsbeleid, onderwijs, werk en inkomen, sport en veiligheid.

— De derde, vrij impliciete, assumptie is dat de actoren in het jeugdstelsel, als gevolg van de decentralisatie, hun werkwijzen daadwerkelijk vernieuwen in het licht van de hiervoor genoemde transformatiedoelen van de stelselwijziging.

In deze evaluatie wordt nagegaan in hoeverre deze assumpties ook realiteit zijn geworden of lijken te worden.

1.2.5 De rol van de gemeenten

De decentralisaties[19] hebben ingrijpende consequenties voor gemeenten. Met de decentralisaties hebben gemeenten er in een relatief korte periode een groot werkveld bij gekregen, met een navenant grote impact op de gemeentelijke begroting. Dit vraagt van gemeenten grote bestuurskracht. Reeds in 2008 werd geconstateerd dat het decentralisatiebeleid gemeenten voor forse uitdagingen heeft gesteld[20]. Boogers ea stellen: “Steeds weer hebben gemeenten met creatieve oplossingen grote problemen weten te voorkomen”. Maar ook stellen zij dat de grenzen van de gemeentelijke veerkracht inmiddels bereikt zijn voor het realiseren van lokaal maatwerk. In een, later, advies van de Raad voor Volksgezondheid & Zorg (2014) wordt als tweede aanbevolen: “ Bevorder ondertussen de ontwikkeling van relevante competenties van gemeenten …”. [21] Kennelijk zijn die competenties niet vanzelfsprekend aanwezig.

Gemeenten worden geconfronteerd met de uitdagingen om, gebruik makend van de lokale mogelijkheden, invulling te geven aan de decentralisaties en te komen tot maatwerk. Zij zullen tijd en bestuurlijke kracht nodig hebben om zich te organiseren, de nodige inzichten te verwerven en de nodige competenties in huis te halen, om deze uitdagingen aan te kunnen.

De eerste assumptie is dat door de financiële verantwoordelijkheid voor het jeugdterrein bij de gemeente te leggen, bij gemeenten een prikkel ontstaat om te investeren in minder intensieve zorg. De eerste vraag die kan gesteld worden is of er daadwerkelijk sprake is van het leggen van de

19 Naast de decentralisatie van de jeugdhulp zijn er nog twee andere decentralisaties: die van de Wmo en de Participatiewet.

20 Boogers M, Schaap L, Munckhof E.D. van den en Karsen N. Decentralisatie als opgave; een evaluatie van het decentralisatiebeleid van de Rijksoverheid, 1993-2008. 2008, Tilburgse school voor politiek en bestuur.

21 Raad voor de Volksgezondheid & Zorg, Gemeentezorg, 2014

financiële verantwoordelijkheid bij de gemeente en, vervolgens, of dit ook gepaard gaat met de zeggenschap over deze financiën. Immers, pas als verantwoordelijkheid samen gaat met zeggenschap kan die verantwoordelijkheid leiden tot effectief beleid. Denk hierbij aan de mogelijkheid van huisartsen om te verwijzen naar alle vormen van jeugdhulp, maar ook aan de rol van de kinderrechters om maatregelen op te leggen en de rol van de gecertificeerde instellingen als verwijzer. Deze 'verwijzingen' genereren kosten, die 'buiten de gemeente om' lijken te gaan. Een andere vraag is of investeren in preventie en lichtere vormen van zorg uiteindelijk ook leiden tot een verminderd beroep op duurdere vormen van zorg, en op welke termijn deze besparing dan ontstaat.

De tweede assumptie is dat gemeenten in staat zijn om integraal beleid te ontwikkelen en maatwerk te bieden, afgestemd op de lokale situatie en daarbij ook de verbinding kunnen leggen, en leggen, met andere domeinen. De vraag kan gesteld worden of, in welke mate en hoe gemeenten hier in slagen.

Overigens is de gemeente niet de enige bestuurslaag met verantwoordelijkheid voor de jeugdhulp. Omdat Nederland zich moet houden aan internationale verplichtingen, heeft het Rijk een stelselverantwoordelijkheid voor de jeugdhulp. Volgens de memorie van toelichting bij de Jeugdwet vervult het Rijk vanuit haar systeemverantwoordelijkheid een kaderstellende, stimulerende en ondersteunende rol[22].

1.2.6 Démedicalisering en civil society

In de memorie van toelichting op de Jeugdwet wordt ook inhoudelijk ingegaan op de transformatieambitie. In deze toelichting wordt geconstateerd dat steeds meer ongemakken en problemen het medische circuit in worden getrokken (medicalisering). Dat geldt voor verschillende domeinen, waaronder ook de jeugdzorg. Tegenover die medicalisering wordt het concept van de pedagogische civil society gezet, "waarin ieder kind een veilige omgeving om zich heen heeft, waarin de school, de naschoolse opvang, de sportclub en de buurt een belangrijke rol spelen".

Onder de voorgaande wetgeving was voor de meeste zorgvormen (geïndiceerde jeugdzorg, jeugd-vb en jeugd-ggz) een recht op zorg opgenomen. Dit recht op zorg leidde er, volgens de wetgever, toe dat eerder dan nodig en wenselijk is, gezocht werd naar oplossingen buiten de bestaande leefmilieus. Dit heeft, in de visie van de wetgever, geleid tot overbelasting van de jeugdsector en tot soms lange wachtlijsten.

In de Jeugdwet wordt het wettelijk recht op zorg vervangen door een jeugdhulpplicht voor gemeenten. De gemeente treft daar waar een jeugdige of zijn ouders dit nodig hebben een voorziening op het gebied van jeugdhulp. Als uitgangspunt geldt de eigen kracht van jeugdige en zijn ouders, de gemeente is alleen gehouden een voorziening te treffen als de jeugdige en zijn ouders er op eigen kracht niet uitkomen.

De beoogde verandering van medicalisering van jeugdproblematiek naar de pedagogische civil society benadering, met meer aandacht voor preventie en eigen kracht, houdt een paradigma-verandering in.

22 *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, 3, p. 3 en 5.

Het accent ligt niet meer op het 'beter maken' van een kind met problemen, maar op het versterken van het netwerk en het zelfoplossend vermogen van jeugd en ouders zodat beter omgegaan kan worden met probleemsituaties. Het vormgeven van zo een fundamentele verandering gaat niet zonder slag of stoot. Het vraagt van het veld dat zij bereid en in staat zijn om fundamenteel anders te kijken naar een kind met problemen en om andere werkwijzen en het vraagt van ouders en kinderen dat zij bereid en in staat zijn om anders te denken over de oplossing van hun problemen. Zo een verandering heeft daarnaast ook organisatorische consequenties en raakt ook aan de belangen van de betrokken organisaties en professionals.

De derde assumptie achter de Jeugdwet is dat de actoren in het jeugdstelsel, als gevolg van de decentralisatie, hun werkwijzen daadwerkelijk vernieuwen in het licht van de transformatiedoelen. Deze assumptie houdt organisatorische verandering in, en veronderstelt dat betrokken actoren bereid en in staat zijn om als professional fundamenteel anders aan het werk te gaan. Deze assumptie veronderstelt ook dat cliënten aangesproken kunnen en willen worden op deze andere uitgangspunten. De vraag is of en hoe deze veranderingen plaats vinden.

1.2.7 De financiële kant

"Geld stuurt", dit lijkt de basisgedachte achter de eerste assumptie aangaande de werking van de Jeugdwet. De gedachte is dat door gemeenten financiële verantwoordelijkheid te geven, zij beleid zullen ontwikkelingen richting minder intensieve zorg. Echter, de manier waarop budget is overgeheveld naar de gemeenten is niet beleidsneutraal. Allereerst is beslist om de invoering van de Jeugdwet samen te laten lopen met een bezuiniging.

In 2011 werd berekend dat de hoogte van het in 2015 naar gemeenten over te hevelen macrobudget €3,5 miljard bedraagt[23]. In 2015 werd tegelijk met de invoering van de Jeugdwet een bezuiniging (450 miljoen [24]) doorgevoerd op de jeugdhulp. In een Kamerdebat in de Eerste Kamer werd door verschillende senatoren aangegeven dat de koppeling van deze bezuinigingen aan de stelselwijziging ongewenst is [25]. In zijn reactie gaf de staatssecretaris van het Ministerie van VWS aan dat die bezuinigingen in zekere zin los staan van de stelselwijziging, maar hoe dan ook noodzakelijk zijn. Hij stelde ook: "Door de stelselwijziging is de overheid beter in staat om bezuiniging te managen, omdat er (financiële) prikkels ontstaan om de integrale samenwerking voor elkaar te krijgen."

Deze bezuiniging loopt parallel aan de invoering van de Jeugdwet en is daarom voor deze evaluatie niet los te zien van die invoering. Concreet betekent het dat er minder budget is voor de jeugdhulp. Dit betekent ook dat jeugdhulpinstellingen met een structurele bezuiniging geconfronteerd worden die, weliswaar in formele zin losstaat van de invoering van de Jeugdwet, maar, in de praktijk wel samenvalt met de invoering.

Daarnaast speelt ook de verdeling van de middelen over de gemeenten een rol. Gemeenten en het veld worden op verschillende wijze geconfronteerd met veranderingen in de financiële ruimte door de

23 https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2013/12/05/bijstelling-verdeling-historische-middelen-jeugdzorg-2011

24 http://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/nieuws/jeugdwet-aangenomen-door-senaat.9205720.lynkx

25 https://www.eerstekamer.nl/nieuws/20140212/debat_over_de_jeugdwet

keuzes omtrent de verdeling van het macrobudget over de gemeenten. De feitelijke verdeling van het macrobudget over de gemeenten, ten opzichte van de op historische gegevens gebaseerde verdeling, verschilt tussen gemeenten. De ene gemeente ging er ten opzichte van deze historische gegevens budgettair op vooruit, terwijl een andere gemeente er juist op achteruit ging (zie bijvoorbeeld [26]). Dit heeft dus verschillende gevolgen voor gemeenten en jeugdhulpaanbieders.

Als derde speelt het beleid van de individuele gemeenten, waar deze evaluatie zich vooral op richt. De gemeenten maken keuzes over tarieven en te contracteren partijen, conform de beoogde werking van de Jeugdwet, die ook hun gevolgen hebben voor het veld.

De gevolgen van deze drie mechanismen zullen in de praktijk niet los van elkaar te zien zijn.

1.3 Opzet van deze evaluatie

De vormgeving van deze evaluatie is mede gebaseerd op twee startnotities: één vanuit de juridisch perspectief door prof. M.R. Bruning [27]en één vanuit het Nederlands Jeugdinshttps://www.nji.nl/nl/Producten-en-diensten/Publicaties/NJi-Publicaties/324602-Evaluatie-Jeugdwet door prof. dr. T.A. van Yperen e.a. [28].

Deze evaluatie richt zich op de beantwoording van de volgende vragen:

1 Hoe wordt de Jeugdwet in de praktijk uitgevoerd?

2 Bewegen de resultaten zich in de beoogde richting van de nagestreefde transformatiedoelen en in hoeverre dragen de gemeenten daaraan bij?

3 Welke mogelijkheden zijn er om de implementatie van de Jeugdwet te verbeteren en mogelijke knelpunten die in de uitvoeringspraktijk spelen, op te lossen?

4 Biedt de Jeugdwet een doelmatig wettelijk kader voor jeugdigen en gezinnen die jeugdhulp of bescherming behoeven en de te realiseren transformatie? Lijken er bijstellingen van de wet nodig en zo ja welke mogelijkheden zijn er om dit kader te verbeteren?

De eerste twee onderzoeksvragen, over de uitvoering van de Jeugdwet en de ontwikkelingsrichting, beantwoorden we in eerste instantie in vier deelstudies. In elk van deze deelstudies staat één perspectief centraal, van waar uit deze vragen worden beantwoord.

In de deelstudie juridisch wordt ingegaan op de juridische aandachtspunten ten aanzien van de Jeugdwet, zoals die zichtbaar zijn geworden in de juridische literatuur: jurisprudentie, discussies in de Tweede Kamer, de media en overige juridische literatuur. Daarnaast wordt nog gereflecteerd op de

26 http://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/nieuws/forse-verschillen-budget-jeugdzorg.9481818.lynkx

27 https://www.universiteitleiden.nl/binaries/content/assets/rechtsgeleerdheid/280116-wetsevaluatie-jeugdwetbruning.pdf

28 https://www.nji.nl/nl/Producten-en-diensten/Publicaties/NJi-Publicaties/324602-Evaluatie-Jeugdwet

spanning tussen decentralisatie en gelijkheid, de stelselverantwoordelijkheid van het Rijk en de verplichtingen die voort vloeien uit het internationale recht.

In drie empirische deelstudies wordt ingegaan op het perspectief van, respectievelijk, de gemeente, cliënten en de jeugdhulp. In deze deelstudies wordt gebruik gemaakt van een combinatie van onderzoeksmethodes: documentenanalyse, interviews met stakeholders, focus groep gesprekken, enquêtes en individuele interviews.

In aanvulling hierop zijn twee casestudies uitgevoerd, waarmee inzicht wordt gegeven in de manier waarop gemeente en veld met elkaar vorm geven aan de invoering van de Jeugdwet. Deze case studies zijn uitgevoerd binnen twee academische werkplaatsen transformatie jeugd, en gebaseerd op gesprekken en documentenanalyse. Tenslotte zijn deze evaluatie cliënten actief betrokken: bij zowel de opzet als de uitvoering van het onderzoek. Hiertoe is een Klankbordgroep actief geweest. De groep bestond uit circa 10 jongeren en ouders. Deze groep heeft kritisch meegekeken, leverde ideeën over onderwerpen en gaf commentaar op de presentaties van concepten van rapportages, zoals opgesteld door de onderzoekers van het consortium.

In de praktijk worden verschillende begrippen gebruikt voor het domein van de jeugdhulp. Voor dit onderzoek gebruiken we als centrale begrip: jeugdhulp. De jeugdhulp, voor het vrijwillig en gedwongen kader, wordt gevormd door lokale teams, de specialistische en vrijgevestigde jeugdhulp en organisaties die zich richten op jeugdbescherming en jeugdreclassering. Jeugdhulp is preventie, vroegsignalering, diagnostiek, ondersteuning en behandeling van lichte tot complexe en meervoudige problematiek van jeugdigen en gezinnen.

1.3.1 Tussenevaluatie

Deze evaluatie geeft geen definitief antwoord op de vraag of de Jeugdwet al dan niet is geslaagd, of detransformatiedoelen gerealiseerd zijn. Daar is het nog te vroeg voor. De effecten van de Jeugdwet zijn afhankelijk van de manier waarop gemeenten de uitvoering ter hand nemen en de reacties hierop in het veld. Dit zijn processen die veel tijd zullen nemen. Het zijn ook geen lineaire processen, maar veel eerder interactieve processen. Het veld reageert op de gemeente, op grond van die reacties zal een gemeente zijn beleid aanpassen wat weer zal leiden tot andere reacties van het veld. In dit proces speelt ook de landelijke overheid, gezien haar systeemverantwoordelijkheid, een rol[29]. Zo zijn per 1 januari 2015 diverse wetswijzigingen ingevoerd. Hierbij gaat het niet alleen om (kleine) reparaties, maar ook om wezenlijke veranderingen naar aanleiding van bestaande knelpunten. Naar aanleiding van onduidelijkheid in de rechtspraak is bijvoorbeeld met de Verzamelwet VWS 2016[30] artikel 2.11 lid 1 Jeugdwet zo aangepast, dat duidelijk is dat de taken die het college van B&W op basis van de Jeugdwet heeft, gedelegeerd kunnen worden. Met de Veegwet[31] is onder meer de rechtsbescherming van betrokkenen bij beslissingen in het kader van verzoeken over persoonsgegevens nader geregeld. Verder is per 1 januari 2016 de ouderbijdrage voor jeugdhulp vervallen,[32] nadat duidelijk werd dat

29 In die zin maakt ook deze evaluatie deel uit van dit lerende systeem

30 *Stb.* 2016, 270.

31 *Stb.* 2016, 269 en 270.

32 *Stb.* 2016, 191.

hier veel kritiek op bestond en het onderdeel van de wet onvoldoende werkte.[33] In bijlage 1.A is een overzicht te vinden van de reeds in werking getreden wetswijzigingen.

Door deze interacties tussen gemeente, praktijk en wetgever zullen de beoogde effecten van de Jeugdwet pas na langere tijd zichtbaar worden. Een vergelijkbare situatie heeft zich eerder voorgedaan, met de introductie van de Wmo (Wet maatschappelijke ondersteuning) in 2007. Gemeenten kregen met de Wmo de opdracht een samenhangend lokaal beleid te ontwikkelen voor maatschappelijke ondersteuning. Gemeenten werden daarbij verantwoordelijk voor de kwaliteit van de ondersteuning die instellingen bieden. Daarnaast werd een omslag verwacht van claim- en aanbodgericht werken naar vraag- en resultaatgericht werken. In zijn evaluatie van het gemeentelijk Wmo-beleid constateerde het SCP dat het Wmo-beleid in 2010 nog volop in ontwikkeling is en dat dit ook nog wel een tijd zo zal blijven. [34] Het SCP constateerde dat veruit de meeste gemeenten aan de wettelijke vereisten voldeden, zoals het betrekken van belanghebbenden en het voorzien in een Wmo-loket. Echter, "De gewenste omslag van claim- en aanbodgericht naar vraag- en resultaatgericht werken was in 2010/2011 nog niet voltooid". [35]

Trekken we deze bevinding uit de evaluatie van het gemeentelijk Wmo-beleid door naar de Jeugdwet, dan mag verwacht worden dat gemeenten allereerst die elementen uit de Jeugdwet uit zullen voeren die onder hun eigen regie vallen (vergelijkbaar met het instellen van een Wmo-loket) , maar dat de verder liggende (transformatie-)doelen op deze korte termijn nog niet gerealiseerd zullen zijn. Deze observatie tezamen met de insteek van deze evaluatie als tussenevaluatie betekent dat deze evaluatie zich vooral richt op de vraag of de ontwikkelingen als gevolg van de introductie van de Jeugdwet aansluiten bij de beoogde ontwikkelingen, of de beoogde werkingsmechanismen in de Jeugdwet zich al voordoen en of er op een adequate wijze wordt voorzien in de noodzakelijk waarborgen.

De beoogde verandering, het realiseren van de transformatiedoelen, zal het resultaat zijn van de interactie tussen het veld, gemeenten en landelijke overheid. Voor gemeenten is hun rol een nieuwe, ook het zorgveld wordt geconfronteerd met een nieuwe situatie. Tezamen zullen ze invulling moeten geven aan hun samenwerking en tezamen zullen ze moeten zoeken naar de manier waarop de tansformatiedoelen gerealiseerd kunnen worden. Er zou sprake moeten zijn van een 'lerend systeem' waarin geleerd wordt van fouten en successen. Een belangrijke vraag voor deze evaluatie is daarmee ook of er inderdaad sprake is van zo een lerend systeem. En, daarmee samenhangend, of er voldoende betrouwbare en valide informatie is om dit lerende systeem te voeden.

Deze evaluatie richt zich dus op het geven van inzicht in de veranderingen die het gevolg zijn van de Jeugdwet, op de vraag of en in welke mate deze veranderingen aansluiten bij de bedoelingen van de Jeugdwet en of en in welke mate sprake is van een lerend systeem. Die antwoorden kunnen aanleiding zijn voor aanbevelingen over de Jeugdwet of voor aanbevelingen over de uitvoering van de Jeugdwet.

---

33 K. Kuperus, A. Ogink, H. Gijzel, L. Ruigrok, *Inzicht in de ouderbijdrage in de Jeugdwet; Een onderzoek naar de (uitvoeringspraktijk van de) ouderbijdrage*, KPMG, Plexus 2015

34 https://www.scp.nl/Publicaties/Alle_publicaties/Publicaties_2013/Gemeentelijk_Wmo_beleid_2010

35 https://www.scp.nl/Publicaties/Alle_publicaties/Publicaties_2013/Gemeentelijk_Wmo_beleid_2010, p18

1.3.2 Dit is een evaluatie van de Jeugdwet, niet van de jeugdhulp

Deze wetsevaluatie is geen evaluatie van de jeugdhulp, maar een evaluatie van de Jeugdwet. Een evaluatie van de jeugdhulp zou een andere insteek hebben dan deze evaluatie. Bij deze evaluatie wordt steeds een directe relatie gelegd van de door ons te onderzoeken fenomenen met de Jeugdwet en de instrumenten in de Jeugdwet.

1.3.3 Onderdelen van deze evaluatie

Deze evaluatie is gebaseerd op vier deelstudies. In elk van deze deelstudies wordt ingegaan op de vier evaluatievragen.

De eerste studie is de juridische deelstudie. In dit deel staat de vormgeving van de Jeugdwet in het licht van de internationale verplichtingen aangaande de rechtspositie van cliënten centraal, ook wordt ingegaan op het begrip systeemverantwoordelijkheid in relatie tot de begrippen decentralisatie en gelijkheid en wordt ingegaan op de jurisprudentie en juridische literatuur over de Jeugdwet.

Delen 2,3 en 4 richten zich op de diverse actoren die van belang zijn bij de Jeugdwet: de gemeenten (deelstudie 2), cliënten (ouders en jeugd) (deelstudie 3) en het zorglandschap, waarin zowel het vrijwillige kader als het gedwongen kader in samenhang aan de orde komt (deelstudie 4). Deze deelstudies zijn gebaseerd op bestaande en aanvullende gegevensverzamelingen onder gemeenten, cliënten en zorgaanbieders.

Hiernaast zijn twee casestudies uitgevoerd die zich richten op de interactie tussen gemeente en veld in twee regio's in Nederland: Eindhoven en Groningen.

Elk van de deelstudies wordt gerapporteerd in een op zich staand hoofdstuk. Elk van deze hoofdstukken wordt afgesloten met conclusies en aanbevelingen voor het betreffende domein.

Het evaluatierapport als geheel wordt afgesloten met een slothoofdstuk. Dit slothoofdstuk geeft antwoord op de vraag hoe de ontwikkelingen in de jeugdhulp zich verhouden tot de doelen van de Jeugdwet, op de rol van de gemeenten en het veld en de vraag wordt beantwoord of en zo ja welke bijstellingen er in de wet nodig zijn. Daarbij wordt vooral ingegaan op de generieke elementen uit de deelstudies, op de overeenkomsten in de resultaten van de deelstudies en op mogelijke tegenstrijdigheden.

1.A *Bijlage* Wetswijzigingen Jeugdwet per 1 januari 2015

In deze bijlage wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste reeds in werking getreden wijzigingen van de wettekst van de Jeugdwet na 1 januari 2015.

Wet van 14 april 2016 tot uitvoering van het op 13 december 2006 te New York tot stand gekomen Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (*Trb*. 2007, 169)

Stb. 2016, 215 (Kamerstukken 33990). Op 26 juni 2016 in werking getreden (*Stb.* 2016, 216)

Belangrijkste wijziging:

— Aan artikel 2.2 lid 2 Jeugdwet is toegevoegd dat in het plan dat door de gemeenteraad wordt opgesteld inzake de jeugdhulp ook wordt aangegeven hoe het college van B&W uitvoering zal geven aan het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap.

Wet van 18 mei 2016 tot wijziging van wetten teneinde misslagen en omissies in wetten op het terrein van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport te herstellen, de broninhouding van eigen bijdragen voor beschermd wonen te kunnen voortzetten en het College bouw zorginstellingen op te heffen (Verzamelwet VWS 2016)

Stb. 2016, 206 (Kamerstukken 34191). Op 1 augustus 2016 in werking getreden (*Stb.* 2016, 270). Terugwerkende kracht tot 1 januari 2015.

Belangrijkste wijzigingen:

— In artikel 1.2 lid 1 onder a en lid 3 Jeugdwet is ‘een aanspraak’ vervangen door ‘een recht’.
— In artikel 2.11 lid 1 Jeugdwet is de zinsnede ‘behoudens de vaststelling van de rechten en plichten van de jeugdige of zijn ouders’ komen te vervallen, waardoor het nu duidelijk is dat alle taken van het college van B&W kunnen worden gedelegeerd.
— Artikel 7.4.0 Jeugdwet met betrekking tot gegevensverwerking is toegevoegd aan de wet.

Wet van 8 juni 2016 tot wijziging van de Wet langdurige zorg, de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015, de Jeugdwet en de Zorgverzekeringswet (Veegwet)

Stb. 2016, 268 (Kamerstukken 34279). Op 1 augustus 2016 in werking getreden (*Stb.* 2016, 269 en 270). Terugwerkende kracht tot 1 januari 2015.

Belangrijkste wijziging:

— Rechtsbescherming van betrokkenen bij beslissingen in het kader van verzoeken over persoonsgegevens (inzage, correctie, etc.) is nader geregeld. Artikel 7.3.17 Jeugdwet, waarin de status van bepaalde in dit artikel genoemde beslissingen wordt geregeld, is toegevoegd aan de wet.

Wet van 21 december 2016 tot wijziging van de Jeugdwet, het Besluit Jeugdwet, het Burgerlijk Wetboek en de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen met het oog op het afschaffen van de ouderbijdrage voor jeugdhulp

Stb. 2017, 64 (Kamerstukken 34614). Op 28 februari 2017 in werking getreden (*Stb.* 2017, 64). Terugwerkende kracht tot 1 januari 2016.

Belangrijkste wijziging:

— Ouderbijdrage jeugdhulp afgeschaft

2

Casestudie: Invulling van de basisondersteuning jeugd in de regio Westerkwartier en de gemeente Stadskanaal, provincie Groningen

Lucienne van Eijk, Menno Reijneveld, Hans Grietens[36].
Groningen: UMC Groningen, Sociale Geneeskunde / RU Groningen, Orthopedagogiek, 2017

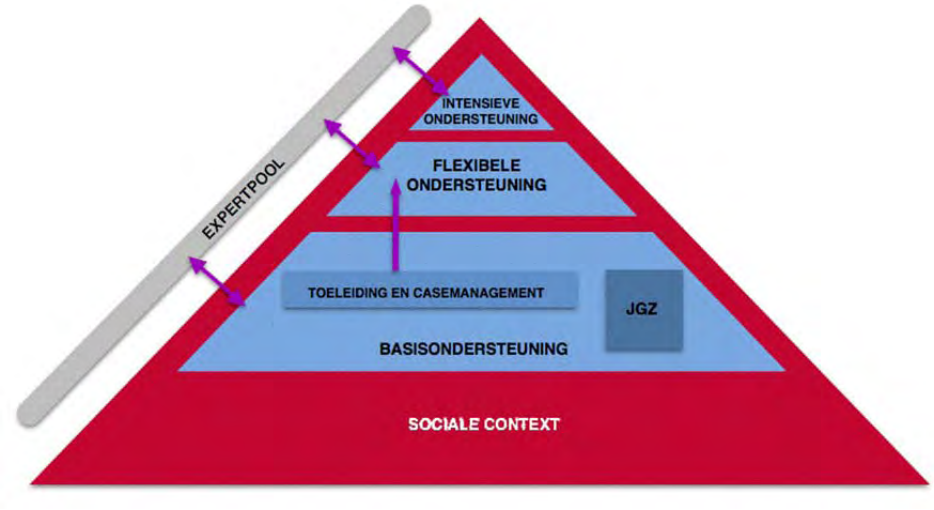
2.0 Inleiding

2.0.1 De organisatie van de jeugdhulp in de provincie Groningen

In de provincie Groningen werken alle 23 gemeenten samen in de Regionale Inkooporganisatie Groninger Gemeenten (RIGG). De RIGG valt onder de Gemeenschappelijke Regeling Publieke Gezondheid en Zorg in de provincie Groningen. De RIGG regelt de gezamenlijke inkoop van regionale jeugdhulp. Daarnaast heeft de RIGG een adviesfunctie voor gemeenten en bewaakt de kwaliteit van de jeugdhulp op basis van monitoring. De gemeenten hebben de doelen van de stelselherziening jeugd vertaald in het Groninger Functioneel Model in samenwerking met de jeugdhulpaanbieders (verder GFM, zie figuur 1) (RIGG, 2014).

36 Dit hoofdstuk werd geschreven op basis van interviews en rapportages uitgevoerd door Yvon van der Laan, Buro voor Beleid en Organisatieontwikkeling.

Figuur 1 het Groninger Functioneel Model (GFM)



Het GFM heeft de volgende structuur: de basis wordt gevormd door een gemeentelijke collectieve voorziening, bestaande uit een team van professionals met elkaar aanvullende kennis en vaardigheden (bijvoorbeeld professionals van een Centrum voor Jeugd en Gezin, Sociaal Wijkteam, gebiedsteam, basisteam, Wij-team). Het basisteam besluit in eerste instantie over zorgtoeleiding en casemanagement. Bij complexere ondersteuningsvragen kunnen professionals een beroep doen op flexibele en intensieve ondersteuning via de expertpool of met andere specialistische zorgprofessionals. De expertpool, flexibele en intensieve ondersteuning worden regionaal (lees: provinciaal) georganiseerd vanuit de RIGG (2014).

De rol van de academische werkplaats C4Youth

Voorliggende casestudie is uitgevoerd door C4Youth, de Academische Werkplaats Transformatie zorg voor Jeugd (AWTJ) in de provincie Groningen (zie ook www.C4Youth.nl). C4Youth verbindt praktijk, beleid, onderzoek en onderwijs, en ondersteunt de 23 gemeenten in de provincie Groningen met kennis bij de implementatie van de nieuwe jeugdwet (Van Eijk e.a., 2016). Belangrijke uitgangspunten hierbij zijn: innovatie, kenniscirculatie, monitoring en participatie.

In C4Youth worden drie centrale onderdelen van het GFM onderzocht en projectmatig doorontwikkeld. Onderscheiden worden de projecten ‘Versterking Basisondersteuning’, ‘Participatie van ouders en jongeren’ en ‘Monitoren van resultaten’. C4Youth inventariseerde bij de start in 2016 hoe de 23 gemeenten het onderdeel ‘basisondersteuning’ van het GFM hebben vormgegeven. Deze basisondersteuning heeft betrekking op:

— werken aan preventie met en in de pedagogische civil society;
— zorgdragen voor een veilig en gezond opvoed- en opgroeiklimaat;

— geven van deskundig advies over psychische en opvoed- en opgroeiproblemen aan degenen die beroepsmatig met jeugdigen werken;
— bieden van lichte ondersteuning/jeugdhulp op maat in aansluiting op onderwijs/voorschoolse voorzieningen, zorgtoeleiding en regie.

Centrale vraag in dit onderzoek in 2016 was: "welke typen teams zijn zichtbaar en hoe wordt de jeugdhulp in de 23 gemeenten concreet uitgevoerd?" Belangrijk is dat gevraagd werd naar hoe de uitvoering van deze taken in de praktijk daadwerkelijk gaat en niet naar hoe het in theorie is bedoeld.

De resultaten van deze inventarisatie worden beschreven in Evenboer et al. (Evenboer, K.E., Eijk, L.M. van, Eilering, R., Tiège, E. de, Grietens, H. & Reijneveld, S.A. (2017). Transformatie van de jeugdhulp: een inventarisatie van de basisteams in de provincie Groningen. Orthopedagogiek: Onderzoek en Praktijk, 56 (5-6), 136-144). Voor het doel van deze casusstudie is het van belang dat er in de provincie Groningen grofweg vier varianten van basisteams zichtbaar zijn:

1 *Uitgebreid Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG)*: het bestaande CJG is omgevormd om alle genoemde taken uit te kunnen voeren (14 gemeenten);

2 *Sociaal team*: de uitvoering is onderdeel van een breed sociaal team waarin hulp wordt aangeboden aan kinderen, jongeren, volwassenen en ouderen (5 gemeenten);

3 *Samenwerking van Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG) en een sociaal team*: het CJG werkt zoals voor de transitie. Taken zoals de zorgtoewijzing, mandatering en casemanagement worden door of in samenwerking met het sociaal team uitgevoerd (1 gemeente);

4 *Basisvoorzieningen met netwerk of team voor nieuwe taken:* basisvoorzieningen zoals jeugdgezondheidszorg, welzijn, kinderopvang of scholen geven invulling aan de preventieve taken en het creëren van een veilig opgroei- en opvoedklimaat. De zorgtoewijzing en het casemanagement vinden plaats via netwerkoverleggen waar experts aanschuiven of in een team van professionals met deskundigheid voor deze taken (3 gemeenten).

Op hoofdlijnen blijkt dat de 'Sociaal team' variant (2) vooral wordt toegepast in het stedelijke (centrale) gedeelte van de provincie en de CJG- en netwerkvarianten (1, 3 en 4) vooral in de plattelandsgemeenten. Als vervolg op deze inventarisatie startte C4Youth in 2017 met actie onderzoek in de basisteams Jeugd in drie gemeenten: Marum (variant 1), Ten Boer (variant 2) en Stadskanaal (variant 4).

2.0.2 Doel en werkwijze casestudies

C4Youth is één van de twee academische werkplaatsen die casestudies heeft uitgevoerd. In het brede onderzoek 'Evaluatie jeugdwet' staat de vraag centraal of de ontwikkelingen die door de Jeugdwet beoogd worden de goede kant op gaan, en hoe de gemeenten invulling geven aan hun lokale beleid. In de casestudies wordt gereflecteerd op de uitvoering van dit lokale beleid en wordt er inzicht geboden in 'hoe het echt werkt in de praktijk'.

De casestudies zijn uitgevoerd in verbinding met het actie onderzoek dat C4Youth uitvoert. Om praktische redenen is gekozen voor twee van de drie gemeenten: Marum (variant 1, uitgebreid CJG) en Stadskanaal (variant 4, basisvoorzieningen & team voor nieuwe taken). In de gemeente Marum vindt de implementatie van de jeugdwet op schaal van de regio Westerkwartier plaats (vier gemeenten). Hier zijn de vertegenwoordigende wethouder Jeugdhulp, twee beleidsmedewerkers en de coördinator basisondersteuning individueel , face-to-face geïnterviewd. In de gemeente Stadskanaal werden de wethouder Jeugdhulp, de beleidsmedewerker Jeugdhulp, de teamleider en de regisseur van het Centrum voor Jeugd en Gezin en Veiligheid (CJGV) idem dito geïnterviewd.

Er werd gebruik gemaakt van een half gestructureerd interview waarbij de volgende vragen centraal stonden:

1 Hoe wordt de jeugdwet uitgevoerd?
2 Hoe werken gemeenten en organisaties richting de transformatiedoelen?
3 Hoe geeft de gemeente de samenhang met andere wetgeving vorm? Zoals Passend Onderwijs, Wmo, Participatie?
4 Hoe wordt de vertaalslag van beleid naar praktijk gemaakt?
5 Hoe gaat het met de uitvoering van het beleid door de basisteams, huisartsen, onderwijs?
6 Wat zijn successen en knelpunten?

2.0.3 Leeswijzer

De resultaten van de interviews worden thematisch beschreven in de volgende paragrafen:

2.1 Twee casussen: CJG Westerkwartier en het CJGV Stadskanaal
2.2 Ervaren voordelen en nadelen van de regionale samenwerking in de RIGG
2.3 Veranderingen in de regierol: integrale benadering en meer samenwerken
2.4 Regie op beleid en uitvoering van de teams
2.5 Samenwerking met huisartsen
2.6 Samenwerking gemeenten en scholen rond Jeugdwet en Passend Onderwijs
2.7 Samenvatting en conclusies

2.1 Twee casussen: CJG Westerkwartier en het CJGV Stadskanaal

Deze paragraaf beschrijft op hoofdlijnen hoe de regio Westerkwartier en de gemeente Stadskanaal uitvoering hebben gegeven aan de nieuwe jeugdwet, en dan met name het onderdeel 'basisondersteuning' (zie vorige paragraaf).

Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG) Westerkwartier

De regio Westerkwartier bestaat uit vier gemeenten: Leek (19.536 inwoners per 1 januari 2017), Zuidhorn (18.794), Grootegast (12.155) en Marum (10.305). In totaal 60.790 inwoners, waarvan 15.187 jeugdigen van 0 tot 19 jaar (25%) (Sociaal Planbureau Groningen, 2017).

De vier gemeenten in het Westerkwartier hebben samen één CJG Westerkwartier, dat bestaat uit vier basisteams (in iedere gemeente een basisteam) en een gedeeld consulententeam. De basisteams bieden informatie en advies en lichte opvoedingsondersteuning aan jeugd en ouders en consultatie en advies aan andere organisaties.

Het basisteam CJG heeft nauwe samenwerkingsrelaties met het onderwijs, huisartsen en andere organisaties in het voorliggend veld. De basisteams bestaan uit medewerkers van: MEE, JGZ/GGD, Accare (POH), Elker Jeugdhulp, Reik, SPINN (Maatschappelijk Werk en Jongerenwerk), Stichting Welzijn gemeente Zuidhorn (SWgZ). De uitgangspunten en werkwijze van de vier basisteams zijn uniform, ongeacht dat de teams per gemeente georganiseerd zijn.

Het consulententeam heeft de opdracht om aanvullende analyses te maken met klanten, (complexe) casusregie[37] uit te voeren (1 kind/gezin, 1 plan, 1 regisseur) en is gemandateerd om adviezen jeugdhulp op te stellen voor het inzetten van de gespecialiseerde niet vrij toegankelijke zorg. De consulenten uit het consulententeam zijn ook onderdeel van een basisteam CJG, hiermee is een nauwe verbinding tussen basisteam en consulenten georganiseerd.

De consulenten voeren tevens veiligheidstaken uit zoals:

- Inschatten of de casus in het vrijwillig kader opgepakt kan (blijven) worden of naar Veilig Thuis doorgeleid moet worden;
- Opheffen van ernstige ontwikkelingsbedreiging of stagnerende ontwikkeling;
- Opstellen van veiligheidsplannen;
- Samenwerking met gecertificeerde instellingen;
- Casuïstiek van Veilig Thuis overnemen (regie nemen) waarbij een onderzoek van de Raad loopt of waarbij ouders open staan voor hulp maar waarbij wel sprake is van onveiligheid in de opvoeding;
- Zorg dragen voor besluitvorming en voor het regelen van toeleiding naar een vrijwillige gesloten plaatsing;
- Indienen van een verzoek tot onderzoek door de Raad voor Kinderbescherming.

Het consulententeam bestaat uit 11 jeugdconsulenten afkomstig van MEE, SPINN, voormalig BJZ, een praktijkbegeleider en gedragswetenschappers (via inkoop RIGG).

Centrum voor Jeugd en Gezin en Veiligheid (CJGV) Stadskanaal

In de gemeente Stadskanaal wonen per 1 januari 2017 32.621 inwoners waarvan 6917 jeugdigen van 0 tot 19 jaar (21%) (Sociaal Planbureau Groningen, 2017).

Het gemeentelijke Centrum voor Jeugd en Gezin en Veiligheid voert de toeleidingsfunctie voor de jeugdhulp uit. Het voormalig CJG heeft tot aan de decentralisatie Jeugdhulp de wettelijke CJG-taken uitgevoerd, gericht op informatie en advies, consultatie, licht pedagogische hulp en coördinatie van zorg. In de aanloop naar de transitie zijn deze taken gesplitst. De informatie- en adviesfunctie, de consultatie en versterking van het voorliggend veld en het bieden van licht pedagogische hulp en

37 Basisteamleden doen reguliere casusregie.

opvoedingsondersteuning is uit het CJG gehaald. Deze taken worden nu uitgevoerd door de basisondersteuning van het Maatschappelijk Werk en de Jeugdgezondheidszorg (GGD) die hiertoe versterkt zijn.

Het huidige CJGV heeft de primaire taken: analyseren van de vraag en situatie van de klant, het opstellen van een ondersteuningsplan, het toeleiden naar jeugdhulp en andere vormen van hulp, begeleiding of zorg en het voeren van de procesregie. Het CJGV is intermediair tussen het voorliggend veld en de niet vrij toegankelijke jeugdhulp en tussen het voorliggend veld en Veilig Thuis, de Raad voor de Kinderbescherming en de Gecertificeerde Instellingen. De medewerkers van het CJG zijn gemandateerd om verleningsbesluiten af te geven voor het inzetten van niet vrij toegankelijke zorg.

De consulenten van het CJGV voeren zelf geen hulpverlening uit en ook geen casusregie. Deze taken worden uitgevoerd door het voorliggend veld of de ingezette zorgaanbieder. Het CJGV voert wel procesregie uit. Het gaat hierbij om het bij elkaar brengen van de professionals als dat nodig is, bepalen wie de casusregie gaat voeren, het monitoren van de uitvoering door de geïndiceerde aanbieders en het voeren van evaluatiegesprekken met de jeugdhulpaanbieders. Ook het maken van een Veiligheidsplan behoort tot de taken van het CJGV.

2.2 Ervaren voordelen en nadelen van de regionale samenwerking in de RIGG

Zoals in de inleiding werd beschreven werken alle 23 gemeenten in de provincie Groningen samen in de Regionale Inkooporganisatie Groninger Gemeenten (RIGG), in eerste instantie voor een periode van drie jaar (2015-2017). Deze periode is inmiddels verlengd tot 1 januari 2021. De RIGG is heeft als kerntaken: de inkoop van alle jeugdhulp, monitoring en kwaliteit. Deze paragraaf beschrijft de voor- en nadelen die de regio Westerkwartier en de gemeente Stadskanaal ondervinden in dit samenwerkingsverband.

Voordelen

Beide gemeenten benoemen de samenwerking rondom de inkoop bij de jeugdhulpaanbieders als grootste voordeel van de RIGG. Om deze reden is de samenwerking binnen de RIGG met drie jaar verlengd tot en met 2020. Daarnaast hechten de gemeenten ook waarde aan de inhoudelijke samenwerking. De wethouder in het Westerkwartier beschrijft dit als volgt: “de basisvoorwaarden voor inkoop en kwaliteit en de manier waarop inkoop is geregeld, zijn goede ontwikkelingen. De technieken zijn centraal georganiseerd en kun je lokaal uitdragen.”

Nadelen

De RIGG en de gemeenten vormen wel twee aparte werelden. De gemeenten sturen lokaal op het eigen beleid en werken met lokale partners in een samenspel van lokale afspraken, wensen en belangen. Deze kunnen soms anders zijn of niet aansluiten bij de adviezen en voorstellen van de RIGG. Het is voor de RIGG lastig om sturing te geven aan jeugdhulpaanbieders als de gemeenten lokaal of in de subregio niet het advies van de RIGG willen (op)volgen.

Een ander lastig punt is het solidariteitsprincipe dat de gemeenten met elkaar in RIGG verband hebben afgesproken. De financiële solidariteit is bedoeld om alle kinderen dezelfde kansen te geven, ongeachte de financiële omstandigheden van specifieke gemeenten. Een individuele gemeente mag financieel niet de dupe worden als een jeugdige gebruik moet maken van specialistische jeugdhulp die een (te) grote financiële aanslag vormt op het beschikbare budget van de gemeente. Inmiddels is er daadwerkelijk een beroep gedaan op de solidariteit tussen de gemeenten om de financiële tekorten van 2016 van meerdere gemeenten te kunnen aanvullen. Dan blijkt de solidariteit van gemeenten soms onder druk te staan. Het gaat hier niet om het principe maar vanwege het feit dat gemeenten weinig zicht hebben op elkaars politieke visies, en in het verlengde hiervan, hun keuzes en middeleninzet.

2.3 Veranderingen in de regierol: integrale benadering, meer samenwerken, toegenomen complexiteit

Wethouders en beleidsmedewerkers van beide gemeenten vinden dat door de transitie van Awbz naar Wmo en Zorgverzekeringswet, de Participatiewet en de nieuwe Jeugdwet hun regierol sterk veranderd is. De regierol van de gemeente omvat meerdere beleidsterreinen tegelijk en vereist dus een meer een integrale benadering. De beleidsmedewerkers in de regio Westerkwartier beschrijven dit als volgt: “We werken meer samen binnen de regio en ook beleidsterrein overstijgend. Dit als gevolg van de ingezette regionale samenwerking tussen de vier gemeenten, tegenwoordig behalve op Jeugd nu ook ‘Sociaal Domein breed’.” Beleidsmedewerkers krijgen door de transities en de voorbereidingen van de gemeentelijke herindeling veel meer de rol van projectleider en werken intern veel meer samen met collega’s van andere afdelingen zoals juristen, Wmo-collega’s en medewerkers van de afdeling financiën. Ook deze afdelingen maken een kanteling naar integraal werken en regionale samenwerking met de andere gemeenten. ”Over het algemeen is het werk een stuk leuker en interessanter geworden.”

In de regio Westerkwartier bereiden de vier gemeenten een fusie voor. De wethouder verwacht dat door de verschillende visies van de gemeenteraden, de uitvoering van de regierol nog ingewikkelder zal worden.

De gemeente Stadskanaal wil komen tot een integrale aanpak Sociaal Domein. “Daar moet je als gemeente de ruimte voor krijgen en pakken”, zegt de wethouder. Om een integrale aanpak te kunnen realiseren oriënteert de gemeente zich op een andere organisatorische en meer bedrijfsmatige aanpak. Ook de beleidsmedewerker Jeugdhulp pleit voor een meer bedrijfsmatige aanpak. Daarnaast pleit zij, om haar regierol goed uit te kunnen voeren, voor mandaat binnen de gemeente om meer autonoom te kunnen werken. Een voorbeeld hiervan is een flexibel inzetbaar budget voor innovatie en de mogelijkheid voor tijdelijke uitbreiding van de formatie in het CJGV bij piekperiodes.

Wethouder en beleidsmedewerker constateren beiden dat er beperkingen zijn in ruimte en financiën om tot echte integrale arrangementen te kunnen komen. Op klantniveau lukt dit soms, na veel inspanning, langdurig zoeken en overtuigen. Maar het organiseren van samenhangende arrangementen voor doelgroepen wordt bemoeilijkt door de verschillende wetgevingen Wmo, Participatie en Jeugd. “Daar komt bij dat de kortingen op de budgetten voor de Sociale

Werkvoorziening, gezien de arbeidsparticipatie van de bevolking, een heel groot gat in de begroting slaan", aldus de wethouder. Het CJGV signaleert dat het lastig is om de samenwerking tussen de teams CJGV, Wmo en Participatie te vinden. Binnen de ketens in de jeugdhulp wordt er wel maatwerk geleverd, maar dit lukt nog niet bij een gezin met multi-problematiek , waarbij ook de Wmo en Participatiemedewerkers zijn betrokken.

De beleidsmedewerker zou graag de beschikking hebben over een vrij budget dat integraal ingezet kan worden, maar de middelen mogen alleen doelgericht besteed worden. "Het Rijk geeft een opdracht die niet uitgevoerd kan worden door de regels van het Rijk zelf" zegt de beleidsmedewerker. De knelpunten en belemmeringen verhinderen de gemeente niet om daar waar mogelijk de domeinen met elkaar te verbinden. Zo probeert de gemeente de schotten tussen de wetten en middelen van Participatie en Wmo te slechten met een samenwerking tussen zorgpartijen en (sociale) werkvoorziening op het gebied van dagbesteding. Het Speciaal Onderwijs is inmiddels verbonden met het Trainings- en Diagnosecentrum in de gemeente. Dit is een samenwerkingsverband tussen gemeente, SW-bedrijf en het ROC Noorderpoort. Hier worden de leerlingen voorbereid op de arbeidsmarkt om te voorkomen dat zij bij het schoolverlaten in de Participatiewet belanden.

2.4 Regie op beleid en uitvoering in de teams

Gemeenten blijken in de praktijk nog zoekende naar een optimaal sturings- en organisatiemodel om regie te kunnen voeren op beleid en uitvoering in de teams. In het Westerkwartier worden de basisteams Jeugd aangestuurd door een coördinator en zijn de medewerkers in dienst van de moederorganisaties. De medewerkers van het consulententeam zijn wél in dienst bij de gemeente.

De gemeenten in het Westerkwartier hebben geen harde implementatiedoelen en deadlines voor de transformatiedoelen opgelegd aan de teams. Zij vinden dat ze er bestuurlijk en ambtelijk "dicht genoeg op zitten" om tijdig te kunnen bijsturen. De wethouder ziet meer een rol van regisserende netwerkpartner voor zich, dan een sec opdrachtgevende rol. Toch ontstond tijdens het ontwikkelproces steeds meer behoefte aan regie, vertelt de beleidsmedewerker: "De gemeenten willen meer sturen op de organisatie en kwaliteit. De coördinator had geen mandaat en was in dienst bij één van de samenwerkingspartners. De strategie, leiding en aansturing werd bepaald door de moederorganisaties van de teamleden, die hierbij vooral de focus op de eigen organisatie en werkwijze hebben gehouden. Hierdoor is een gezamenlijke CJG-werkwijze niet voldoende uit de verf gekomen. Beleidsmedewerkers en coördinator vertellen dat het bij de start voor de medewerkers in de CJG-basisteams niet helder was wie leidend was: het CJG of de lijnfunctionaris van de moederorganisatie. Dit speelde des te meer als medewerkers in meerdere CJG-basisteams werkten en als het aantal uren klein was. Daarnaast waren de medewerkers bij de start niet goed op de hoogte van het gemeentelijk beleidskader, de transitiewensen en de verordening Jeugdhulp. Zij merkten dat er een andere aanpak werd verwacht, terwijl het niet duidelijk was hoe precies. Bovenstaande ervaringen zijn voor de regio Westerkwartier redenen geweest om een nieuw organisatiemodel te ontwikkelen. Op dit moment wordt gestart met de implementatie in de teams. Mogelijk dat het actie onderzoek van C4Youth hierbij een rol kan spelen.

De gemeente Stadskanaal hanteert een regiemodel waarin zij beleid en uitvoering dicht bij elkaar kan brengen en zelf de medewerkers van het CJGV kan aansturen. Het CJGV wordt aangestuurd door een teamleider en iedereen is –via verschillende constructies- in dienst van de gemeente (regisseurs, front officemedewerkers, consulenten en de gedragswetenschappers). Verschillende constructies zijn: rechtstreeks in dienst van de gemeente, gedetacheerd naar de gemeenten of werken via een payroll constructie voor de gemeente. De gezinscoaches en medewerkers uit de flexibele schil zijn wel in dienst van een externe moederorganisatie.

2.5 Samenwerking met huisartsen

De samenwerking tussen huisartsen en basisteams jeugd is een belangrijke voorwaarde om de transformatiedoelen te doen slagen. Een onlangs georganiseerde werkconferentie in de provincie Groningen maakte duidelijk dat lang niet alle huisartsen meerwaarde zien in samenwerking met 'het sociaal domein'. Huisartsen vragen zich af of de privacy van hun patiënt bij sociale (wijk)teams in veilige handen is en ook hebben ze kritiek op de werkwijze van sociale professionals als het gaat om (bereikbaarheid van) contactpersonen en terugkoppeling (Sociaal Planbureau Groningen, 2016).

Toch ontwikkelen huisartsen en sociaal domein in veel dorpen en gemeenten in de provincie nieuwe vormen van samenwerking. In het onderstaande wordt beschreven hoe de stand van zaken hieromtrent is in de regio Westerkwartier en de gemeente Stadskanaal, en wat de ervaren succesfactoren en verbeterpunten zijn.

Westerkwartier

In de regio Westerkwartier vormt een specifieke functie, namelijk de Praktijk Ondersteuners GGz Jeugd (verder PO jeugd) in de huisartsenpraktijken de schakel tussen het medische en sociale domein. De gebeurde eerst op kleine schaal (gestart in 2013) en later uitgebreider. Sinds mei 2016 wordt de PO jeugd ingezet bij 16 huisartsen verdeeld over de vier gemeenten van het Westerkwartier. De PO's jeugd zijn medewerkers van de GGZ-instellingen Accare en Lentis. Zij nemen deel aan de overleggen van de basisteams CJG. Inzet en huisvestingskosten worden door de gemeenten betaald. De pilot is in het voorjaar van 2017 geëvalueerd. In de gemeente Leek heeft de PO jeugd ongeveer 115 individuele jeugdigen gesproken in ongeveer 520 behandelcontacten met een gemiddelde van 5-7 behandelcontacten per jeugdige. Van deze jeugdigen is ongeveer 10% verwezen naar het CJG, 10% naar specialistische ondersteuning (voor onderzoek, behandeling of crisis); de overige 80% is door de PO jeugd zelf begeleid. Conclusie van de evaluatie is dat het aantal rechtstreekse verwijzingen van huisartsen naar GGZ-instellingen met de komst van PO jeugd stevig is gedaald. De gemeenten Grootegast en Zuidhorn laten vergelijkbare cijfers zien. In de gemeente Marum is weinig gebruik gemaakt van de PO jeugd. De verwachting is dat dit het gevolg is van een Multidisciplinair Overleg in deze gemeente, waarin de huisartsen en organisaties casuïstiek met elkaar bespreken.

Verbeterpunten

De verbeterpunten liggen vooral in de organisatievorm en de bedrijfsvoering. De huisartsen zouden graag nog meer formatie (door de gemeenten gefinancierd) van de PO jeugd willen inzetten. De

medewerkers PO jeugd werken voor meerdere huisartsen die allen zelf de agenda voor de inzet van uren in hun eigen praktijk willen beheren. Dit leidt tot inefficiënte ureninzet en veel reistijd. De medewerkers PO jeugd registreren vooralsnog in de systemen van de huisartsen, die echter van elkaar verschillen. Zij zouden bij voorkeur vanuit een centrale huisvesting willen werken en in een eigen systeem willen registreren. Gemeenten overleggen op dit moment met huisartsen en stellen een advies voor een vervolg op, in samenspraak met de huisartsen.

Succesfactoren

Welke factoren hebben in het Westerkwartier bijgedragen aan de succesvolle pilot PO jeugd bij de huisartsen? Volgens de beleidsmedewerkers: "klein beginnen, zorgen dat je de enthousiaste huisartsen betrekt, deze als katalysator inzetten, stug doorzetten. Heel veel praten, af en toe boos worden, heel soms met de vuist op tafel slaan, maar iedere keer de verbinding blijven zoeken. Eventueel als gemeente strategisch water bij de wijn doen". "Het Westerkwartier betaalt bijvoorbeeld de huisvestingskosten van de PO jeugd, dit is €50,- per dagdeel. Dit is de investering waard want de inschatting is dat de uitstroom naar de specialistische GGz met de inzet van de PO jeugd is gedaald. Verder is gebleken dat de PO jeugd de kinderen en ouders met lichtere ondersteuning voorziet in een behoefte. De verwachting is dat de preventieve inzet op termijn een kostenbesparing in de zwaardere zorg oplevert."

Stadskanaal

In de gemeente Stadskanaal verloopt de samenwerking tussen huisartsen en het sociale domein tot nu toe niet heel soepel. Het is niet mogelijk gebleken om bij de transitie in 2014/2015 een gezamenlijke agenda op te stellen of formele afspraken te maken. "Het blijft een aandachtspunt waar veel in geïnvesteerd wordt." aldus de wethouder en beleidsmedewerker.

Er werden en worden gesprekken gevoerd over de aansluiting van de huisartsen op het CJGV en andersom; hierbij wordt ook de rol van de Jeugdarts meegenomen. Omdat er geen gezamenlijke vertegenwoordiging van huisartsen in de gemeente is, heeft de gemeente overleg met alle individuele huisartsenpraktijken afzonderlijk. Centrale gespreksonderwerpen zijn: de verwijzingen van de huisartsen, samenwerking van huisartsen met het CJGV en de Jeugdarts en de meerwaarde van samenwerking voor de gemeente en de huisartsen. De gemeente heeft er belang bij dat huisartsen kinderen met problematiek die de huisartsenpraktijk te boven gaat, niet in de huidige mate en aantallen naar de GGZ doorverwijzen, maar dat er eerst bekeken wordt of de jeugdige ook door het CJGV of voorliggende organisaties in voldoende mate begeleid of geholpen kan worden. Wethouder en beleidsambtenaar hechten aan een bredere analyse en aan een check of de jeugdige bekend is bij het CJGV. Uit een onderzoek naar de verzoeken van toewijzing van de huisartsen in 2015 bleek dat veel van de betreffende cases al bekend waren bij het CJGV of het Maatschappelijk Werk. Tegelijkertijd wil de gemeente niet dat de huisartsen alle jeugdigen en hun ouders eerst naar het CJGV verwijzen omdat dit een te grote aanslag op de capaciteit van het CJGV vormt. Het CJGV geeft aan dat de huisartsen hen steeds vaker benaderen met de vraag om een bredere analyse en goede triage. De beleidsmedewerker geeft tegelijkertijd aan dat er nog steeds huisartsen zijn dit dat niet willen, die geen meerwaarde zien, die aan hun wettelijk recht van rechtstreekse verwijzingen willen

vasthouden. Ook zijn sommige huisartsen huiverig om het medisch beroepsgeheim of andere privacyregels te schenden. Enkele huisartsen vinden dat de samenwerking niet past in hun zakelijke bedrijfsvoering. Maar deze groep wordt wel steeds kleiner volgens de wethouder.

Sinds juli 2017 is er een 'go' voor een pilot 'Ondersteuner Jeugd en Gezin' (vergelijkbaar met de PO jeugd in het Westerkwartier) bij de huisartsen in het dorp Stadskanaal. De pilot is gestart op 1 september 2017. De opdracht van deze ondersteuner Jeugd en Gezin is om meer afstemming te organiseren tussen de huisartsen en het CJGV, met als einddoel te komen tot effectievere en efficiëntere hulpverlening en de zorg dichterbij te kunnen organiseren. Effecten die nagestreefd worden zijn: vermindering van het aantal (onnodige) doorverwijzingen naar specialistische jeugdhulp; het ontzorgen van de huisarts; sneller oppakken van de hulpverlening.

2.6 Samenwerking gemeenten en scholen rond Jeugdwet en Passend Onderwijs

De wet Passend Onderwijs en de Jeugdwet verplichten gemeenten en schoolbesturen om afspraken te maken over de samenwerking tussen jeugdhulp en onderwijsondersteuning. Hiervoor is in de provincie Groningen in eerste instantie het Afstemmingsoverleg Gemeenten en Onderwijs (AGO) opgericht. In het AGO wordt het wettelijke OOGO (op overeenstemming gericht overleg[38]) voorbereid, maar ook samengewerkt op onderwerpen die met de aansluiting van het Passend Onderwijs en de Jeugdhulp te maken hebben. Het AGO bestaat uit een vertegenwoordiging van de Groninger gemeenten (bestuurlijk en ambtelijk voorbereid) en de drie samenwerkingsverbanden (Swv) Passend Onderwijs: Swv Primair onderwijs, Swv Voorgezet Onderwijs (VO)-Stad en Swv VO-Ommelanden. In de praktijk is gebleken dat het AGO, ondanks dat de deelnemers het netwerk zinvol vinden, niet het juiste instrument is om samenwerkingsafspraken te ontwikkelen en te implementeren. Daarom is besloten om het bestuurlijk AGO op te heffen en de samenwerking op regionaal niveau tussen schoolbesturen en gemeenten verder vorm te geven. Samenwerking en besluitvorming tussen gemeenten en scholen vindt daarom meer in de eigen gemeente of regio plaats.

Onderstaand worden eerst activiteiten beschreven vanuit het samenwerkingsverband VO-Ommelanden (die betrekking hebben op de vier gemeenten van de regio Westerkwartier en de gemeente Stadskanaal). Daarna wordt ingezoomd op de regionale succes- en verbeterpunten.

Samenwerkingsverband VO-Ommelanden

Vanuit het Swv VO Ommelanden hebben de VO-scholen in de afgelopen periode vooral ingezet op de eigen preventieve aanpak van het signaleren van verzuim en het melden en opschalen naar leerplicht of zorg. Er vond een kanteling plaats: "van te laat melden naar preventief signaleren" en "van het maken van lijstjes als het niet meer lukt, naar eerder melden", volgens de directeur van het Swv VO Ommelanden.

Het samenwerkingsverband heeft een Expertise- en consultatieteam ingericht dat de scholen ondersteunt bij het inrichten van de routes en werkprocessen en voor advies en consulatie aan de

38 https://www.passendonderwijs.nl/samenwerkingsverbanden-en-gemeenten/afstemming-met-gemeenten/oogo-jeugd/

zorgcoördinatoren in de scholen. Hierdoor blijken de scholen steeds beter in staat om zorgsignalen te herkennen en op te pakken en zelf gesprekken te voeren, volgens de coördinator van het samenwerkingsverband.

Naar aanleiding van het project 'Ondersteuningroutes gemeente en onderwijs' hebben de gemeenten en het Swv VO Ommelanden voor het VO een checklist opgesteld met indicatoren voor de samenwerking. Het is de bedoeling dat de scholen, de leerplichtambtenaren en jeugdhulporganisaties de checklist halfjaarlijks invullen.

Op regionaal niveau starten het Swv VO Ommelanden en de gemeenten een pilot 'Task Force Jeugdhulp en Passend Onderwijs'. De aanleiding is de problematiek van thuiszitters en (te verwachten) voortijdig schoolverlaters. Het project is vooral gericht op leerlingen waarvan gebleken is dat zij de reguliere zorgroutes en samenwerking met het CJG niet voldoende geholpen kunnen worden. De Task Force is een bespreektafel die moet beslissen wie de regie neemt en welke acties uitgezet worden. Deelnemers zijn: het Regionaal Meld- en Coördinatiepunt Voortijdig Schoolverlaters (RMC) scholen, leerplichtambtenaren, CJG's, jeugdhulpaanbieders en organisaties voor onderwijsondersteuning. Dit project wordt in alle subregio's van de provincie Groningen ingezet.

Regio Westerkwartier

In de regio Westerkwartier kent men het ROGO: Regionaal Overleg Gemeenten (jeugd) en Onderwijs. Het ROGO is een breed overleg waarin de vier gemeenten, onderwijs (PO, VO, MBO) en voorschoolse voorzieningen gezamenlijk speerpunten vastleggen en uitwerken in werkgroepen. Voorbeelden zijn de zorgroutes tussen de scholen en het CJG en het Protocol Dyslexie.

Succesfactoren

Een succes in het Westerkwartier is de samenwerking tussen het CJG en de scholen (PO, VO, MBO). De scholen en het CJG hebben gezamenlijk zorgroutes ontwikkeld en vastgelegd, inclusief afspraken over signaleren, melden, gebruik van de Meldcode en het betrekken van het CJG. De samenwerking tussen ouders, school en CJG blijkt hierdoor veel sneller tot stand te komen dan in de periode voordat de zorgroutes ontwikkeld en ingevoerd waren.

Verbeterpunten

Een belangrijk aandachtspunt is het blijvend onder de aandacht brengen van de zorgroutes bij leerkrachten en CJG-medewerkers. Partijen schakelen elkaar regelmatig te laat in. Sommige scholen zijn snel geneigd om de verantwoordelijkheid voor de hulpvraag volledig bij het CJG te leggen (ook financieel) en andere houden de kinderen juist te lang bij zichzelf. Het blijkt nog niet voor alle scholen en ouders duidelijk te zijn wat het CJG kan bieden. Scholen willen graag dat de CJG-medewerkers duidelijker zichtbaar zijn voor ouders, niet alleen in de schoolgids, maar ook daadwerkelijk zichtbaar en bereikbaar. Scholen vinden de profilering van het CJG belangrijk omdat ouders te vaak de school geen toestemming geven om het CJG te betrekken. Vaak is er een verkeerd beeld van het CJG bij ouders: het CJG zou voor zware problemen zijn, vergelijk het Bureau Jeugdzorg in het verleden. Een

ander aandachtspunt op schaal van het ROGO is de verbinding met en de toeleiding naar de arbeidsmarkt.

Gemeente Stadskanaal

In de regio Zuid-Oost-Groningen, waar Stadskanaal onderdeel van is, hebben de gemeenten, het MBO en het VO recent afgesproken de samenwerking rond de nieuwe jeugdwet en Passend Onderwijs op RMC-niveau te gaan organiseren. De wens is dat ook het Primair Onderwijs zich daarbij aansluit, met name voor de zaken die gemeente overstijgend zijn (maar dit is nog niet gerealiseerd).

Succesfactoren

Gemeenten en scholen hebben nieuwe afspraken gemaakt om de eigen (nieuwe) wettelijke rollen en taken goed uit te kunnen voeren. Zo heeft de gemeente in het PO meer uren van de Jeugdverpleegkundige ingezet voor consultatie en advies en als intermediair naar het CJGV. In het VO idem dito met het Maatschappelijk Werk en de Jeugdarts. In het project 'De School als wijk' wordt de relatie van MBO met leerplicht, verslavingszorg en jeugdhulp versterkt en zijn buurtsportcoaches van het welzijnswerk actief. Deze acties hebben allen als doel om eventuele problemen vroegtijdig te kunnen signaleren en toe te leiden naar het CJGV.

Verbeterpunten

Zowel de gemeente als het Swv VO Ommelanden ervaren knelpunten in de gebiedsgrootte waarop samengewerkt moet worden. In het basisonderwijs is de financiering van de zorg voor Passend Onderwijs over de afzonderlijke scholen verdeeld. De gemeente zou graag met de gezamenlijke basisscholen overleg voeren, maar ervaart het als lastig om de besturen samen aan tafel te krijgen. Daarom moet zij met ieder bestuur apart afspraken maken.

Wat betreft het VO zou het Swv VO Ommelanden graag meer met de gemeenten op subregionaal niveau in Zuid-Oost Groningen werken, maar merkt dat de gemeenten in dit gebied veelal individueel en lokaal willen opereren. Dit is lastig volgens de coördinator, omdat de leerlingen zich wel over de gemeentegrenzen heen begeven en het onderwijs daarom graag uniformiteit in werkwijze en afspraken nastreeft.

Ook lastig is dat regionale indelingen op verschillende beleidsterreinen niet overeenkomen. De swv's VO komen vallen samen met de regio's jeugdhulp, maar niet met de RMC-regio's en de arbeidsmarktregio's. Het gevolg is dat alle partijen en organisaties veel tijd moeten spenderen aan afstemming en reizen. De aanstaande gemeentelijke herindeling zorgt voor vertraging in het zoeken van oplossingen.

De directeur van het Swv VO Ommelanden merkt op dat nu de scholen werken aan het beter op orde krijgen van tijdige signalering van verzuim of zorgsignalen, de gemeente Stadskanaal kampt met gebrek aan tijdscapaciteit van de leerplichtambtenaar voor het oppakken van de verzuimmeldingen

en de Jeugdarts voor het onderzoeken en beoordelen van onbegrepen lichamelijke klachten en medisch verzuim.

Het CJGV heeft, volgens de coördinator Swv VO Ommelanden, een wachtlijst. Het CJGV en de wethouder geven echter aan dat er geen wachtlijst is en dat er ook geen sprake is van wachttijden bij jeugdhulpaanbieders door het toedoen van het CJGV, maar dat de scholen verwachten dat het CJGV bij wijze van spreken de volgende dag al zorg ingezet heeft. Het CJGV ervaart een behoorlijke snelle doorverwijzing van acute gevallen in het onderwijs naar het CJGV terwijl het de bedoeling van de gemeente is dat scholen eerst contact opnemen met het Maatschappelijk Werk of de Jeugdarts.

Het CJGV kan niet aan de wens van scholen voldoen om aan alle Zorg Advies Teams en zorgoverleggen op scholen deel te nemen. Ook dit is de taak van het Maatschappelijk Werk en de Jeugdgezondheidszorg. Het CJGV heeft een voorkeur voor zorgoverleggen per jeugdige, op maat, met alleen die organisaties en het netwerk dat bij die jeugdige betrokken is. Deelname aan algemene casuïstieknetwerken is minder effectief en efficiënt volgens het CJGV. De gemeente hoopt dat het project 'Ondersteuningsroutes gemeenten en onderwijs' en de 'Task Force', deze knelpunten kunnen gaan oplossen.

Zowel de gemeente (beleidsmedewerker en CJGV) als de directeur van het Swv VO Ommelanden spreken de wens uit om meer helderheid en eenduidigheid te willen krijgen over rollen, taken en verantwoordelijkheden en verwachtingen over en weer. De implementatie van de door het AGO ontwikkelde gemeente-onderwijs-zorgroutes en werkprocessen, de nieuwe Task Force, de evaluatie van de Checklist en de geplande diepte-interviews van het CJGV met de ketenpartners waaronder het onderwijs, kunnen hierbij goede instrumenten zijn.

2.7 Samenvatting en conclusies

De 23 Groninger gemeenten hebben in samenspraak met de jeugdhulpaanbieders een krachtig instrument ingezet om de nieuwe jeugdwet en bijbehorende transitie en transformatie vorm te geven: de Regionale Inkooporganisatie Groninger Gemeenten (RIGG). De regio Westerkwartier en de gemeente Stadskanaal noemen de samenwerking rondom de inkoop bij de jeugdhulpaanbieders als het grootste voordeel van de RIGG. Daarnaast hechten de gemeenten ook waarde aan de inhoudelijke samenwerking. In de praktijk blijkt soms spanning te ontstaan in de vertaling van de regionale afspraken naar de lokale situatie, omdat gemeenten werken met lokale partners in een samenspel van lokale afspraken, wensen en belangen. Als gemeenten afwijken van de regionale afspraken levert dit voor zowel de RIGG als de betrokken jeugdhulpaanbieders tot extra werk. Het solidariteitsprincipe bij de inkoop van specialistische jeugdhulp wordt alom gewaardeerd, maar staat onder druk omdat gemeenten weinig zicht hebben op elkaars politieke visies, en in het verlengde hiervan, hun keuzes en middeleninzet.

De drie transities (Zorgverzekeringswet, de Participatiewet en de Jeugdwet) hebben de regierol van gemeenten sterk veranderd. De samenhang tussen deze wetten maakt een integrale en beleidsterrein overstijgende benadering noodzakelijk. Als gevolg hiervan wordt er intern meer samengewerkt met andere afdelingen zoals juristen, Wmo-collega's en medewerkers van de afdeling financiën. De

complexiteit van de nieuwe wetten maakt ook regionale samenwerking met de andere gemeenten (nog) meer noodzakelijk. De gemeenten ervaren tegenstrijdigheden in visie en regelgeving van de Rijksoverheid: integrale arrangementen kunnen soms niet uitgevoerd worden door de regels van de Rijksoverheid zelf.

Wat betreft de nieuwe jeugdwet wordt gezocht naar en geëxperimenteerd met een optimaal sturings- en organisatiemodel om regie te kunnen voeren op beleid en uitvoering. Voor de teams die de 'basisondersteuning jeugd' uitvoeren (b)lijkt een vorm waarbij teamleden in dienst zijn van de gemeente in de praktijk het beste te werken.

Samenwerking met huisartsen en onderwijs wordt als cruciaal gezien voor het slagen van de transitie en transformatie. Huisartsen in de provincie Groningen blijken echter lang niet altijd meerwaarde te zien in samenwerking met 'het sociaal domein'. Men vraagt zich af of de privacy van hun patiënt bij sociale (wijk)teams in veilige handen is en ook hebben huisartsen kritiek op de werkwijze van sociale professionals als het gaat om (bereikbaarheid van) contactpersonen en terugkoppeling. Toch ontwikkelen zich verschillende vormen van samenwerking. Een vorm die in de provincie Groningen in ieder geval lijkt te werken is die van Praktijk Ondersteuners (PO) GGZ Jeugd in de huisartsenpraktijk, die de schakel vormt tussen het medische en sociale domein. Alhoewel er nog geen harde provincie brede cijfers beschikbaar zijn, lijkt de evaluatie van de pilot in de regio Westerkwartier uit te wijzen dat het aantal rechtstreekse verwijzingen van huisartsen naar GGZ-instellingen met de komst van PO GGz jeugd stevig is gedaald. Er wordt nog gezocht naar een optimale organisatievorm en bedrijfsvoering.

Wat betreft de uitvoering van de wet Passend Onderwijs is er in de provincie Groningen veel tijd en energie gaan zitten in het zoeken naar optimale schaalgrootte van overlegstructuren, wat belemmerend werkte op de voortgang van inhoudelijke beleidsontwikkeling en implementatie. Het provincie brede Afstemmingsoverleg Gemeenten en Onderwijs (AGO) bleek niet het juiste instrument is om samenwerkingsafspraken te ontwikkelen en te implementeren. Besloten werd om de samenwerking op regionaal niveau tussen schoolbesturen en gemeenten vorm te geven. Dit bleek in de regio Westerkwartier goed te werken, maar in de gemeente Stadskanaal staat de nieuwe overlegstructuur nog niet stevig. Ervaren knelpunten zijn de gebiedsgrootte waarop samengewerkt moet worden en het feit dat regionale indelingen op verschillende beleidsterreinen (jeugdhulp, RMC-regio's en arbeidsmarktregio's) niet overeenkomen.

De Jeugdwet heeft, in samenhang met de andere transformaties, grote invloed gehad op de werkwijze van de onderzochte gemeenten. De gemeenten kunnen meer sturen en ervaren het werkveld als complex. Ze hebben elk oplossingen ontwikkeld voor de vormgeving van de zorg voor jeugdigen en voor de afstemming met aanpalende domeinen zoals huisartsenzorg en het onderwijs. De mate waarin deze oplossingen werken, zal in de komende periode moeten blijken.

3

Juridische deelstudie

prof. mr. drs. M.R. Bruning, mr. R. de Boer, mr. D.S. Verkroost

3.1 Inleiding

Zoals in hoofdstuk 1 duidelijk werd, is het doel van de Jeugdwet om het jeugdstelsel te vereenvoudigen en efficiënter en effectiever te maken. Het uiteindelijke doel is om de eigen kracht van jeugdigen en het probleemoplossend vermogen van hun gezinnen en sociale omgeving te versterken.[39] De Jeugdwet heeft daarnaast, op grond van internationale kinderrechten, algemene doelen, namelijk om ieder kind te verzekeren van de bescherming en zorg die nodig zijn voor zijn of haar welzijn en om het recht van het kind op de best mogelijke gezondheid en gezondheidszorg te waarborgen (artt. 3 en 24 Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK)). Een ander doel van de wet is om jeugdigen en ouders meer invloed te geven op de kwaliteit van de hulp die hen wordt geboden.[40] In deze juridische deelstudie van het evaluatieonderzoek wordt onderzocht hoe de Jeugdwet in het juridische domein wordt toegepast (deelvraag 1 van deze wetsevaluatie, toegespitst op de *juridische* uitvoeringspraktijk; zie verder par. 3.1.3). Het doel van de juridische deelstudie is om door middel van een literatuur- en jurisprudentieonderzoek zicht te krijgen op juridische aandachtspunten en knelpunten van de Jeugdwet en daarmee samenhangende toepassingsvraagstukken. Er wordt daarbij onderscheid gemaakt tussen knelpunten die uitsluitend door middel van een wetswijziging kunnen worden gerepareerd en aandachtspunten die in de praktijk zelf kunnen worden opgelost. Daarbij zal, voor zover relevant, onderscheid gemaakt worden tussen hulp in het vrijwillige kader en hulp in het kader van kinderbeschermingsmaatregelen of het jeugdstrafrecht, ook wel het gedwongen kader genoemd. De relevantie van dit onderscheid voor ons onderzoek wordt hieronder toegelicht (par. 3.1.2). Ook wordt hieronder een toelichting gegeven op de opbouw van het hoofdstuk (par. 3.1.1) en wordt een verantwoording van het uitgevoerde onderzoek gegeven (par. 3.1.3). In dit hoofdstuk zal niet worden ingegaan op de vraag of de resultaten zich in de beoogde richting van de transformatiedoelen bewegen, omdat hiervoor empirische bevindingen nodig zijn en in dit hoofdstuk slechts een analyse wordt gepresenteerd van bevindingen uit (juridische) literatuur en jurisprudentie. De uitkomsten van het empirische onderzoek zijn te vinden in de hoofdstukken van de deelstudies cliënten, gemeenten, zorglandschap en veiligheid.

---

39 *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, 3, p. 2.

40 *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, 3, p. 41-42.

3.1.1 Opbouw van het hoofdstuk

In dit hoofdstuk worden de juridische aandachtspunten ten aanzien van de Jeugdwet beschreven die aan de orde zijn gekomen in de (juridische) literatuur en onderzoeksrapporten. Ook wordt een overzicht gegeven van de (inter)nationale verplichtingen die relevant zijn voor de Jeugdwet en de jurisprudentie die tot 1 juli 2017 is verschenen over de toepassing van de Jeugdwet in de praktijk. Er wordt niet beoogd een volledig overzicht van de Jeugdwet te geven. Alleen de thema's waar aandacht voor is geweest in de Tweede Kamer, media, juridische literatuur, onderzoeksrapporten of (op www.rechtspraak.nl gepubliceerde) jurisprudentie worden behandeld.

Dit hoofdstuk is opgebouwd aan de hand van de regelingen die in de Jeugdwet zijn opgenomen om te verzekeren dat jeugdigen de bescherming en hulp krijgen die zij nodig hebben, met voldoende rechtswaarborgen voor de betrokkenen.[41] Het betreft de volgende onderdelen:

— De jeugdhulpplicht van gemeenten[42] (par. 3.2): de toegang, het treffen van een (individuele) jeugdhulpvoorziening en de verantwoordelijkheid voor een toereikend jeugdhulpaanbod, waaronder onder meer pleegzorg en gesloten jeugdhulp;

— De kwaliteitseisen die de Jeugdwet stelt voor de uitvoering van jeugdhulp, -bescherming en -reclassering (par. 3.3);

— De rechtspositie van jeugdigen en ouders in het kader van de Jeugdwet (par. 3.4).

Het hoofdstuk eindigt met enkele overstijgende thema's, namelijk de spanning tussen decentralisatie en rechtsgelijkheid in het licht van jeugdhulp en de stelselverantwoordelijkheid van het Rijk (par. 3.5). Hierbij wordt ook ingegaan op verplichtingen ten aanzien van jeugdhulp die voortvloeien uit het internationale recht, met daarbij aandacht voor de progressieve realisatie van sociale rechten. Tevens wordt besproken hoe de ministers hun stelselverantwoordelijkheid in de praktijk invullen.

3.1.2 Onderscheid tussen het vrijwillige en gedwongen kader

Voor een juridische analyse van de Jeugdwet is het belangrijk om in acht te nemen dat er voor jeugdhulp twee kaders bestaan: het vrijwillige kader en het gedwongen kader. In het vrijwillige kader wordt jeugdhulp vrijwillig geaccepteerd of verzocht door de betrokkenen. In het gedwongen kader wordt jeugdhulp opgelegd nadat de kinderrechter een maatregel van kinderbescherming heeft uitgesproken. Onder het gedwongen kader valt ook jeugdhulp die in het kader van het jeugdstrafrecht wordt opgelegd, bijvoorbeeld wanneer een jeugdstrafrechter heeft beslist over het opleggen van bijzondere voorwaarden die zijn gekoppeld aan een schorsing van de voorlopige hechtenis of aan een voorwaardelijk deel van een straf of maatregel en die jeugdhulp omvatten. Het gedwongen kader is, mede onder invloed van kinder- en mensenrechtenverdragen, sterk gereguleerd.

41 *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, 3, p. 41-42. Zie ook de startnotitie van M.R. Bruning waarin een evaluatiekader voor de Jeugdwet is gepresenteerd; deze notitie is in opdracht van ZonMW voorbereid (Bruning 2016).

42 Daar waar in dit hoofdstuk de 'gemeente' wordt genoemd, wordt in bepaalde gevallen het college van burgemeester en wethouders van de gemeente bedoeld. Hiervoor wordt verwezen naar de wetsbepalingen.

Zo vereist artikel 8 van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM) dat inbreuken op het gezinsleven door de toepassing van maatregelen van kinderbescherming zijn voorzien bij wet en noodzakelijk zijn in een democratische samenleving. Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) heeft deze voorwaarden in vele uitspraken nader uitgewerkt, en daaruit zijn verschillende (positieve) verplichtingen voor de verdragsstaten af te leiden. Een voorbeeld is het recht van minderjarigen om gehoord te worden in situaties waarbij een inbreuk wordt gemaakt op hun recht op familie- en privéleven.[43] Deze verplichtingen gelden voor alle situaties waarin de overheid met een maatregel van kinderbescherming, waarmee ouder en kind worden gedwongen om mee te werken aan hulpverlening, een inbreuk maakt op het recht op eerbiediging van het privé- en gezinsleven.

In de parlementaire geschiedenis is ook uitdrukkelijk gewezen op de waarborgen die gelden bij maatregelen van kinderbescherming en jeugdreclassering (het gedwongen kader) en die voortvloeien uit onder meer artikel 8 EVRM. De wetgever noemt als waarborgen proportionaliteit en subsidiariteit, rechtsgelijkheid, verbod van willekeur, rechtszekerheid en uniformiteit.[44] Over uniformiteit is veel gediscussieerd tijdens de consultatieronde van het conceptwetsvoorstel Jeugdwet: minderjarigen die met het gedwongen kader te maken hebben, zouden niet de dupe mogen worden van gemeentelijke verschillen in aanpak en aanbod van jeugdbescherming en jeugdreclassering, juist ook omdat de overheid een – uit het IVRK voortvloeiende – verplichting heeft om deze groep extra kwetsbare kinderen te beschermen.[45] Vanuit het licht van de verplichtingen die voortvloeien uit mensen- en kinderrechtenverdragen heeft de wetgever bijvoorbeeld ook het vereiste van certificering ingevoerd voor instellingen die kinderbescherming en jeugdreclassering uitvoeren; deze vormen van 'gedwongen hulpverlening' moeten immers van hoge kwaliteit zijn en voor ouders en minderjarigen met voldoende rechtswaarborgen zijn omkleed, aangezien het gaat om overheidsbemoeienis met gezinnen die daarom niet hebben gevraagd. De verplichting tot certificering komt voort uit eerdere kritiek op de plannen van de stelselherziening jeugdzorg, waarbij werd aangegeven dat voor justitiële vormen van jeugdhulp zwaardere kwaliteitseisen zouden moeten gelden vanwege het ingrijpende karakter ervan.[46] Met certificering kan de kwaliteit van de uitvoering van maatregelen van kinderbescherming en jeugdreclassering volgens de wetgever worden behouden en verbeterd.[47] Zie over de kwaliteits- en certificeringseisen verder paragraaf 3.3. De verplichtingen die gelden voor de gecertificeerde instellingen die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van hulp in het gedwongen kader, waarbij een inbreuk wordt gemaakt op het recht op respect voor familie- en privéleven, zijn als

---

43 Hierbij kan onder meer gedacht worden aan de M&M t. Kroatië-zaak – een zaak over een vechtscheiding waarbij een meisje jarenlang ernstig in de knel zat tussen de conflicten van haar beide ouders en tevens slachtoffer was van fysiek geweld van haar vader – waarin het EHRM oordeelde dat sprake was van een schending van de procedurele positieve verplichtingen die uit artikel 8 EVRM voortvloeien. In deze zaak gaf het EHRM aan dat het recht op persoonlijke autonomie voor minderjarigen inhoudt dat zij als rechtssubjecten die niet zelfstandig hun rechten kunnen uitoefenen, moeten zijn geraadpleegd en ook gehoord moeten worden. Hierbij moet rekening worden gehouden met hun ontwikkelende vermogens en capaciteiten, zoals dat uitgewerkt is in artikel 12 IVRK. EHRM 3 september 2015, appl. nr. 10161, 13 (M. en M. t. Kroatië); zie ook de annotatie bij deze uitspraak van Bruning (ECHR 2016, nr. 234) en Florescu, Liefaard & Bruning 2015.

44 *Kamerstukken II* 2013/14, 33684, 3, p. 34.

45 Bruning, Liefaard & Vlaardingerbroek 2016, p. 764.

46 Bruning, Liefaard & Vlaardingerbroek 2016, p. 770.

47 *Kamerstukken II* 2013/14, 33684, 3, p. 44.

het ware extra verplichtingen die gelden voor een klein deel van het totale aantal jongeren dat met jeugdhulp te maken krijgt.[48]

3.1.3 Verantwoording van het onderzoek

Voor dit literatuuronderzoek is gezocht naar juridische aandachtspunten van de Jeugdwet. Informatie is met name geput uit de parlementaire stukken, (voorgestelde) wetswijzigingen, Kamervragen en juridische literatuur (opgenomen in databases als Legal Intelligence en OpMaat) waarin de Jeugdwet aan de orde komt. Ook is onderzocht of de recent (tot 1 oktober 2017) verschenen onderzoeksrapporten, voortgangsrapportages, Inspectierapporten en andere juridische documenten juridische knelpunten van de Jeugdwet benoemen. Verder is op www.rechtspraak.nl gezocht naar alle uitspraken die in het kader van deze wetsevaluatie relevant zijn.[49] Hiervoor zijn alle uitspraken die vanaf 1 januari 2015 tot en met 1 juli 2017 op rechtspraak.nl gepubliceerd zijn en de zoekterm "Jeugdwet" bevatten, onderzocht. Deze zoekopdracht resulteerde in 447 uitspraken van rechtbanken, gerechtshoven en de Centrale Raad van Beroep (hierna: CRvB). Deze uitspraken zijn gesorteerd per onderwerp en vervolgens geanalyseerd.[50] Aan de hand van de analyse van de gepubliceerde rechterlijke uitspraken is inzicht verkregen in welke thema's met name aan de orde zijn gekomen gedurende de eerste periode na de inwerkingtreding van de Jeugdwet.

Naar de thema's stelselverantwoordelijkheid, gelijkheid en internationale minimumverplichtingen zijn deelstudies verricht door medewerkers van de Universiteit Leiden.[51] De belangrijkste bevindingen van deze deelstudies zijn opgenomen in paragraaf 5 van dit hoofdstuk. De volledige onderzoeken zijn als aparte bijlagen bij het evaluatieonderzoek gevoegd.

Verder is bij aanvang van het onderzoek gesproken met 'sleutelpersonen', zoals de Kinderombudsman en Defence for Children. Ook zijn tijdens een expertmeeting van juristen over de Jeugdwet juridische aandachtspunten geïnventariseerd. Deze expertgroep 'Juristennetwerk Jeugdwet' bestaat uit juristen van gecertificeerde instellingen (hierna: GI's), de Raad voor de Kinderbescherming en gemeenten, juristen uit de wetenschap, advocaten en een kinderrechter. In de afrondende fase van het onderzoek zijn de voorlopige onderzoeksbevindingen met dezelfde expertgroep gedeeld.

---

48 In 2016 kregen 404.080 jongeren te maken met jeugdhulp. Hiervan hadden 39.685 jongeren te maken met jeugdbescherming. Bovendien hadden in 2016 van de 404.080 jongeren die met jeugdhulp te maken kregen er in totaal 10.680 te maken met jeugdreclassering (CBS StatLine 2017, geselecteerde periode: 2016). Volgens de voorlopige cijfers over het eerste halfjaar van 2017 kregen 333.505 jongeren te maken met jeugdhulp. Van deze jongeren hadden er 34.940 te maken met jeugdbescherming en 8.450 met jeugdreclassering (CBS StatLine 2017; geselecteerde periode: voorlopige cijfers 1e halfjaar 2017).

49 Voor de volledigheid moet worden aangetekend dat deze database (www.rechtspraak.nl) niet uitputtend is, aangezien niet alle uitspraken door rechterlijke instanties worden aangeleverd en besloten kan worden een uitspraak niet in deze online toegankelijke database op te nemen. Wij gaan er echter van uit dat de door de rechterlijke instanties relevant geachte uitspraken in deze database zijn opgenomen.

50 Een groot deel van de gepubliceerde uitspraken met de zoekterm "Jeugdwet" bleek irrelevant voor dit onderzoek, aangezien in deze uitspraken de Jeugdwet slechts werd genoemd als wettelijke grondslag voor een bepaalde organisatie (bijv. een GI als bedoel in artikel 1.1 Jw) of maatregel.

51 Dr. mr. M.L. van Emmerik, dr. mr. G. Boogaard, prof. dr. mr. T. Liefaard, prof. mr. J.E. Doek & mr. D.S. Verkroost.

In deze deelstudie wordt uitsluitend gerapporteerd over thema's in relatie tot de Jeugdwet waar in de literatuur en jurisprudentie aandacht aan is besteed. De aanname is dat deze thema's knelpunten bij de toepassing van de wet betreffen waarover wordt gepubliceerd of die aan de rechter worden voorgelegd. Het is opvallend dat bepaalde thema's waarvan de verwachting was deze tegen te komen, niet naar voren zijn gekomen in de literatuurstudie en het jurisprudentieonderzoek. Het betreft dan onder meer de samenloop tussen het jeugdstrafrecht en de Jeugdwet en het toezicht op de uitvoering van de Jeugdwet (controle door de gemeenteraad, Inspectie, etc.), waar niet of nauwelijks over is gepubliceerd.

3.2 Jeugdhulpplicht

In deze paragraaf wordt ingegaan op de juridische aandachtspunten die uit het onderzoek naar voren komen ten aanzien van de jeugdhulpplicht van gemeenten (art. 2.3 Jw).[52] De jeugdhulpplicht is tweeledig. Ten eerste omvat deze de verantwoordelijkheid van de gemeente voor de toegang tot en de toekenning van een jeugdhulpvoorziening (par. 3.2.1). Ten tweede valt hieronder de verantwoordelijkheid van de gemeente om te zorgen voor een toereikend aanbod van voorzieningen die jeugdhulp bieden en een voldoende aanbod van gecertificeerde instellingen, die jeugdbescherming en jeugdreclassering uitvoeren (par. 3.2.2). In paragraaf 3.2.3 komt gesloten jeugdhulp, een specifieke vorm van gespecialiseerde jeugdhulp , die in de literatuur en jurisprudentie veel aandacht heeft gekregen, aan de orde.

3.2.1 Toegang: toeleiding tot, advisering over en bepaling van jeugdhulp

In tegenstelling tot de Wet op de jeugdzorg, de voorganger van de Jeugdwet, schrijft de Jeugdwet niet voor hoe de toeleiding tot de jeugdhulp moet worden geregeld, om zo gemeenten beleidsvrijheid te geven bij de uitoefening van hun taken, waardoor ruimte voor maatwerk en regionale verschillen ontstaat.[53] De beslissing of een jeugdige is aangewezen op een individuele jeugdhulpvoorziening, moet worden vastgelegd in een verleningsbesluit, waar de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) op van toepassing is (par. 3.2.1.1).[54] Uit de gepubliceerde jurisprudentie over de jeugdhulp in het vrijwillige kader blijkt dat de gemeente zich bij de toeleiding tot, advisering over en de bepaling van de jeugdhulp moet houden aan een aantal zorgvuldigheidseisen en motiveringseisen (par. 3.2.1.2). De Raad van State zegt hierover (in de bredere context van het sociale domein) dat de huidige inrichting van het bestuursrecht met zich meebrengt dat maatwerk en integraal bestuur in het kader van de rechtsbescherming bij individuele besluiten in de traditionele kaders van de Algemene wet bestuursrecht gedrongen zullen worden. De Raad constateert dat de 'daarmee verbonden meer

52 De Wet op de jeugdzorg (Wjz) kende geen jeugdhulpplicht, maar een recht ('aanspraak') op zorg voor jeugdigen en ouders, indien Bureau Jeugdzorg had bepaald dat de jeugdige of zijn ouders jeugdzorg nodig hadden (art. 3 Wjz).

53 *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, 3, p. 8, 27-28, 43-44 en 145; *Kamerstukken II* 2013/14, 33684, 10, p. 38-39.

54 *Kamerstukken I* 2013/14, 33684, D, p. 67-69; *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, 3, p. 8. *Kamerstukken II* 2013/14, 33684, 10, p. 38-39. Dit geldt ook indien verwijzing door de huisarts plaatsvindt (*Kamerstukken II* 2012/13, 33684, 3, p. 31 en 147-149). Aanvankelijk bestond onduidelijkheid over de vraag of de gemeente het besluit om een jeugdhulpvoorziening te treffen mag mandateren (zie Rb. Rotterdam 7 mei 2015, ECLI:NL:RBROT:2015:3241 en Rb. Gelderland 16 februari 2015, ECLI:NL:RBGEL: 2015:1016). In het gewijzigde art. 2.11 Jw wordt inmiddels expliciet bepaald dat het college bij de uitvoering van de wet ook 'de vaststelling van rechten en plichten' kan mandateren (*Stb.* 2016, 206. *Kamerstukken II* 2014/15, 34191, 3, p. 6-7).

gebruikelijke beoordeling van geschillen spanning kan opleveren met de beoogde appreciatieruimte van de medeoverheden'.[55] Verder wordt in deze paragraaf ingegaan op de toegang tot de jeugdhulp in het kader van jeugdbescherming en -strafrecht (par. 3.2.1.4) en de aandachtspunten ten aanzien van het woonplaatsbeginsel in de Jeugdwet (par. 3.2.1.5).

3.2.1.1 Vastlegging jeugdhulpvoorziening in een verleningsbesluit (in het vrijwillige kader)

In de praktijk blijken gemeenten een individuele jeugdhulpvoorziening niet altijd in de vorm van een beschikking vast te leggen.[56] Cliënten melden dat de gemeente niet in alle gevallen een beschikking stuurt en dat voor inwoners niet altijd duidelijk is hoe gemeenten tot hun beslissingen komen.[57] Dat gemeenten niet in alle gevallen een schriftelijk verleningsbesluit aan de cliënt sturen, komt voort uit de modelverordening van de VNG. Deze modelverordening kent, naast het model waarbij wel in alle gevallen een beschikking wordt afgegeven, een model waarbij alleen op verzoek van de jeugdige of de ouders de individuele voorziening in de vorm van een beschikking wordt vastgelegd.[58] In de Veelgestelde vragen Modelverordening jeugdhulp en Jeugdwet zegt de VNG hierover: "*Wettelijk heeft iedere burger recht op een beschikking bij elk besluit over niet vrij-toegankelijke zorg. (...) Als jeugdhulpaanbieder en cliënt het eens zijn over het hulpaanbod op de hulpvraag en cliënt dus niet van plan is bezwaar te maken, heeft een beschikking uit oogpunt van rechtsbescherming weinig toevoegde waarde.*"[59]

Uit de verordeningen van de in het kader van de evaluatie onderzochte beleidsdocumenten van tien gemeenten blijkt dat in drie van de tien gemeenten altijd een verleningsbesluit wordt afgegeven voor een individuele jeugdhulpvoorziening. In de overige gemeenten wordt alleen een beschikking afgegeven als het gezin er om verzoekt of het niet eens is met de beoogde jeugdhulpvoorziening, of blijkt uit de aangeleverde stukken niet duidelijk in welke gevallen een beschikking wordt afgegeven. Het is opmerkelijk dat gemeenten, op aangeven van de VNG, op dit punt afwijken van de Awb, hoewel een wettelijke basis daarvoor ontbreekt (zie hierover ook par. 3.4.3 over de rechtspositie van de betrokkenen).[60]

Hoewel de Jeugdwet hier zelf niets over zegt, blijkt uit de parlementaire geschiedenis dat ook bij een verwijzing door een (huis)arts een verleningsbesluit moet worden opgesteld door of namens de gemeente, bijvoorbeeld door mandatering van dit besluit aan een jeugdhulpaanbieder.[61] Ook dit

---

55 Raad van State 2016, p. 67.

56 Monitor Transitie Jeugd 2015, p. 3; Monitor Transitie Jeugd 2016, p. 3. Zie ook de volgende rapporten over de toegang: Samenwerkend Toezicht Jeugd 2015 en De Kinderombudsman 2015a, 2015b en 2016a.

57 Zie hiervoor Actal 2017, p. 5 en *Kamerstukken II* 2016/17, 34477, 20, p. 4.

58 Modelverordening VNG (geactualiseerde versie oktober 2014), www.vng.nl, art. 3 (variant A en B). Zie hierover ook Elferink 2015b.

59 VNG, 'Bijlage 1 – Veelgestelde vragen Modelverordening jeugdhulp en Jeugdwet' (www.vng.nl, geraadpleegd 17 juli 2017).

60 Zie ook Elferink 2015a.

61 *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, 3, p. 31 en 147-149. Zie ook *Kamerstukken I* 2013/14, 33684, D. p. 3-5 en 51-52 en *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, 28 (amendement Keijzer), op basis waarvan aan art. 2.6 lid 1 onder g Jw is toegevoegd dat de gemeente niet in de professionele standaard van de huisarts mag treden.

gebeurt in de praktijk niet standaard bij alle gemeenten.[62] Nu de gemeente gebonden is aan verwijzingen naar jeugdhulp door de (huis)arts, maar wel verantwoordelijk is voor de uiteindelijke beslissing in het verleningsbesluit, is het de vraag hoe gemeenten dit juridisch goed moeten vormgeven. De Jeugdwet zelf geeft hier geen antwoord op. Ook is het de vraag of deze constructie wel passend is in een stelsel waar (huis)artsen zelfstandig toegang tot jeugdhulp kunnen verlenen, waar gemeenten vervolgens financieel verantwoordelijk voor zijn. Hier zou nader onderzoek naar moeten worden verricht.

3.2.1.2 Eisen aan besluiten over individuele jeugdhulpvoorzieningen (in het vrijwillige kader)

Sinds de inwerkingtreding van de Jeugdwet zijn verschillende uitspraken gedaan met betrekking tot besluiten van gemeenten over individuele jeugdhulpvoorzieningen. Hoewel het met name om uitspraken van lagere rechters (rechtbanken) gaat en er slechts één uitspraak is gedaan door de hoogste rechter (de CRvB), geven de gepubliceerde uitspraken een beeld van de eisen die door rechters gesteld worden aan gemeenten bij het bepalen of jeugdhulp is aangewezen.

Uit de gepubliceerde uitspraken, die hieronder worden toegelicht, blijkt dat de jeugdhulpbesluiten van gemeenten die aan de rechter worden voorgelegd, vaak niet voldoen aan de zorgvuldigheids- en motiveringseisen die voortvloeien uit de Awb. Ook blijkt niet altijd duidelijk of, en zo ja, welke specifieke deskundigheid door de gemeente is ingezet bij het bepalen van de jeugdhulp. Verder hanteren gemeenten, naar het oordeel van de rechter, soms een te beperkte uitleg van het begrip jeugdhulp of oordelen ze te snel dat de eigen kracht (het probleemoplossend vermogen) van ouders voldoende is. Ten slotte moet de gemeenteraad, net als voor het Wmo-beleid, de essentialia van de jeugdhulpvoorzieningen in de verordening vastleggen.

Zorgvuldigheids- en motiveringseisen en beschikbare deskundigheid

Op 1 mei 2017 heeft de CRvB een belangwekkende uitspraak gedaan met betrekking tot de zorgvuldigheids- en motiveringseisen die gesteld worden in het kader van het treffen van een jeugdhulpvoorziening.[63] De CRvB geeft, op basis van de artikelen 3:2 Awb jo. 2.3 Jw, een stappenplan voor de gemeente bij het nemen van een besluit inzake jeugdhulpvoorzieningen: de gemeente moet eerst de hulpvraag vaststellen, vervolgens bepalen of sprake is van opgroei- en opvoedingsproblemen of psychische problemen/stoornissen, daarna beoordelen welke hulp (aard en omvang) nodig is en moet ten slotte onderzoeken of ouders (met behulp van het sociale netwerk) zelf de hulp of ondersteuning kunnen bieden. In de betreffende zaak heeft de CRvB het bestreden verleningsbesluit van de gemeente vernietigd, omdat deze stappen onvoldoende (onderbouwd) bleken uit het besluit. Uit de andere gepubliceerde uitspraken hierover blijkt dat rechters verwachten dat de gemeente

62 Zie ook vraag 1-3 van VNG, 'Bijlage 1 – Veelgestelde vragen Modelverordening jeugdhulp en Jeugdwet' (www.vng.nl, geraadpleegd 17 juli 2017).

63 CRvB 1 mei 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:1477; In eerste aanleg Rb. Overijssel 26 mei 2016, ECLI:NL:RBOVE:2016:1816. Zie De Jongh 2017. Zie over de eisen die aan een jeugdhulpbeschikking worden gesteld ook Imkamp 2017.

‘objectieve en inzichtelijke criteria’ hanteert voor het bepalen of, en zo ja welke, jeugdhulp nodig is.[64] Als de aard en de omvang van de hulp niet duidelijk blijken uit het verleningsbesluit, is niet inzichtelijk of daadwerkelijk wordt voorzien in passende jeugdhulp voor de betreffende jeugdige.[65] Blijft de problematiek van een jeugdige ongewijzigd, dan kan de omvang van de hulp niet zonder nadere motivering worden beperkt.[66] Het lokale team moet in het kader van de besluitvorming verder voldoende informatie inwinnen en de jeugdige spreken of observeren.[67]

Uit een aantal gepubliceerde uitspraken blijkt dat gemeenten nog niet altijd voldoende duidelijk maken welke specifieke deskundigheid is ingezet bij het bepalen van de benodigde jeugdhulpvoorziening (art. 2.14 lid 2 Jw jo. art. 2.1. Besluit Jw).[68] Er moet blijken ‘welke deskundige, met welke expertise, welk advies in een concrete zaak heeft gegeven’. [69] Heeft een gemeente twijfels of de huidige vorm van hulp die wordt ingezet passend is, dan moet de gemeente deskundigenadvies inwinnen.[70] Een gemeente kan bovendien niet zomaar voorbij gaan aan het oordeel van een deskundige.[71]

Vaststelling van de benodigde jeugdhulp (hulp in natura of persoonsgebonden budget)

Veel van de gepubliceerde uitspraken betreffen jeugdhulpvoorzieningen voor een persoonsgebonden budget (pgb) (artt. 8.1.1. e.v. Jw). Na de inwerkingtreding van de Jeugdwet zijn er veel problemen geweest met de uitbetaling van pgb’s door de Sociale Verzekeringsbank en is een compensatieregeling ingesteld voor budgethouders die hierdoor problemen ondervonden.[72] Lam & Schepens concluderen op basis van de uitspraken met betrekking tot pgb’s dat gemeenten nog onvoldoende motiveren hoe zij tot hun oordeel aangaande het pgb komen. Vaak ontbreken een afwegingskader, beleidsregels en gedegen onderzoek.[73] Aan herindicaties voor pgb’s die eerder op

---

64 Rb. Gelderland 12 januari 2017, ECLI:NL:RBGEL:2017:159. Vergelijkbaar: Rb. Limburg 3 juli 2017, ECLI:NL:RBLIM:2017:6318. Zie ook Rb. Den Haag 13 februari 2017, ECLI:RBDHA:2017:1270, waarin wordt geoordeeld dat de gemeente wel zorgvuldig onderzoek had gedaan naar de zorgbehoefte.

65 Rb. Zeeland-West-Brabant 27 februari 2017, ECLI:NL:RBZWB:2017:1156. Zie ook Imkamp 2017 (p. 37), die er op wijst dat het – gezien de jurisprudentie op basis van de Wmo – de vraag is of de gemeente de vaststelling van de omvang van de benodigde jeugdhulp aan de jeugdhulpaanbieder mag overlaten.

66 Rb. Midden-Nederland 16 mei 2017, ECLI:NL:RBMNE:2017:2409.

67 Rb. Midden-Nederland 16 mei 2017, ECLI:NL:RBMNE:2017:2409.

68 CRvB 1 mei 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:1477.

69 Rb. Gelderland 12 januari 2017, ECLI:NL:RBGEL:2017:159. Vergelijkbaar bijvoorbeeld ook: Rb. Midden-Nederland, ECLI:NL:RBMNE:2017:2409 en Rb. Den Haag 13 februari 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:1274.

70 Rb. Gelderland 21 februari 2017, ECLI:NL:RBGEL:2017:1042 (voorlopige voorziening).

71 Rb. Zeeland-West-Brabant 14 december 2016, ECLI:NL:RBZWB:2016:8065 en Rb. Zeeland-West-Brabant 25 september 2017, ECLI:NL:RBZWB:2017:6043.

72 Monitor Transitie Jeugd 2016, p. 5-6; Compensatie voor budgethouders persoonsgebonden budget (pgb) en pgb-zorgverleners, website Rijksoverheid.

73 Zie Lam & Schepens 2017.

grond van de Wet op de jeugdzorg of de AWBZ waren toegekend en vervolgens door de gemeente werden beperkt of beëindigd, worden door de rechter strenge motiveringseisen gesteld.[74]

In een aantal uitspraken is er discussie over de vraag welke hulp en ondersteuning precies onder het begrip 'jeugdhulp' vallen en hoe ver de 'eigen kracht' van het gezin reikt. Sommige gemeenten hanteren daarbij het begrip 'bovengebruikelijke hulp', dat wil zeggen hulp die de gebruikelijke door ouders te verlenen zorg aan hun kinderen overstijgt, om te bepalen of jeugdhulp is aangewezen. Rechters hebben hier een aantal keer over geoordeeld dat deze begrippen – die de Jeugdwet niet kent, maar zijn overgenomen uit de AWBZ – door gemeenten onvoldoende gedefinieerd en/of geconcretiseerd worden en daardoor ten onrechte leiden tot (gedeeltelijke) afwijzing van een jeugdhulpaanvraag.[75] Ook blijkt uit een aantal uitspraken dat bij de toekenning van een jeugdhulpvoorziening niet de activiteit als zodanig leidend is, maar dat het gaat om het te bereiken resultaat. Zo kan de begeleiding bij een sportwedstrijd onder het begrip jeugdhulp vallen, voor zover die activiteit de deelname aan de maatschappij bevordert of bijdraagt aan het zelfstandig functioneren van de jeugdige.[76]

Het gaat in de gepubliceerde uitspraken regelmatig om de vraag of een pgb gebruikt mag worden om personen uit het sociale netwerk van de jeugdige in te schakelen. [77] Ook begeleiding door ouders, in de vorm van een pgb, kan een vorm van jeugdhulp zijn, zo blijkt uit de bestudeerde uitspraken.[78] Wordt een pgb uitgevoerd door familie, dan mag daar niet in alle gevallen een lager uurtarief voor worden gehanteerd dan voor professionele begeleiders.[79] Uit het bovenstaande blijkt een spanningsveld te bestaan tussen enerzijds de behoefte van ouders en jeugdigen aan jeugdhulp in de vorm van een pgb, ook als ouders zelf met het pgb de jeugdhulp uitvoeren, en anderzijds het wettelijk criterium dat geen jeugdhulp is aangewezen bij voldoende eigen kracht en zelfredzaamheid zoals door de Jeugdwet is bedoeld.

---

74 Rb. Noord-Nederland 8 maart 2016, ECLI:NL:RBNNE:2016:927, Rb. Noord-Nederland 26 augustus 2016, ECLI:NL:RBNNE:2016:4047 en Rb. Midden-Nederland 16 mei 2017, ECLI:NL:RBMNE:2017:2409. Zie ook Rb. Limburg 3 maart 2017, ECLI:Nl:RBLIM:2017:2308, Rb. Limburg 3 maart 2017, ECLI:Nl:RBLIM:2017:2014, Rb. Limburg 3 maart 2017, ECLI:Nl:RBLIM:2017:2015 en Rb. Overijssel 18 april 2017, ECLI:NL:RBOVE:2017:1681.

75 CRvB 1 mei 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:1477. Zie ook Rb. Den Haag 13 februari 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:1274, Rb. Zeeland-West-Brabant 28 november 2016, ECLI:NL:RBZWB:2016:7756, Rb. Noord-Nederland 26 augustus 2016, ECLI:NL:RBNNE:2016:4048, Rb. Limburg 26 augustus 2016, ECLI:NL:RBLIM:2016:7414, Rb. Noord-Holland 13 april 2017, ECLI:NL:RBNHO:2017:2916 en Rb. Limburg 3 juli 2017, ECLI:NL:RBLIM:2017:6318.

76 Rb. Overijssel 18 april 2016, ECLI:NL:RBOVE:2016:1380. Zie ook Rb. Noord-Holland 13 april 2017, ECLI:NL:RBNHO:2017:2916.

77 Zie bijvoorbeeld Rb. Overijssel 18 april 2016, ECLI:NL:RBOVE:2016:1380 (tussenuitspraak) en Rb. Overijssel 18 april 2016, ECLI:NL:RBOVE:2016:1379 (tussenuitspraak). Vergelijk *Kamerstukken II* 2013/14, 33684, 11, p. 16-17, waaruit blijkt dat de beloning met een pgb van mensen uit het sociale netwerk beperkt moet blijven tot die gevallen waarin dit aantoonbaar tot betere en effectievere ondersteuning leidt en aantoonbaar doelmatiger is.

78 Rb. Overijssel 18 april 2016, ECLI:NL:RBOVE:2016:1379 (tussenuitspraak) en Rb. Overijssel 24 oktober 2016, ECLI:NL:RBOVE:2016:4171; Zie ook Imkamp 2017, p. 35.

79 Rb. Limburg 26 augustus 2016, ECLI:NL:RBLIM:2016:7414. Zie ook Rb. Limburg 3 maart 2017, ECLI:Nl:RBLIM:2017:2308 en Rb. Limburg 3 juli 2017, ECLI:NL:RBLIM:2017:6318. Zie ook Rb. Overijssel 30 december 2016, ECLI:NL:RBOVE:2016:5199. Anders: Rb Den Haag 13 februari 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:1270.

Vastleggen essentialia jeugdhulpvoorzieningen in verordening

In het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning (hierna: Wmo) heeft de CRvB in mei 2017 geoordeeld dat de gemeenteraad het Wmo-beleid moet vaststellen en dat dit niet kan worden gedelegeerd aan het college van burgemeester en wethouders.[80] Op 10 juli 2017 heeft de voorzieningenrechter van de rechtbank Gelderland geoordeeld dat deze uitspraak van de CRvB van 17 mei 2017 ook moet worden toegepast bij het gemeentelijk beleid op grond van de Jeugdwet.[81] Indien deze lijn ook door de CRvB wordt bevestigd, betekent dit dat het gemeentelijk beleid in het kader van de Jeugdwet – net als bij de Wmo – door de gemeenteraad moet worden vastgesteld en niet kan worden gedelegeerd aan het college.[82] Door opname van de essentialia in een verordening, in plaats van (zoals nu veelal gebeurt) in gemeentelijk beleid, worden de keuzes bij de uitvoering van jeugdhulp – door de vaststelling van de verordening in de gemeenteraad – democratisch gelegitimeerd.[83]

3.2.1.3 Toegang tot jeugdhulp in het kader van jeugdbescherming en jeugdstrafrecht

Naast de toegang tot de jeugdhulp via de gemeente en de verwijzing via de (huis)arts, kan een jeugdige ook toegang krijgen tot jeugdhulp, indien in het kader van kinderbeschermingsmaatregelen of jeugdreclassering door onder meer de kinderrechter, het openbaar ministerie of de gecertificeerde instelling (GI) is bepaald dat jeugdhulp nodig is (art. 3.5 lid 1 Jw).[84] De gemeente is in dat geval verplicht de benodigde jeugdhulp te leveren (zie ook par. 3.2.2). De GI is verplicht om met de gemeente te overleggen over de in te zetten jeugdhulp (art. 3.5 lid 1 Jw), al hoeft er blijkens de parlementaire geschiedenis geen overeenstemming te worden bereikt en is het de GI die uiteindelijk bepaalt welke hulp aangewezen is.[85] De wetgever gaat er vanuit dat het overleg er primair op gericht is om te weten welke jeugdhulp door de gemeente is gecontracteerd, maar in de praktijk ervaren jeugdbeschermers dat sommige gemeenten ook inhoudelijk willen meedenken over de benodigde jeugdhulp.[86] Is de jeugdhulp die volgens de GI nodig is, niet gecontracteerd door de gemeente en komen de GI en de gemeente er samen niet uit, dan zou in het uiterste geval geprocedeerd kunnen worden tegen de gemeente.[87] Een knelpunt dat juristen in de praktijk ervaren is dat de GI, vanwege de afhankelijkheidsrelatie door de contractering met de gemeente, niet opstaat tegen de gemeente. Ook ouders zullen in de praktijk niet snel procederen. De vraag is of er wel voldoende voor de

80 CRvB 17 mei 2017, ECLI:NL:2017:1803.

81 Rb. Gelderland 10 juli 2017, ECLI:NL:RBGEL:2017:3801 (voorlopige voorziening).

82 Gezien de vergelijkbaarheid van de Jeugdwet en de Wmo op dit punt lijkt het aannemelijk dat de Wmo-jurispudentie ook voor de Jeugdwet van toepassing is (Imkamp 2017 en Koelewijn & Wallage 2017).

83 Zie ook Imkamp 2017.

84 De gemeente kan tijdens een ondertoezichtstelling geen jeugdhulpvoorziening treffen voor een vrijwillige uithuisplaatsing; hier is een machtiging uithuisplaatsing voor nodig. Zie Gerechtshof Den Haag 20 januari 2016, ECLI:NL:GHDHA:2016:331.

85 *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, 3, p. 37 en 160; *Kamerstukken I* 2013/14, 33684, D, p. 62-63.

86 Verslag expertmeeting Juristennetwerk Jeugdwet van 14 oktober 2016. Zie ook Van Tol 2016, die als jeugdbeschermer haar ervaringen met het overleg met gemeenten over de in te zetten jeugdhulp in het kader van de ondertoezichtstelling beschrijft.

87 *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, 3, p. 37 en 160; *Kamerstukken I* 2013/14, 33684, D, p. 62-63. Zie ook Elferink 2015b, die stelt dat de beslissing van de gemeente om de jeugdhulp die de GI nodig acht niet in te zetten, een besluit is in de zin van de Awb, waartegen de GI bezwaar en beroep kan instellen.

belangen van de betreffende kinderen op wordt gekomen.[88] Er blijkt verder in de praktijk onduidelijkheid te bestaan over de vraag wie in het kader van een kinderbeschermingsmaatregel de (hoge) kosten voor een onderzoek dat verricht wordt door een externe deskundige moet dragen: de gemeente, het Rijk of de GI.[89] Een ander probleem dat GI's in de praktijk ervaren, is de verplichting om, indien een uithuisplaatsing nodig is tijdens een ondertoezichtstelling, altijd een rechterlijke machtiging te verzoeken voor een uithuisplaatsing (art. 1:265a BW), ook als ouders deze zelf initiëren. Dit past niet bij de 'eigen kracht gedachte' van de Jeugdwet.[90]

In de praktijk is er verder discussie over de relevantie van de verplichting voor de Raad voor de Kinderbescherming om een verleningbesluit van de gemeente bij te voegen bij een verzoek tot uithuisplaatsing in het kader van een ondertoezichtstelling (art. 1:256b lid 2 BW). Vrij snel na de inwerkingtreding van de Jeugdwet is al voorgesteld om deze eis te schappen, omdat gemeenten in de praktijk soms lang deden over het nemen van verleningsbesluiten of de besluitvorming mandateerden.[91] Naar aanleiding van een advies van de Raad van State om de problemen nader te onderzoeken en deze bepaling, vanwege het essentiële uitgangspunt van gemeentelijke regie, tot die tijd te handhaven, is besloten het voorstel tot wetswijziging niet in te dienen.[92] Uit de gepubliceerde uitspraken blijkt dat sommige gemeenten een verleningsbesluit afgeven waarin uitsluitend vermeld staat dat de gemeente zich conformeert aan de door de Raad voor de Kinderbescherming nodig geachte jeugdhulp. Deze 'blanco verleningsbesluiten' worden door sommige rechters wel geaccepteerd,[93] terwijl anderen deze niet in overeenstemming met de wet achten.[94] Verder blijken rechters gebruik te maken van de mogelijkheid van artikel 1:265b lid 3 BW om 'in het belang van de jeugdige' de machtiging zonder verleningsbesluit toch af te geven.[95] Gezien het voorgaande adviseren wij de wetgever om deze verplichting voor de Raad voor de Kinderbescherming te heroverwegen en te bezien of niet op andere wijze tegemoet kan worden gekomen aan het faciliteren

---

88 Dit knelpunt wordt ook gesignaleerd tijdens de expertmeeting Juristennetwerk Jeugdwet (Verslag van 14 oktober 2016).

89 Zie Rb. Rotterdam 3 februari 2017, ECLI:NL:RBROT:2017:1529; Rb. Midden-Nederland 2 juli 2015, ECLI:NL:RBMNE:2015:5582; Zie ook Vogels 2016a en Van der Leij & Van Wijk 2017.

90 Verslag Expertmeeting Juristennetwerk Jeugdwet van 24 oktober 2016. Zie bijvoorbeeld Rb. Den Haag 12 juni 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:8112, waarin een voorlopige ondertoezichtstelling wordt uitgesproken, maar een machtiging om de minderjarige uit huis te plaatsen in een ziekenhuis wordt afgewezen, omdat de veertienjarige niet instemt met de medische behandeling, waardoor de machtiging uithuisplaatsing geen redelijk doel zal dienen. Vergelijk echter ook Rb. Oost-Brabant 2 maart 2017, ECLI:NL:RBOBR:2017:1876 waarin een machtiging uithuisplaatsing wordt verleend in het kader van een ondertoezichtstelling nu alle mogelijkheden in dit kader reeds zijn uitgeput. In Gerechtshof Den Haag 20 januari 2016, ECLI:NL:GHDHA:2016:331 wordt door het gerechtshof duidelijk gemotiveerd waarom wel een machtiging uithuisplaatsing nodig wordt geacht in het kader van de ondertoezichtstelling.

91 *Kamerstukken II* 2015/16, 34279, 4, p. 2-3.

92 *Kamerstukken II* 2015/16, 34279, 4, p. 2-3.

93 Hof Den Haag 13 januari 2016, ECLI:NL:GHDHA:2016:40.

94 Rb. Overijssel 26 oktober 2015, ECLI:NL:RBOVE:2015:5765 en ECLI:NL:RBOVE:2015:5787; Rb. Limburg 30 maart 2015, ECLI:NL:RBLIM:2015:3539.

95 Rb. Overijssel 26 oktober 2015, ECLI:NL:RBOVE:2015:5765 en ECLI:NL:RBOVE:2015:5787; Rb. Limburg 30 maart 2015, ECLI:NL:RBLIM:2015:3539. Zie ook Rb. Noord-Nederland 27 november 2015, ECLI:NL:RBNNE:2015:6292, waarin geen verleningsbesluit van de gemeente waar de jeugdige woonplaats had, was overlegd.

van gemeentelijke regie dan door het afgeven van dergelijke verleningsbesluiten die in de praktijk vaak een lege huls blijken te zijn.

3.2.1.4 Woonplaatsbeginsel

Op grond van artikel 2.3 Jw is de gemeente enkel verplicht om jeugdhulpvoorzieningen te treffen ten behoeve van de jeugdigen die hun woonplaats hebben in die gemeente.[96] Aangezien de jeugdige de woonplaats heeft bij degene die het gezag over hem heeft (art. 1:12 BW), blijft de gemeente waar de gezagsdrager woont in beginsel verantwoordelijk voor (de kosten van) de benodigde jeugdhulpvoorziening. Berust het gezag bij een voogdij-instelling of is de woonplaats onbekend, dan geldt de werkelijke verblijfplaats van het kind als woonplaats.[97] De regeling van het woonplaatsbeginsel heeft veel kritiek gekregen, omdat de toepassing tot onduidelijkheid in de uitvoeringspraktijk en administratieve lasten leidde.[98] Zo is bij uithuisplaatsingen afstemming vereist tussen de gemeente waar de gezagsdrager woont en de gemeente waar de jeugdige verblijft en is onduidelijk welke gemeente verantwoordelijk is als een ouder verhuist of het gezag wijzigt tijdens een lopend hulpverleningstraject. Ook komen gemeenten waar residentiële jeugdhulpvoorzieningen zijn gevestigd die veel jeugdigen die onder voogdij staan van een GI opnemen, financieel onder druk te staan.[99] Recent is gezocht naar mogelijke oplossingen voor knelpunten rond het woonplaatsbeginsel.[100] Momenteel wordt een wetswijziging voorbereid, waarin wordt voorgesteld om aan te sluiten bij het adres van de jeugdige in de Basisregistratie Personen (BRP) in plaats van bij de woonplaats van de gezagsdrager. Dit leidt tot een vereenvoudiging in de toepassing en uitvoering.[101] Het wetsvoorstel zal naar verwachting pas op 1 januari 2019 in werking treden.[102] Er is daarnaast een compensatieregeling voor 2017, 2018 en 2019, onder meer voor het budget voor voogdij en 18-plus, die tot een betere verdeling moet leiden.[103]

Uit het voorgaande blijkt dat een goede vormgeving van het woonplaatsbeginsel lastig is. Ook een nieuwe regeling leidt wellicht tot – andere – ongewenste effecten. Afstemming tussen gemeenten over eventuele uitzonderingssituaties zal ook bij een nieuwe regeling waarschijnlijk nodig blijven.

---

96 Zie ook de website van de VNG over het woonplaatsbeginsel: www.vng.nl/woonplaatsbeginsel.

97 *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, 3, p. 139 en *Kamerstukken II* 2013/14, 33684, 76; Zie ook *Kamerstukken II* 2013/14, 33684, 92.

98 Transitie Autoriteit Jeugd 2017a; Transitie Autoriteit Jeugd 2017b, p. 8. Zie ook Oosterbaan, Van Huizen & Den Outer 2016.

99 Zie Vriesema 2017a; *Aanhangsel van de Handelingen II* 2016/17, 1865 (antwoorden op de Kamervragen over de weeffout in de Jeugdwet); Zie ook Bruning, Liefaard & Vlaardingerbroek 2016 en Goverts e.a. 2014, p. 10-18.

100 *Kamerstukken II* 2015/16, 34300 XVI, 118; *Kamerstukken II* 2016/17, 31839, 561, p. 5-6; KPMG & Plexus 2017; Zie ook *Kamerstukken II* 2015/16, 31839, 524; Transitie Autoriteit Jeugd 2017a, p. 21.

101 Het voorstel is dat voor jeugdhulp met verblijf de gemeente waar de minderjarige volgens de Basisregistratie Personen (BRP) ingezetene was voorafgaand aan de laatste verhuizing in verband met jeugdhulp met verblijf verantwoordelijk blijft. Zie het voorstel: *Kamerstukken II* 2016/17, 31839, 581, p. 5.

102 Transitie Autoriteit Jeugd 2017a, p. 31.

103 Zie hierover *Aanhangsel van de Handelingen II* 2016/17, 1053. Zie ook *Kamerstukken II* 2016/-17, 31839, 581, p. 5-6.

3.2.1.5 Samenvattend

Samenvattend kan gesteld worden dat de wetgever de gemeente beleidsvrijheid heeft gegeven bij de organisatie van de toegang tot jeugdhulp, maar dat de wijze waarop de gemeente invulling geeft aan deze beleidsvrijheid voor de betrokkenen transparant moet zijn. Dat gemeenten er, op basis van de modelverordening van de VNG, voor kiezen om niet in alle gevallen waarin een individuele jeugdhulpvoorziening wordt getroffen een verleningsbesluit te nemen, is in strijd met de Awb en de Jeugdwet en zorgelijk in het kader van de rechtsbescherming van de betrokkenen (zie ook par. 3.4). Voor toegang tot jeugdhulp via (huis)artsen geldt dat gemeenten ook moeten zorgen voor een verleningsbesluit. Het is de vraag hoe gemeenten dit juridisch goed moeten vormgeven. De jeugdhulpbesluiten die aan de rechter zijn voorgelegd, blijken veelal niet aan de zorgvuldigheids- en motiveringseisen te voldoen. Voor betrokkenen is daarbij onvoldoende inzichtelijk of, en zo ja welke, specifieke deskundigheid is ingezet bij het bepalen welke jeugdhulp is aangewezen. Ook maken gemeenten onvoldoende inzichtelijk welke problemen of stoornissen bij de jeugdige en zijn gezin spelen, of het gezin het op 'eigen kracht' aan kan en onderbouwen zij onvoldoende welke hulp (in de vorm van hulp in natura of een persoonsgebonden budget) daarvoor passend is. Hier wordt het spanningsveld zichtbaar tussen de behoefte van de gemeente om niet teveel vast te leggen – om zo beter aan te kunnen sluiten bij de hulpbehoefte van de burger die in de loop van de tijd verandert – en de eisen van zorgvuldige, schriftelijke besluitvorming en motivering in het kader van rechtsbescherming van diezelfde burger. Verder lijkt het voor de democratische legitimatie wenselijk dat de keuzes in de uitvoering van jeugdhulpvoorzieningen worden vastgelegd in de door de gemeenteraad vastgestelde verordening, in plaats van het gemeentelijke beleid (zoals nu vaak gebeurt). Acht de GI jeugdhulp nodig bij de uitvoering van jeugdbescherming, dan blijken sommige gemeenten in de praktijk inhoudelijk mee te willen denken over de in te zetten hulp, terwijl de GI uiteindelijk bevoegd is te bepalen welke hulp aangewezen is. De vraag daarbij is of de GI, indien de benodigde hulp niet beschikbaar is, wel voldoende opkomt voor de belangen van de betrokken kinderen, omdat de GI afhankelijk is (door de contractering) van de gemeente. Ten slotte blijkt het in de wet opgenomen woonplaatsbeginsel, bedoeld voor de verdeling van de financiële verantwoordelijkheid tussen gemeenten, in de praktijk tot problemen te leiden. Om deze problemen op te lossen, wordt inmiddels een nieuw wetsvoorstel voorbereid, waarbij de Basisregistratie Personen leidend zal worden.[104]

3.2.2 Toereikend aanbod jeugdhulp, -bescherming en -reclassering

Naast de verantwoordelijkheid voor de toegang, omvat de jeugdhulpplicht de verantwoordelijkheid voor een kwalitatief en kwantitatief toereikend aanbod van jeugdhulp en van GI's die jeugdbescherming en -reclasseringstaken uitvoeren (art. 2.6 lid 1 onder a Jw). Hieronder wordt ingegaan op aandachtspunten die in de praktijk en literatuur naar voren komen met betrekking tot het hulpaanbod. Het betreft de beschikbaarheid van passende hulp (waaronder pleegzorg) in zowel het vrijwillige als het gedwongen kader (par. 3.2.2.1), de beschikbaarheid van GI's (par. 3.2.2.2) en de aanbesteding van jeugdhulp, -bescherming en -reclassering (par. 3.2.2.3). Ook de in de praktijk gesignaleerde knelpunten bij de samenloop van jeugdhulp met andere vormen van hulp (onder meer als de jongere achttien jaar wordt) worden benoemd (par. 3.2.2.4).

104 Zie ook *Kamerstukken II* 2016/17, 31839, 581, p. 5-6.

3.2.2.1 Beschikbaarheid van passende jeugdhulp in het vrijwillige en gedwongen kader

De verplichting van gemeenten om te zorgen voor tijdige beschikbaarheid van passende hulp blijkt in de praktijk nog niet altijd te worden gerealiseerd. Het budget voor jeugdhulp blijkt voor gemeenten niet altijd toereikend om te voldoen aan de vraag. Een budgetoverschrijding doet echter niets af aan de jeugdhulpplicht van gemeenten, zo maakte de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) duidelijk naar aanleiding van de situatie waarbij de gemeente Almere in 2016 vanwege een overschrijding van het jeugdhulpbudget tijdelijk een jeugdhulpstop afkondigde (en dit besluit later weer introk).[105] Met name de specialistische hulp, zoals ggz-hulp, blijkt in de praktijk niet altijd tijdig beschikbaar. Naar aanleiding van berichten in juni 2017 over wachtlijsten voor kinderen met ernstige psychische problemen,[106] liet de staatssecretaris van VWS de Tweede Kamer in reactie daarop weten dat gemeenten beter moeten samenwerken bij de inkoop van passende hulp en de doorgeleiding naar andere aanbieders, in het geval er wachtlijsten zijn. Er is een wetswijziging in voorbereiding om, ook na 1 januari 2018, bij AMvB nadere regels te kunnen stellen, indien gemeenten onvoldoende samenwerken.[107] Verder blijkt het lastig om in de praktijk te voldoen aan de nieuwe verplichting in de Jeugdwet om een jeugdige bij voorkeur in een gezinsomgeving te plaatsen (art. 2.3 lid 6 Jw)[108] vanwege het ontoereikende aantal pleegouders.[109] Om aan de wettelijke verplichting te voldoen zal nog meer inspanning moeten worden geleverd om meer pleegouders en gezinhuisouders te werven.[110]

De gemeente is ook verantwoordelijk voor het inzetten van jeugdhulp die de rechter, de GI en onder meer het openbaar ministerie nodig achten in het kader van jeugdbescherming en het

---

105 *Kamerstukken II* 2016/17, 31839, 553. Zie verder Raad van Almere, Motie van K.G. van Rijn tot opheffen instroomstop diverse vormen jeugdhulp, 13 oktober 2016 (te raadplegen via binnenlandsbestuur.nl: http://www.binnenlandsbestuur.nl/Uploads/2016/10/Motie-PvdA--Opheffen-instroomstop-diverse-vormen-jeugdhulp--RG-236--AANVAARD.pdf). Zie bijvoorbeeld De Koster 2016; Het college van burgemeester en wethouders van Almere, *Beperkte toegang jeugdhulp in najaar 2016*, 6 oktober 2016. Zie hierover bijvoorbeeld Vleugels & De Vries 2016 en Vriesema 2016a.

106 EKJP 2017; Huisman 2017a.

107 Art. 2.8 Jw bevat deze mogelijkheid. Met ingang van 1 januari 2018 vervallen lid 1, 3 en 4 (*Kamerstukken II*, 2013/14, 33161, 151 amendement Dijkgraaf) van deze bepaling. Om dit te herstellen wordt een wetsvoorstel voorbereid (Brief van de staatssecretaris van VWS aan de Tweede Kamer, 'Commissiebrief Tweede Kamer acute Jeugd GGZ', 20 juni 2017, kenmerk: 1151080-165136-J).

108 *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, 80 (amendement Ypma). Zie ook Hof Arnhem-Leeuwarden 30 augustus 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:7180, waarin het hof oordeelt dat de wetgever, door nadruk te leggen op het versterken van de eigen kracht, impliciet de voorkeur heeft uitgesproken voor netwerkplaatsing wanneer de belangen van het kind zich daartegen niet verzetten. Zie verder Bruning, Liefaard & Vlaardingerbroek 2016, p. 444.

109 Zie bijvoorbeeld *Kamerstukken II* 2016/17, 31839, 571 (verslag van een algemeen overleg); Zie ook *Aanhangsel van de Handelingen II* 2016/17, 2056. Zie ook Pleegzorg Nederland 2017.

110 Een verdere versterking van de juridische positie van pleegouders, zoals voorgesteld door de Staatscommissie Herijking ouderschap, draagt wellicht bij aan de bereidheid van mensen om een pleegkind op te nemen (Staatscommissie Herijking Ouderschap 2016, p. 16 en 71-72). Zie ook de kabinetsreactie hierop, waarin overigens niet specifiek op de voorstellen voor pleegouders wordt ingegaan (*Kamerstukken II* 2016/17, 33836, 18). Al onder de Wjz werden overigens verschillende bepalingen aan de wet toegevoegd die de rechtspositie van pleegouders versterkten (*Stb.* 2013, 72). Zie verder Kramer 2015 en Ten Voorde 2015 over knelpunten ten aanzien van het pleegcontract.

jeugdstrafrecht (art. 3.5 en art. 2.4 lid 2 onder b Jw).[111] De jeugdhulp die in het kader van jeugdbescherming of het jeugdstrafrecht noodzakelijk wordt geacht, blijkt echter niet altijd (tijdig) beschikbaar.[112] In augustus 2017 berichtte de Volkskrant dat jongeren soms wel een jaar moeten wachten op door de rechter in het kader van het strafrecht opgelegde therapie.[113] De VNG zei in een reactie daarop dat kinderrechters niet altijd op de hoogte zijn van de contracten die gemeenten hebben afgesloten en van mogelijke wachtlijsten.[114] Volgens de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (VenJ[115]) moet een gemeente, als een rechter jeugdhulp oplegt buiten het aanbod, deze jeugdhulp alsnog inkopen. Daarnaast is het volgens de staatssecretaris belangrijk dat de Raad voor de Kinderbescherming en de GI in hun advies aan de rechter het lokale aanbod betrekken. Een goede samenwerking tussen gemeenten en de justitiepartners is daarvoor essentieel.[116] Ook over de betaling van zak- en kleedgeld voor kinderen die in een residentiële voorziening verblijven, moeten gemeenten, GI's en jeugdhulpaanbieders op korte termijn afspraken maken, blijkt uit onderzoek van de Kinderombudsman naar aanleiding van klachten van jongeren.[117]

3.2.2.2 Beschikbaarheid aanbod van gecertificeerde instellingen voor jeugdbescherming en -reclassering

In de praktijk zijn er zorgen over het beschikbare aanbod van GI's. De Transitie Autoriteit Jeugd (TAJ) heeft in mei 2017 zorgen geuit over de kwetsbaarheid van de GI's, voor wie het door de daling van het aantal jeugdigen in het gedwongen kader, moeilijk is om aanvullende omzet te genereren. De TAJ stelt dat samenwerking en goede afstemming tussen gemeenten en GI's op korte termijn nodig is om

---

111 Ook in het kader van (echt)scheidings-, gezags- en omgangsprocedures kan de rechter verwijzen naar jeugdhulp voor ouders en jeugdigen, bijvoorbeeld bij omgangsproblematiek. Rechters hebben de taak om alles in het werk te stellen om omgang tussen beide ouders en kind zo veel als mogelijk is te stimuleren en te faciliteren. Het hulpaanbod bij gemeenten zal daarop moeten aansluiten. Het voornemen is om, naar aanleiding van een succesvolle pilot in Noord-Nederland, landelijk afspraken te maken tussen rechtbanken en gemeenten over een uniform hulpaanbod bij vechtscheidingen (De Rechtspraak 2016, p. 17-19).

112 Zo motiveert het Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden in een gesloten jeugdhulp zaak dat "de gecertificeerde instelling ter zitting echter naar voren heeft gebracht dat een plaatsing bij [H] niet haalbaar is gebleken vanwege de woonplaats van [belanghebbende] . Het hof acht het een ongewenste maatschappelijke ontwikkeling dat een kwetsbare jongen als [belanghebbende], met een zeer complexe problematiek, als gevolg van zijn woonplaats mogelijk niet de hulp kan krijgen die hij nodig heeft" (Hof Arnhem-Leeuwarden 13 oktober 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:8227). Rechtbank Midden-Nederland geeft in een gesloten jeugdhulp-zaak waarin de gesloten jeugdhulp accommodatie onvoldoende behandeling biedt, aan dat "de [minderjarige] zo spoedig mogelijk passende hulpverlening dient te krijgen, zo nodig middels een spoedige overplaatsing, al dan niet buiten de regio. Hoewel het niet tot stand komen van enige behandeling ook te wijten is aan [minderjarige] zelf en zijn wegloopgedrag, valt niet te accepteren dat een gesloten plaatsing voortduurt, mede omdat deze onvoldoende faciliteert." (Rb. Midden-Nederland 26 juni 2017, ECLI:NL:RBMNE:2017:3265).

113 Huisman 2017b.

114 Huisman 2017b.

115 De naam van het Ministerie is, bij het uitkomen van deze evaluatie, veranderd: Ministerie van Justitie en Veiligheid. Wij hanteren de afkorting VenJ omdat deze gold tijdens de evaluatie en ook zo in de wetstekst is gebruikt.

116 *Aanhangsel van de Handelingen II* 2016/17, 2611. Zie ook Van Tol 2016, die stelt dat een GI zelf het jeugdhulpbudget zou moeten kunnen beheren.

117 De Kinderombudsman 2017.

de kwaliteit en continuïteit van de jeugdbescherming en jeugdreclassering te waarborgen.[118] De VNG werkt inmiddels aan een voorstel om de continuïteit van de GI's te borgen.[119] Uit onderzoek van Rebel van september 2017 blijkt dat de financiële positie van de GI's kwetsbaar is en dat het nieuwe jeugdbeschermings- en jeugdreclasseringsstelsel nog in ontwikkeling is. Volgens Rebel is gereguleerde marktwerking voor GI's op termijn wel mogelijk, maar zijn daarvoor wel centrale en decentrale maatregelen nodig om continuïteit van jeugdbescherming en jeugdreclassering te borgen, zoals bovenregionale samenwerking van gemeenten, een 'early warning systeem' en een tijdelijke vangnetstructuur bij acute problemen.[120] Dat de contractering van GI's voor cliënten tot nijpende situaties kan leiden, blijkt wel uit het bericht dat de William Schrikker Groep en het Leger des Heils, twee landelijk werkende GI's, in de regio Zuid Holland Zuid en omstreken in het najaar van 2017 dreigden af te zien van deelname aan aanbesteding voor 2018, omdat de organisaties vonden dat door de aanbestedings- en inkoopvoorwaarden niet kon worden voldaan aan de bodemeisen van de dienstverlening.[121] Uiteindelijk zijn de betrokken gemeenten en de GI's toch tot een oplossing gekomen.[122] Als dit niet was gelukt, dan zou dit voor deze cliënten een wijziging van organisatie en hulpverlener(s) tot gevolg gehad hebben. Een vergelijkbare kwestie doet zich voor als een gemeente besluit met nieuwe GI's in zee te gaan en met andere GI's de contractsrelatie te stoppen, iets wat in de uitvoeringspraktijk zeker zal voorkomen, of wanneer een GI failliet zou gaan. Dit heeft tot gevolg dat lopende kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclasseringsmaatregelen moeten worden overgenomen door een andere GI. Hiervoor moeten vervangingsverzoeken bij de kinderrechter worden ingediend voor alle lopende ondertoezichtstellingen (art. 1:259 BW), terwijl onduidelijk is wie hiervoor verantwoordelijk is: de GI die de cliënt moet overdragen, de Raad voor de Kinderbescherming, of de ouders of oudere minderjarige zelf? Ook voor voogdijmaatregelen geldt dat de voogdij in dat geval aan een andere GI moet worden overgedragen (art. 1:322 lid 1, onder c BW). De kinderrechter zou, op grond van het burgerlijk procesrecht alle belanghebbenden moeten oproepen voor een zitting. [123] Dit zou de procesgang zeer belemmeren en ook voor het rechterlijk apparaat praktisch onuitvoerbaar zijn in korte tijd. Dit betekent voor een kinderrechter verder dat beslissingen tot vervanging van de GI moeten worden genomen zonder dat er ruimte is voor een inhoudelijke afweging over deze vervanging. Het is overigens de vraag of in dat geval de kinderrechter toch niet langer gecontracteerde GI's zou kunnen benoemen en wat dat zou betekenen.[124] Hetzelfde

118 Transitie Autoriteit Jeugd 2017a.

119 Zie hierover VNG 2017.

120 Rebel 2017.

121 Vriesema 2017c; Verschuur 2017. Zie ook Kiers 2017, waarin Robbe, aanbestedingsjurist die gemeenten begeleidt bij de inkoop van jeugdhulp, stelt dat aanbieders geen zicht hebben in hun kostprijs en daarom niet kunnen onderbouwen dat de gemeente te lage tarieven hanteert voor de inkoop van jeugdhulp, -bescherming en -reclassering. Zie ook *Kamerstukken II* 2016/17, 31839, 581.

122 RTV Rjinmond 2017.

123 Voor vervanging van NIDOS in geval dat de minderjarige een status heeft gekregen en niet meer in de doelgroep van NIDOS valt, is als uitzondering voor vervanging van de GI bepaald dat dit niet hoeft indien voortzetting van de taken door NIDOS om reden van continuïteit noodzakelijk is. Daarbij valt op dat, anders dan voor vervangingen van GI's, voor vervanging van NIDOS als GI de kinderrechter een ambtshalve bevoegdheid heeft; het is de vraag hoe de kinderrechter in een situatie dat een jeugdige niet meer onder de doelgroep van NIDOS valt, daarvan op de hoogte komt.

124 Uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat de kinderrechter niet ambtshalve een andere instelling kan aanwijzen dan waar de Raad voor de Kinderbescherming in eerste aanleg om verzoekt. De Raad kan wel in het verzoekschrift vermelden dat alleen een niet-gecontracteerde GI geschikt is. Zie *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, 3, p. 31, 35-36.

knelpunt gaat op voor situaties waarin jeugdreclassering moet worden overgedragen van de ene GI naar de andere. De huidige wet geeft in dergelijke situaties onvoldoende mogelijkheden tot het uitvoeren van maatregelen van kinderbescherming en jeugdreclassering waarbij continuïteit en stabiliteit centraal staan zonder dat jeugdigen en gezinnen te maken krijgen met wisselende uitvoeringsverantwoordelijken en -organisaties. Daarbij moet het hierboven geschetste vraagstuk waarin de positie van de civiele kinderrechter en de jeugdstrafrechter, die moeten bepalen welke GI een maatregel van kinderbescherming of jeugdreclassering uitvoert, knelt met een gemeente die in het jeugdhulpstelsel leidend is en via inkoop kan bepalen met welke GI's wordt samengewerkt, nader worden onderzocht. Ook als er maatregelen worden genomen om discontinuïteit van GI's te voorkomen, blijft het nog steeds de vraag of het wel wenselijk is om te kiezen voor gereguleerde marktwerking voor deze groep kwetsbare kinderen, aan wie de overheid bescherming moet bieden.[125]

3.2.2.3 Aanbesteding aanbod jeugdhulp en gecertificeerde instellingen

Er zijn diverse rechtszaken gevoerd over de aanbesteding van het jeugdhulpaanbod (artt. 2.11-2.12 Jw). Hieruit blijkt onder meer dat aanbestedingen waarbij het risico van budgetoverschrijdingen volledig bij de opdrachtnemer wordt gelegd, in strijd zijn met het beginsel van proportionaliteit.[126] Ook is er in 2017 door de staatssecretaris onderzoek aangekondigd naar de kostendekkendheid van de pleegzorgtarieven die gemeenten hanteren, omdat sommige gemeenten voor pleegzorg een lager tarief bleken te hanteren dan het door de VNG vastgestelde basistarief.[127] Zowel gemeenten als jeugdhulporganisaties bleken zich in 2017 zorgen te maken over de gevolgen van de Aanbestedingswet voor de inkoop van jeugdhulp. Kamerleden waren bezorgd dat de aanbestedingen vooral gericht zouden zijn op de laagste prijs, terwijl volgens de Jeugdwet ook kwaliteit een criterium moet zijn voor de gunning.[128] De nieuwe aanbestedingen voor 2018 leiden in de tweede helft van 2017 in diverse regio's tot commotie, zoals in de regio Rijnmond, waarbij het aantal organisaties dat jeugdhulp mag aanbieden per 1 januari 2018 wordt teruggebracht naar dertien organisaties.[129] De aanbesteding in deze regio, waarbij verlangd werd dat de inschrijvers zelf ervaring dienden te hebben op alle in de aanbesteding genoemde jeugdhulpvarianten (eventueel door inschrijving samen met

---

125 Zie ook het verslag van de expertmeeting Juristennetwerk Jeugdwet van 16 oktober 2017.

126 Rb. Den Haag 5 oktober 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:11869 en Gerechtshof Den Haag 14 februari 2017, ECLI:NL:GHDHA:2017:260. Zie ook Boonstra 2017. Zie ook Rb. Noord-Holland 25 februari 2016, ECLI:NL:RBNHO:2016:1730, Rb. Overijssel 7 december 2016, ECLI:NL:RBOVE:2016:4849, Rb. Overijssel 12 december 2016, ECLI:NL:RBOVE:2016:4962, Rb. Overijssel 3 februari 2017,ECLI:NL:RBOVE:2017:449 en Rb. Amsterdam 9 februari 2017, ECLI:NL:RBAMS:2017:755. Vergelijk ook Rb. Rotterdam 24 oktober 2017, ECLI:NL:RBROT:2017:8489, waarin de rechter oordeelde dat – anders dan in eerder genoemde uitspraken – niet alle risico's werden toegewezen aan de inschrijver.

127 *Kamerstukken II* 2016/17, 34550 XVI, 78 (motie van de leden Kooiman en Voordewind). *Kamerstukken II* 2016/17, 34550 XVI, 84 (motie Keijzer over de rechtspositie van pleegouders) en *Kamerstukken II* 2016/17, 34550 XVI, 89 (motie Voortman over het afhaken van pleegouders).

128 *Kamerstukken II* 2016/17, 31839, 571. Zie over de kwaliteit als criterium de parlementaire geschiedenis: *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, 107 (amendement Ypma en Leijten). Zie ook *Kamerstukken II* 2016/17, 31839, 571, p. 19-20; Zie ook Zeelenberg & Oudenhoven 2016.

129 De Koning 2017. Vriesema 2017d.

derden), werd door de rechter in stand gelaten.[130] Ook hoefde er volgens de rechter geen extra geld naar de jeugdhulpaanbieder Parnassia te gaan voor de te leveren zorg. [131] In Limburg kondigde een ggz-instelling, Mondriaan, eind september 2017 aan te stoppen met de hulp aan een groot aantal kinderen vanwege de te hoge werkdruk als gevolg van de door de gemeente doorgevoerde bezuinigingen.[132] In Noord-Holland gaf de rechter de gemeente en de aanbieders de opdracht om nader met elkaar in gesprek te gaan om meer duidelijkheid te krijgen over de nieuwe bekostigingssystematiek[133] en in Tilburg moest de aanbesteding van de rechter over worden gedaan, omdat onvoldoende rekening was gehouden met de bijzondere positie van een grote zorgverlenende instantie.[134] Verder bleek er onduidelijkheid over dialooggerichte gunning en raamovereenkomsten voor inkoop en over de mogelijkheden om af te wijken van de aanbestedingsplicht, onder meer voor jeugdbeschermings- en jeugdreclasseringzaken.[135] Begin 2017 is het Kennis- en ontwikkelcentrum Inkoop Sociaal Domein ingesteld, waar gemeenten en aanbieders terecht kunnen met vragen over aanbesteden.[136] Ook is een handreiking over aanbesteden op grond van de Wmo en de Jeugdwet beschikbaar.[137] Daarnaast is in september 2017 uit onderzoek gebleken dat gemeenten ook kunnen kiezen voor een subsidierelatie in plaats van aanbesteding.[138] Dit is voor de GI's ook in het Regeerakkoord opgenomen.[139]

3.2.2.4 Samenhang jeugdhulp met andere hulpvormen (ook bij 18-/18+)

Een van de opdrachten aan de gemeente is om te komen tot integrale hulpverlening. Een individuele jeugdhulpvoorziening moet worden afgestemd met de andere voorzieningen op het gebied van zorg, onderwijs, maatschappelijke ondersteuning, werk en inkomen (art. 2.9 Jw). Door ontschotting van geldstromen zouden gemeenten beter in staat moeten zijn om integraal beleid te ontwikkelen en maatwerk te bieden.[140] De Algemene Rekenkamer en de Raad voor het openbaar bestuur concluderen echter dat de verschillende zorgwetten, zoals de Jeugdwet, Wmo, Participatiewet, en Wet publieke gezondheid niet vanuit een integrale visie en wetgeving zijn opgesteld, waardoor het een complexe opdracht is voor gemeenten om integraliteit te realiseren.[141] Zo kunnen gemeenten de

130 Rb. Rotterdam 26 oktober 2017, ECLI:NL:RBROT:2017:8551, Rb. Rotterdam 26 oktober 2017, ECLI:NL:2017:8384 en Rb. Rotterdam 24 oktober 2017, ECLI:NL:RBROT:2017:8489. Zie ook Rb. Rotterdam 24 oktober 2017, ECLI:NL:RBROT:2017:8489,

131 Rb. Rotterdam 24 oktober 2017, ECLI:NL:RBROT:2017:8489,

132 Verschuur 2017.

133 Rb. Noord-Holland 3 november 2017, ECLI:NL:RBNHO:2017:9242.

134 Rb. Zeeland-West-Brabant 13 november 2017, ECLI:NL:RBZWB:2017:7312.

135 *Kamerstukken II* 2016/17, 31839, 569 (amendement Ypma en Keijer). Zie ook *Kamerstukken II* 2016/17, 31839, 571, p. 20, waarin de staatssecretaris aangeeft dat een gezamenlijke werkgroep van de ministeries en de VNG naar de aanbestedingsmodellen gaat kijken. *Kamerstukken II* 2016/17, 34477, 21 (motie Van Engelshoven, Bruins Slot en Özütok). Zie over het te verrichten onderzoek: Actieplan Pleegzorg 2017/2018, p. 7.

136 Kennis- en Ontwikkelcentrum Inkoop Sociaal Domein van Pianoo, het expertisecentrum voor aanbesteden (https://www.pianoo.nl/markten/sociaal-domein/inkopen-sociaal-domein/kennis-ontwikkelcentrum-inkoop-sociaal-domein).

137 Pianoo 2017.

138 Rebel 2017.

139 Regeerakkoord 2017-2021. Zie ook VNG 2017.

140 *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, 3, p. 3.

141 Raad voor het openbaar bestuur 2017; Algemene Rekenkamer 2017.

samenwerking met onderwijsinstellingen en zorgverzekeraars niet afdwingen, omdat een wettelijke grondslag hiervoor ontbreekt. Ook het feit dat de gemeente geen invloed uit kan oefenen op verwijzingen door artsen, GI's en kinderrechters naar jeugdhulp, bemoeilijkt volgens de Algemene Rekenkamer het realiseren van integrale dienstverlening.[142]

Uit onderzoek naar de cijfers in 2013, is gebleken dat het aantal cliënten dat gebruik maakt van een combinatie van voorzieningen, op grond van verschillende zorgwetten, beperkt is. Jongeren ontvangen vrijwel alleen jeugdhulp en geen andere voorziening op het gebied van participatie of maatschappelijke ondersteuning.[143] Voor cliënten die wel te maken krijgen met verschillende zorgwetten, blijkt dat door de decentralisatie schotten zijn geslecht, maar dat er ook nieuwe schotten zijn ontstaan dan wel in stand zijn gebleven. De onduidelijkheid rond deze schotten wordt door gemeenten, aanbieders en cliënten als belemmerend ervaren. Het gaat dan bijvoorbeeld om de afbakening van de Jeugdwet met de Wmo 2015, de Wet langdurige zorg en de Zorgverzekeringswet en om knelpunten bij de voortzetting van hulp aan jeugdigen die achttien jaar worden.[144] Cliënten vallen hierdoor soms tussen wal en schip.[145] Zo bleek eind 2016 dat gemeenten pleegkinderen na hun achttiende jaar niet altijd ondersteuning en begeleiding bieden.[146] Uit onderzoek van de samenwerkende inspecties (Samenwerkend Toezicht Jeugd) kwam naar voren dat de overgang naar volwassenheid een onderbreking of stagnatie in zorg en/of huisvesting veroorzaakt.[147] De staatssecretaris van VWS heeft de ondersteuning van kwetsbare jongeren bij de overgang naar volwassenheid hoog op de agenda gezet, samen met onder meer gemeenten, de VNG, zorgaanbieders

---

142 Algemene Rekenkamer 2017, p. 20-22.

143 De groep mensen die voorzieningen uit meer dan één sector (participatie, maatschappelijke ondersteuning en jeugdhulp) ontvangen, is zeven procent. Het gaat hierbij vaak om een combinatie van participatievoorzieningen en voorzieningen binnen de maatschappelijke ondersteuning. Jeugdhulp wordt zelden in combinatie met een van de andere sectoren gebruikt. Het gebruik van voorzieningen uit meerdere sectoren is groter op het niveau van huishoudens, namelijk twaalf procent. Ook op het niveau van huishoudens is de overlap tussen participatie en maatschappelijke ondersteuning het grootst. Jeugdhulpvoorzieningen worden binnen huishoudens vaak onderling gecombineerd. Participatie en jeugdhulp wordt in 2,6% van de huishoudens gecombineerd, ondersteuning en jeugdhulp in 0,8% van de huishoudens en participatie, ondersteuning en jeugdhulp in 0,7% van de huishoudens(SCP 2016, p. 97-102; Raad voor het openbaar bestuur 2017, p. 9). Het gaat hierbij om cijfers uit 2013 over voorzieningen die per 1 januari 2015 onder het sociale domein vallen.

144 De gemeente hoeft geen voorziening te treffen, indien een aanspraak bestaat op grond van een andere wet, waaronder de Wlz, de Zvw en de Bjj (art. 1.2 lid 1 Jw). Is sprake van een zogenaamde 'dubbele grondslag', waarbij zowel op grond van de Wlz en de Zvw als de Jw een voorziening kan worden verkregen, dan is – om te voorkomen dat voor het gezin onduidelijk is waar ze terecht moeten – de gemeente gehouden een voorziening te treffen (art. 1.2 lid 2 Jw) (*Kamerstukken II* 2012/2013, 33684, 3, p. 127). Zie anders Imkamp 2017, die stelt dat de gemeente in alle gevallen aanspreekpunt is.

145 Transitie Autoriteit Jeugd 2017b, p. 4; Raad voor het openbaar bestuur 2017, p. 38.

146 Zie Roerdink 2016. *Aanhangsel van de Handelingen II* 2016/17, 1053 en *Aanhangsel van de Handelingen II* 2015/16, 1933. In het Actieplan Pleegzorg 2017/2018 zijn acties opgenomen om een soepele, verlengde pleegzorg of andere vormen van hulp als het pleegkind achttien jaar wordt, te bevorderen (Actieplan Pleegzorg 2017/2018, p. 4-5). Zie ook Bruning e.a. 2016 waarin wordt geconcludeerd dat het huidige juridische instrumentarium nauwelijks mogelijkheden biedt om kwetsbare jongvolwassenen die te maken hadden met een kinderbeschermingsmaatregel te dwingen om na het bereiken van de meerderjarigheid mee te werken aan voor hen noodzakelijk geachte zorg.

147 STJ/TSD 2016.

en zorgverzekeraars en er is hiervoor een landelijke werkagenda gemaakt.[148] Tevens is gebleken dat voor kinderen die in de maatschappelijke en vrouwenopvang verblijven niet altijd jeugdhulp beschikbaar is.[149]

Ook de afbakening bij persoonlijke verzorging tussen de Zvw en de Jw leidde in de praktijk tot problemen. Per 1 januari 2018 wordt deze afbakening daarom aangepast en op dezelfde wijze vormgegeven als voor volwassenen tussen de Zvw en de Wmo, waardoor een deel van deze verzorging – voor zover deze verband houdt met de behoefte aan geneeskundige zorg – wordt overgeheveld van de Jeugdwet naar de Zvw.[150]

De Raad voor het openbaar bestuur pleit er, ondanks de geconstateerde spanningen en fricties, voor om terughoudend te zijn met wijzigingen in het wettelijke kader. De Raad vraagt zich af of het wel mogelijk is om samenhang te realiseren tussen de wetten die zo'n uiteenlopende grondslag hebben en ziet de oplossing niet in het wijzigen van het wettelijke systeem.[151] Het lijkt er op dat voor – de beperkte groep – gezinnen die hulp nodig hebben die onder verschillende wetten valt, met name gezocht moet worden naar creatieve oplossingen om samenhangende hulp mogelijk te maken. Een voorbeeld zijn de experimenten met een 'gezinsbudget' voor gezinnen die te maken hebben met verschillende zorgwetten.[152]

3.2.2.5 Samenvattend

Jeugdhulp blijkt niet altijd beschikbaar te zijn door beperkte gemeentelijke budgetten. Ook blijkt de jeugdhulp die in het kader van jeugdbescherming of het jeugdstrafrecht noodzakelijk wordt geacht niet altijd (tijdig) beschikbaar. Hoewel een rechter of GI zelf kan beslissen welke jeugdhulp noodzakelijk is en derhalve door de gemeente moet worden geleverd, ook als dat niet de door de gemeente ingekochte jeugdhulp is, blijkt de benodigde hulp in de praktijk niet altijd beschikbaar. Verder bestaan er zorgen over het beschikbare aanbod van GI's voor jeugdbescherming en -reclassering. In situaties waarin de gemeente beslist om met andere of nieuwe GI's te gaan samenwerken en bestaande GI's niet langer in te kopen, blijkt dat de rol van de kinderrechter en jeugdstrafrechter die beslissen over hulpverlening in het gedwongen kader wordt ingeperkt ten aanzien van hun bevoegdheid om te beslissen over de GI die de maatregel van kinderbescherming of jeugdreclassering uitvoert. Ditzelfde knelpunt gaat op voor situaties waarin gemeenten hun inkoopbeleid wijzigen en een jeugdzorgaanbieder niet, of niet langer, wordt gecontracteerd door de gemeente. Nader onderzoek naar dit vraagstuk, waarin de positie van de kinderrechter die beslist over overheidsingrijpen in het gezinsleven knelt met een gemeente die in het jeugdhulpstelsel leidend is, is noodzakelijk. Ook als maatregelen worden genomen om disconinuïteit van GI's te voorkomen, blijft

148 *Kamerstukken II* 2016/17, 31839, 559; Zie ook VNG 2016b.

149 Zie de brief Kinderpostzegels e.a. 2017. Zie ook *Kamerstukken II* 2016/17, 29538, 236 (motie Bergkamp).

150 *Stb.* 2017, 349, waarin ook een overgangsregeling is opgenomen voor gemeenten tot uiterlijk 1 januari 2019.

151 Raad voor het openbaar bestuur 2017.

152 Zo werkte de gemeente voor een gezin die onder de Jeugdwet, WMO, Wlz en WIA valt, samen met onder meer het CIZ, de zorgverzekeraar en aanbieders, met steun van het ministerie van VWS, om een gezinsbudget met één contactpersoon te realiseren. Zie Movisie (2017). Om dit gezinsbudget te realiseren was wel een AMvB nodig: Besluit experiment integraal pgb 2016 (*Stb.* 2016, 418).

het de vraag of het wenselijk is om, vanwege de verplichting van het Rijk om deze kwetsbare groep kinderen te beschermen, hiervoor marktwerking in stand te laten. Ook de aanbesteding van jeugdhulp en van GI's heeft in de praktijk tot veel vragen geleid. Verder blijkt integrale dienstverlening in de praktijk moeilijk te realiseren; door de decentralisatie zijn schotten geslecht, maar zijn ook nieuwe schotten ontstaan die tot knelpunten leiden, onder meer bij de voortzetting van hulp aan jongeren bij de overgang naar volwassenheid. De vraag is of hiervoor een oplossing moet worden gezocht in wetswijzigingen; voor het bieden van integrale hulp is vooral creativiteit en ruimte voor professionals van belang.[153]

3.2.3 Gesloten jeugdhulp

De Jeugdwet biedt, net als de Wet op de jeugdzorg, de mogelijkheid om jeugdigen met een door de kinderrechter verleende machtiging te plaatsen in een accommodatie voor gesloten jeugdhulp (hoofdstuk 6 Jeugdwet). Een dergelijke machtiging kan, op verzoek van onder meer de Raad voor de Kinderbescherming of de GI, worden verleend indien voldaan is aan de materiële gronden, zoals opgenomen in artikel 6.1.2 Jeugdwet en de jeugdige onder toezicht is gesteld of de voogdij over de jeugdige berust bij een GI. [154] Ook kan de machtiging, met instemming van de wettelijk vertegenwoordiger, in het vrijwillige kader worden verleend zonder dat dit aan een maatregel van kinderbescherming is gekoppeld en zonder dat een GI verantwoordelijk wordt voor de begeleiding van de minderjarige en zijn ouders.[155] De gemeente dient dan het verzoek in bij de kinderrechter. In een aantal gepubliceerde uitspraken is de vraag aan de orde gekomen of het college van B&W (de gemeente) de bevoegdheid om een verzoek in te dienen tot een machtiging gesloten jeugdhulp kan overdragen (via een mandaat of door middel van machtiging).[156] Inmiddels wordt in het gewijzigde artikel 2.11 Jw expliciet bepaald dat het college de uitvoering van de wet door derden kan laten verrichten.[157]

Hieronder wordt achtereenvolgens ingegaan op enkele aspecten van gesloten jeugdhulp waar in de juridische literatuur aandacht voor is gevraagd, namelijk de besloten plaatsingen (par. 3.2.3.1), het ontbreken van een specifieke rechterlijke machtiging voor gesloten plaatsing (par. 3.2.3.2), gesloten crisisplaatsingen (par. 2.3.3) en de nieuwe voorwaardelijke machtiging gesloten jeugdhulp (par. 3.2.3.4). De aandachtspunten ten aanzien van de rechtspositie van jeugdigen in de gesloten jeugdhulp komen in paragraaf 3.4 aan de orde (par. 3.4.4).

---

153 Zie hierover Raad voor het openbaar bestuur 2017.

154 Ontbreekt het verleningsbesluit van de gemeente of de GI, maar stemt de GI tijdens de zitting wel uitdrukkelijk met de gesloten machtiging in, dan acht de rechtbank van Amsterdam dit voldoende (Rb. Amsterdam 9 februari 2015, ECLI:NL:RBAMS:2015:978); Vergelijk ook Rb. Rotterdam 25 maart 2015, ECLI:NL:RBROT:2015:2064 waarin geen gevolg wordt gegeven aan het ontbreken van het verleningsbesluit.

155 Als de wettelijke vertegenwoordiger zijn instemming intrekt, kan de jeugdige nog maximaal veertien dagen in de accommodatie verblijven (art. 6.1.2 lid 9 Jeugdwet). Wanneer het noodzakelijk is dat de jeugdige in de gesloten accommodatie blijft, moet zo spoedig mogelijk een verzoek tot het verlenen van een machtiging gesloten jeugdhulp in combinatie met een ondertoezichtstelling worden ingediend bij de kinderrechter.

156 Rb. Rotterdam 25 maart 2015, ECLI:NL:RBROT:2015:2064, Rb. Rotterdam 7 mei 2015, ECLI:NL:RBROT:2015:3241 en Rb. Gelderland 16 februari 2015, ECLI:NL:RBGEL:2015:1016.

157 *Stb.* 2016, 206. *Kamerstukken II* 2014/15, 34191, 3, p. 6-7.

3.2.3.1 ‘Besloten plaatsingen’?

De wet kent slechts twee verschillende soorten uithuisplaatsingen: een plaatsing in een open setting, of een plaatsing in een gesloten setting (een accommodatie voor gesloten jeugdhulp). Een enkele keer wordt – onder meer in de rechtspraak – van een ‘besloten plaatsing’ gesproken,[158] maar voor deze vorm van uithuisplaatsing kent de Jeugdwet geen rechtsgrond of definitie. Het is derhalve onduidelijk wat hier precies onder moet worden verstaan. De Rechtbank Rotterdam is duidelijk: een jeugdhulpinstelling is open of gesloten en er is geen middenweg.[159] De Rechtbank Den Haag lijkt echter wel gradaties te onderscheiden: in een zaak was een GI aan het zoeken naar een instelling met een meer ‘besloten’ karakter. De rechtbank omschrijft het als “een plaatsing met een vrijheidsbenemend karakter, anders dan vallend onder de regimes van de gesloten jeugdhulp en de Wet BOPZ.”[160] Dörenberg spreekt van een besloten plaatsing wanneer ‘een jongere voor de wet vrijwillig in de instelling verblijft, maar onder omstandigheden wordt beperkt in de vrijheid om te doen en laten wat hij zelf wil.’[161] Kortom, ondanks dat de wet maar twee categorieën uithuisplaatsingen kent, lijken in de praktijk ook plaatsingen van jongeren in open instellingen waar vrijheidsbeperkingen worden toegepast, voor te komen. Het is onduidelijk wat de wettelijke status van dit soort uithuisplaatsingen is, maar het staat zonder twijfel vast dat voor elke plaatsing waarbij de vrijheid van de minderjarige beperkt of ontnomen kan worden, een rechterlijke machtiging is vereist (artt. 5 EVRM en 37 IVRK). De grens tussen vrijheidsbeneming en vrijheidsbeperking is gradueel en de feitelijke situatie is bepalend. De mate waarin de jeugdige wordt onderworpen aan toezicht en controle en de vraag of de jeugdige de instelling of afdeling desgewenst kan verlaten zijn hierbij belangrijk.[162] Hoewel in de Jeugdwet besloten plaatsingen niet zijn geregeld, wordt hier derhalve in de praktijk soms gebruik van gemaakt, terwijl dit vanuit juridisch oogpunt alleen zou mogen na een specifieke rechterlijke machtiging vanwege vrijheidsbeperkingen voor minderjarigen.[163] Vooralsnog kan hiervoor slechts een machtiging gesloten jeugdhulp worden gebruikt, maar die kan niet worden ingezet voor de plaatsing van minderjarigen in accommodaties die niet als gesloten jeugdhulp accommodatie zijn geregistreerd.[164]

3.2.3.2 Het ontbreken van een rechterlijke machtiging gesloten jeugdhulp

Zoals hiervoor reeds werd benadrukt, mogen minderjarigen niet zonder rechterlijke machtiging in een gesloten jeugdhulpaccommodatie verblijven. Ook als de wettelijke vertegenwoordiger instemt met de

158 Zie bijvoorbeeld Rb. Den Haag 6 januari 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:504 en Rb. Rotterdam 2 november 2015, ECLI:NL:RBROT:2015:8021.

159 Zie Rb. Rotterdam 6 november 2015, ECLI:NL:RBROT:2015:8129 en Rb. Rotterdam 19 mei 2016, ECLI:NL:RBROT:2016:4500. Zie ook Dörenberg 2017.

160 Rb. Den Haag 6 januari 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:504.

161 Dörenberg 2017.

162 Liefaard 2016; Zie ook Dörenberg 2017.

163 Zie ook Rb. Amsterdam 7 juni 2016 (ECLI:NL:RBAMS:2016:3449): “De kinderrechter zal gevraagde machtiging verlenen voor verblijf van de minderjarige in een accommodatie zorgverlener. De kinderrechter wijst erop dat het hier gaat om een zogenaamde open plaatsing. Dit houdt in dat er geen gebruik kan worden gemaakt van vrijheidsbeperkende maatregelen zoals deze zijn opgenomen in de Jeugdwet, in de artikelen 6.3.1 en verder”.

164 Zie voor een uitzondering Rb. Noord-Nederland 15 juli 2017 (ECLI:NL:RBNNE:2015:3860).

opneming en het verblijf (art. 6.1.2 lid 3 onder c Jw), is een rechterlijke machtiging vereist. Uit onderzoek is echter gebleken dat op 1 november 2015 ongeveer 250 jongeren zonder machtiging in een gesloten jeugdhulpaccommodatie verbleven.[165] De Inspectie Jeugdzorg heeft in 2015 en 2016 duidelijk gemaakt dat deze vrijwillige plaatsingen van jongeren in gesloten jeugdinstellingen, waaronder Schakenbosch, onwettig waren.[166] Een plaatsing in de gesloten jeugdinstellingen zonder machtiging kan volgens de Inspectie alleen, indien er geen sprake is van vrijheidsbeneming van deze jongeren, geen vrijheidsbeperkende maatregelen worden toegepast en deze jongeren geen getuige zijn van de toepassing van zware vrijheidsbeperkende maatregelen bij jongeren met een rechterlijke machtiging gesloten jeugdhulp.[167]

3.2.3.3 Crisisplaatsingen gesloten jeugdhulp

In spoedeisende situaties kan gebruik worden gemaakt van de mogelijkheid tot het verlenen van een spoedmachtiging gesloten jeugdhulp. De rechtsgrond is in vergelijking tot de Wet op de jeugdzorg ongewijzigd gebleven. Wel wordt duidelijker aangegeven dat een machtiging kan worden afgegeven zonder dat de jeugdige is gehoord, wanneer de behandeling niet kan worden afgewacht zonder onmiddellijk en ernstig gevaar voor de jeugdige (artikel 800 lid 3 Wetboek van Burgerlijke rechtsvordering). Bruning en De Jong-De Kruijf achten het vasthouden aan de (lange) termijn van veertien dagen voor het horen van belanghebbenden een gemiste kans, zeker omdat het gaat om vrijheidsbeneming; belanghebbenden zouden eerder gehoord moeten worden.[168] Naar aanleiding van signalen uit het veld dat het aantal crisisplaatsingen in gesloten jeugdhulpvoorzieningen zou zijn gestegen, zijn in 2016 Kamervragen gesteld.[169] Dit heeft geleid tot een nader onderzoek. Daaruit is gebleken dat, omdat geen eenduidig beeld bleek te bestaan over wat er onder een crisisplaatsing wordt verstaan, het lastig was om aantallen te vergelijken en ontwikkelingen zichtbaar te maken.[170] In de Deelstudie Zorglandschap en Veiligheid wordt hier verder op ingegaan.

3.2.3.4 De (nieuwe) voorwaardelijke machtiging gesloten jeugdhulp

Nieuw in de Jeugdwet is de mogelijkheid om een voorwaardelijke machtiging te verlenen om een jeugdige te plaatsen in een gesloten accommodatie (art. 6.1.4 Jw). De kinderrechter kan deze machtiging verlenen als voldaan is aan de criteria voor een gesloten plaatsing, maar de ernstige belemmering in de ontwikkeling naar volwassenheid buiten de accommodatie kan worden afgewend door het stellen en naleven van voorwaarden. De jeugdhulpaanbieder ziet toe op de naleving van de voorwaarden en kan besluiten de jeugdige alsnog op te laten nemen, als de voorwaarden niet langer

165 Zie Inspectie Jeugdzorg 2016a, p. 10 e.v., bijlage bij *Kamerstukken II* 2015/16, 31839, 538.

166 Zie ook Inspectie Jeugdzorg 2016a en *Kamerstukken II* 2015/16, 31839, 538; Inspectie jeugdzorg 2015.

167 *Kamerstukken II* 2015/16, 31839, 538.

168 Bruning & De Jong-de Kruijf 2015, p. 136. Zie ook Hof Den Haag 14 juni 2017, ECLI:NL:GHDHA:2017:1667, waarin werd geoordeeld dat de vraag of de vereiste instemmingsverklaring van de gedragswetenschapper achterwege kon blijven omdat het onderzoek feitelijk onmogelijk was, in dit geval niet aan de orde was omdat de jeugdige, die was weggelopen, een aantal dagen voor de hoorzitting al weer was teruggekeerd naar de jeugdhulpaccommodatie en had kunnen worden onderzocht.

169 *Aanhangsel van de Handelingen II* 2015/16, 3412. De Kinderombudsman 2016b, p. 38; zie ook Vriesema 2016; Lam & Schepens 2017 p. 28; Zie ook *Aanhangsel van de Handelingen II* 2016/17, 1598.

170 Dit komt overeen met de conclusies in het rapport Hospers & Vernhout 2017.

afdoende zijn of de jeugdige zich niet (langer) aan de voorwaarden houdt.[171] Uit de memorie van toelichting blijkt dat de voorwaardelijke machtiging is opgenomen in de wet om, in combinatie met de mogelijkheid tot schorsing op grond van artikel 6.1.12 lid 5 Jeugdwet, een trajectbenadering mogelijk te maken, waarbij de jeugdige zijn behandeltraject in gesloten setting begint en deze in een gedurende het verloop van de tijd steeds meer open setting voltooit.[172] Hoewel uit de parlementaire geschiedenis kan worden afgeleid dat deze voorwaardelijke machtiging gesloten jeugdhulp was bedoeld om in te zetten aan het einde van een gesloten jeugdhulp traject als de jeugdige de gesloten jeugdhulp accommodatie verlaat, is het ook mogelijk om de voorwaardelijke machtiging in te zetten voorafgaand aan een plaatsing in een accommodatie voor gesloten jeugdhulp.[173] In de praktijk blijkt het in dat geval nauwelijks haalbaar om een gezamenlijk hulpverleningsplan voor te bereiden, temeer omdat de accommodatie voor gesloten jeugdhulp nog niet betrokken is bij de jeugdige.[174]

Er bestaan onder juristen zorgen over de voorwaardelijke machtiging omdat hierbij geen rechterlijke toets direct voorafgaand aan een gesloten plaatsing nodig is. Vrijheidsbeneming zonder tussenkomst van de rechter of andere bevoegde, onafhankelijke en onpartijdige autoriteit is strijdig met het IVRK en EVRM. Een jeugdhulpaanbieder zou niet onafhankelijk en onpartijdig zijn. Dat de minderjarige achteraf de zaak kan voorleggen aan de kinderrechter, doet daar volgens hen niets aan af. De vrijheidsbeneming heeft dan immers al plaatsgevonden.[175] Uit de jurisprudentie blijkt dat de voorwaardelijke machtiging meermaals wordt opgelegd nadat de jongere al in een gesloten accommodatie heeft verbleven, bijvoorbeeld als 'stok achter de deur' om een jongere te bewegen tot ander gedrag.[176] De rechter blijkt daarbij uitdrukkelijk te bekijken of de voorwaarden duidelijk zijn en of de jongere er daadwerkelijk mee instemt.[177] Verder wordt door de rechter bekeken of aan de formele vereisten voor een voorwaardelijke machtiging is voldaan.[178] [179] In een zaak waarin niet voldaan was aan de wettelijke eisen om een jeugdige alsnog gesloten te plaatsen, verklaarde de kinderrechter de beslissing tot opneming vervallen vanwege een schending van artikel 8 EVRM. Onder

171 Bruning en De Jong-De Kruijf merken hierover op dat de jeugdhulpaanbieder op grond van de huidige wettekst bij een voorwaardelijke machtiging veel ruimte heeft om de minderjarige op te nemen in de gesloten jeugdhulpinstelling; dit zou te weinig legitimatie bieden voor een vrijheidsbenemende plaatsing in een gesloten instelling, omdat te gemakkelijk kan worden overgegaan tot gebruik van de machtiging tot plaatsing in een gesloten instelling (Bruning & De Jong-de Kruijf 2015, p. 140-141).

172 *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, 3, p. 190.

173 Zie onder meer Rb. Gelderland 6 maart 2015, ECLI:NL:RBGEL:2015:1690 waarin de advocaat heeft verzocht de mogelijkheden van een voorwaardelijke machtiging te onderzoeken.

174 Verslag juristennetwerk Jeugdwet 14 oktober 2016.

175 Verslag juristennetwerk Jeugdwet 14 oktober 2016.

176 Rb. Limburg 17 juni 2015, ECLI:NL:RBLIM:2015:5999. Zie ook bijvoorbeeld Rb. Den Haag 28 september 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:11841.

177 Rb. Zeeland-West Brabant 7 april 2015, ECLI:NL:RBZWB:2015:2344 en Rb. Rotterdam 2 november 2015, ECLI:NL:RBROT:2015:8021.

178 Zie bijvoorbeeld Rb. Rotterdam 25 februari 2015, ECLI:NL:RBROT:2015:1738, waar de rechtbank bepaalde dat het ontbreken van een hulpverleningsplan in de specifieke omstandigheden van het geval geen belemmering voor het verlenen van de machtiging vormde. Een ander voorbeeld: Rb. Limburg 21 november 2016, ECLI:NL:RBLIM:2016:11581, waar de instemming van de gedragswetenschapper ontbrak.

179 Zo moet naar het oordeel van Rb. Limburg ondubbelzinnig uit het hulpverleningsplan blijken welke jeugdhulpaanbieder bereid is de jeugdige in een gesloten setting op te nemen, omdat deze ook moet toezien op de naleving van de voorwaarden (Rb. Limburg 17 juni 2015, ECLI:NL:RBLIM:2015:5999).

meer vanwege het feit dat de jeugdige niet (binnen vier dagen) schriftelijk in kennis is gesteld van de opneming in de gesloten instelling.[180] Zonder schriftelijke beslissing kon de kinderrechter de beslissing tot opneming niet op haar merites toetsen. De rechtbank Rotterdam oordeelde in een andere zaak, waarin een jongere in een besloten groep was geplaatst en de voorwaardelijke machtiging alleen was bedoeld om mogelijkheden van de groepsleiding om in te grijpen in noodsituaties te verruimen en tegelijkertijd te voorkomen dat daartoe een onvoorwaardelijke machtiging gesloten jeugdhulp zou moeten worden aangevraagd, dat de voorwaardelijke machtiging daar niet voor is bedoeld.[181] Het doel is dat de behandeling buiten de gesloten instelling plaatsvindt en de instelling slechts als opvang dient wanneer de behandeling stokt omdat afspraken niet worden nagekomen.[182] Uit deze uitspraken blijkt dat rechters kritisch toetsen aan het gebruik van de voorwaardelijke machtiging en de eisen die daarvoor gelden. Met betrekking tot de vraag of er bij een voorwaardelijke machtiging gesloten jeugdhulp ook een reguliere machtiging uithuisplaatsing nodig is als een kind in een open setting wordt geplaatst, oordelen rechters verschillend.[183]

Uit onderzoek naar de rol van gedragswetenschappers bij de voorwaardelijke machtiging blijkt dat geen betrouwbaar beeld kan worden gegeven van het aantal afgegeven machtigingen door verschillende wijzen van registratie. In de periode januari 2015 tot juli 2016 zijn minstens vijftig voorwaardelijke machtigingen daadwerkelijk verleend. Het valt de onderzoekers op dat in de zorggebieden Noordwest en Zuidwest het vaakst een verzoek is ingediend, en dat dit in de gebieden Noord en Oost relatief weinig is gedaan.[184] De voorwaardelijke machtiging wordt, zo blijkt uit dit onderzoek, in de praktijk zowel ingezet in de begeleiding van jongeren voorafgaand aan een eventuele plaatsing, als aansluitend op een plaatsing binnen de gesloten jeugdhulp. Met name inzet van de voorwaardelijke machtiging voorafgaand aan de gesloten plaatsing vraagt een flinke investering van betrokkenen. Er blijken ook onduidelijkheden te zijn over de coördinatie, de zorgverantwoordelijkheid en de financiering. De voorwaardelijke machtiging vraagt volgens gedragswetenschappers die betrokken zijn bij deze machtiging zorgvuldige communicatie met de betrokken jongere, die met name de voorwaardelijke machtiging voorafgaand aan de gesloten plaatsing eerder als straf zou kunnen zien; de voorwaardelijke machtiging na afloop van een gesloten plaatsing wordt eerder als een kans ervaren. Eén van de aanbevelingen uit het onderzoek is om onderzoek te doen naar de feitelijke meerwaarde van de voorwaardelijke machtiging ten opzichte van de schorsing van de tenuitvoerlegging van de reguliere machtiging.[185] Dit sluit aan bij Bruning & De Jong-de Kruijf, die in 2015 al aangaven de voorwaardelijke machtiging geen welkome aanvulling te vinden, omdat de trajectbenadering die de wetgever beoogde ook kan worden bewerkstelligd door effectief gebruik te maken van de mogelijkheden die al in de wet bestaan om de machtiging gesloten jeugdhulp te schorsen. De inbreuk die met de voorwaardelijke machtiging wordt gemaakt op de

180 Rb. Limburg 31 juli 2015, ECLI:NL:RBLIM:2015:7063.

181 Rb. Rotterdam 2 november 2015, ECLI:NL:RBROT:2015:8021.

182 Rb. Rotterdam 2 november 2015, ECLI:NL:RBROT:2015:8021.

183 Zie Rb. Den Haag 28 september 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:11841, waarin de rechtbank formalisering van het verblijf van de minderjarige op de open groep noodzakelijk achtte. Anders Hof 's-Hertogenbosch 26 mei 2016, ECLI:NL:GHSHE:2016:2174, waarin een afzonderlijke machtiging tot uithuisplaatsing niet nodig geacht werd.

184 Elzinge & Höfte 2016. Zie ook De Kinderombudsman 2016c, p. 99.

185 Elzinge & Höfte 2016.

rechten van de minderjarige zijn volgens hen te groot in verhouding tot de te realiseren doelen die hiermee worden beoogd.[186]

Uit dit alles blijkt dat de voorwaardelijke machtiging gesloten jeugdhulp als nieuw instrument in de Jeugdwet in de rechtspraktijk inderdaad wordt gebruikt. Rechters toetsen zorgvuldig aan de eisen die gelden voor deze machtiging en maken duidelijk dat deze niet als stok achter de deur mag worden gebruikt. De verhouding tussen de voorwaardelijke machtiging en de schorsing van de machtiging gesloten jeugdhulp vraagt om aandacht.

3.2.3.5 Samenvattend

In de praktijk is gebleken dat het soms voorkomt dat jeugdigen die uit huis geplaatst zijn, te maken krijgen met vrijheidsbeneming, zonder dat een rechterlijke machtiging gesloten jeugdhulp is afgegeven. Volgens de Inspectie Jeugdzorg is deze praktijk niet toegestaan. Ook krijgen jeugdigen die in een residentiële, niet-gesloten, accommodatie zijn geplaatst, soms te maken met vrijheidsbeperkende maatregelen (dit wordt in de praktijk wel een 'besloten plaatsing' genoemd). Uit bestudeerde jurisprudentie blijkt dat dit niet is toegestaan en dat vrijheidsbeperkingen slechts mogen worden toegepast bij plaatsingen in accommodaties voor gesloten jeugdhulp.

De voorwaardelijke machtiging gesloten jeugdhulp wordt in de praktijk gebruikt voorafgaand aan en aansluitend op een plaatsing in een accommodatie voor gesloten jeugdhulp, maar er is nog wel onduidelijkheid over de meerwaarde in relatie tot de mogelijkheid van schorsing (en opheffing schorsing) van de machtiging gesloten jeugdhulp. Dit nieuwe instrument moet nader onderzocht worden.

3.3 Kwaliteitswaarborgen

Als gevolg van de verantwoordelijkheid van gemeenten voor alle vormen van jeugdhulp, zijn gemeenten ook verantwoordelijk voor de kwaliteit van de uitvoering ervan. Zij kunnen in de gemeentelijke verordening en bij de financiering van de jeugdhulp kwaliteitseisen stellen aan de te leveren diensten. Een aantal kwaliteitseisen is volgens de wetgever zo fundamenteel dat zij in de wet zijn opgenomen. Het betreft onder meer de norm van verantwoorde hulp en verantwoorde werktoedeling (art. 4.1.1 Jw) en de verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling (art. 4.1.7 Jw).[187] Deze fundamentele kwaliteitseisen zijn wettelijk vastgelegd om zo de veiligheid, gezondheid en rechtspositie van kinderen beter te beschermen. Ook wordt hiermee volgens de regering recht gedaan aan het uitgangspunt van het IVRK, dat de staat de verplichting heeft een kind te verzekeren van de bescherming en de zorg die nodig zijn voor zijn of haar welzijn (art. 3 IVRK). Gezien de aard van jeugdbescherming en -reclassering, waarbij door de overheid wordt ingegrepen in de persoonlijke levenssfeer van minderjarigen en hun ouders of verzorgers, gelden extra zware kwaliteitseisen voor de uitvoering van de kinderbeschermingsmaatregelen, zoals de verplichte

186 Bruning & De Jong-de Kruijf 2015, p. 138-141.

187 De meldcode wordt per 1 januari 2019 aangeschept met een meldplicht voor beroepskrachten bij Veilig Thuis indien sprake is van (op basis van beroepsnormen) ernstige vormen van kindermishandeling (*Stb.* 2017, 291; Zie ook *Kamerstukken II* 2015/16, 28345 en 31015, 153). Per 1 januari 2019 zal de meldcode ook een afwegingskader moeten bevatten (zie *Stb.* 2017, 291, artikel 2).

certificering van organisaties die kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering uitvoeren (zie onder andere artt. 1.1 jo. 3.4 Jw).[188] Bij amendement zijn het gebruik van een familiegroepsplan (art. 4.1.2 Jw)[189] en de verplichting voor de Raad voor de Kinderbescherming en de GI om in rapportages of verzoekschriften de van belang zijnde feiten volledig en naar waarheid aan te voeren (art. 3.3 Jw),[190] toegevoegd aan de door de regering voorgestelde kwaliteitseisen. Met de eisen die gelden voor alle jeugdhulpaanbieders, GI's en ook voor lokale teams (voor zover zij jeugdhulp bieden) is aangesloten bij de overige kwaliteitswetgeving in de zorg (hoofdstuk 4 Jw).[191] Een nieuwe eis om de kwaliteit te bevorderen is de verplichting om burgers (onder andere cliëntenorganisaties) te betrekken bij de totstandkoming van het gemeentelijk beleid (art. 2.10 Jw). In de praktijk blijken gemeenten hier nog niet altijd aan te voldoen.[192] Hieronder wordt nader ingegaan op een aantal kwaliteitseisen die in het onderzoek naar voren zijn gekomen. Het betreft de certificering van de organisaties die jeugdbescherming en -reclassering uitvoeren (par. 3.3.1) en de verplichting voor de Raad voor de Kinderbescherming en de GI om feitelijk en volledig te rapporteren (par. 3.3.2). De norm van verantwoorde hulp, die ook voor medewerkers van de toegang geldt, wordt besproken in paragraaf 3.3.3, evenals het tuchtrecht. Een andere kwaliteitseis, te weten het opstellen van een plan van aanpak, hulpverleningsplan of familiegroepsplan, wordt niet hier, maar in paragraaf 3.4 besproken (in het kader van de rechtspositie van jeugdigen en ouders). In paragraaf 3.3.4 wordt ingegaan op het toezicht op de naleving van de kwaliteitseisen door de verschillende inspecties en de handhaving door de rijksoverheid.

3.3.1 Certificering jeugdbescherming/jeugdreclassering

Een rechtspersoon kan pas jeugdbescherming en jeugdreclassering uitvoeren nadat deze hiertoe is gecertificeerd door het Keurmerkinstituut (art. 3.2 Jw).[193] Deze certificering is nieuw in de Jeugdwet en heeft tot doel om de kwaliteit van de uitvoering van de kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering te behouden, mede gezien de internationale verplichtingen van de overheid om kinderen adequate bescherming te bieden bij het verplicht opleggen van jeugdhulp.[194] De Inspectie Jeugdzorg heeft in maart 2017 geoordeeld dat de kwaliteit van het certificeringsproces door het Keurmerkinstituut voldoende is.[195] Om voor certificering in aanmerking te komen, moet de rechtspersoon aan de vereisten uit het – in overleg met de sector – opgestelde Normenkader voldoen (art. 3.4 Jw en hoofdstuk 3 Besluit Jw).[196] De organisaties die tot nu toe gecertificeerd zijn, voerden – met uitzondering van één nieuwe toetreder – voor de inwerkingtreding van de Jeugdwet ook al de kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering uit (de voormalige bureaus jeugdzorg en

188 *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, 3, p. 43.

189 *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, 8.

190 *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, 32.

191 Volgens de regering blijven de administratieve lasten binnen de perken, omdat de uitvoering is afgestemd 'op de aard en intensiteit van de jeugdhulp en op de omvang van de instelling' (*Kamerstukken II* 2012/13, 33684, 3, p. 42-43). Zie ook VNG 2014.

192 Koster 2017. Zie ook Bröcking 2016 en Bröcking 2017 over het belang van de inbreng van cliënten voor het vertrouwen in de jeugdhulp.

193 Zie *Stcrt.* 2014, 17348, dat het Keurmerkinstituut als instelling aanwijst die certificeert.

194 *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, 3, p. 42-44.

195 Inspectie Jeugdzorg 2017.

196 Regeling normenkader jeugdbescherming en jeugdreclassering, *Stcrt.* 2014, 17362.

landelijk werkende instellingen).[197] De nieuwe toetreder, aan wie een voorlopig certificaat is toegekend, betreft Jeugd Veilig Verder, een coöperatie van de gecertificeerde instelling Jeugdbescherming Regio Amsterdam en Lumens, die onder meer trainingen voor jeugdigen aanbiedt. De vraag is of hiermee nog voldaan wordt aan de (gedachte achter de) eis dat een GI geen jeugdhulp aanbiedt (art. 3.2 lid 2 Jw). Net na de inwerkingtreding van de Jeugdwet voldeed Stichting Bureau Jeugdzorg Noord-Brabant nog niet aan de kwaliteitseisen voor het verkrijgen van een certificaat. Dit heeft tot rechtszaken geleid waarin de rechter de Stichting wel bevoegd achtte om verzoeken ter uitvoering van lopende ondertoezichtstellingen in te dienen (zoals een verzoek van een machtiging tot plaatsing in een pleeggezin[198] of een verzoek tot opheffing van de ondertoezichtstelling[199]), maar niet om een ondertoezichtstelling te verlengen.[200]

Begin juli 2017 heeft de staatssecretaris van VenJ de Algemene aanwijzingen tijdelijk certificaat jeugdbescherming en jeugdreclassering (Besluit 1202786) uitgevaardigd. Hierin is de mogelijkheid gecreëerd om een tijdelijk certificaat te verstrekken aan een GI waarvan het certificaat niet wordt verlengd, of die door een andere oorzaak (schorsing, intrekking, e.d.) het certificaat verliest.[201] Met een tijdelijk certificaat kan worden voorkomen dat de instelling haar activiteiten abrupt moet beëindigen, en de aan haar toevertrouwde jeugdigen van de ene dag op de andere moet overdragen aan een andere GI. De directe aanleiding was de hercertificeringsprocedure van een GI in Overijssel; op 6 juli 2017 besliste het Keurmerkinstituut het huidige certificaat van Jeugdbescherming Overijssel, dat op 9 juli zou aflopen, niet te verlengen omdat de GI op dit moment nog niet aan alle normen voldeed.[202] De GI Overijssel heeft een tijdelijk certificaat gekregen voor de duur van vier maanden. Als niet op stelselniveau zou zijn ingegrepen door het uitvaardigen van de aanwijzing, zouden honderden jeugdigen die door de GI begeleid werden met een maatregel van kinderbescherming of jeugdreclassering, niet langer onder een GI vallen, omdat de procedure tot vervanging van een GI tijd kost en tevens om voldoende capaciteit van de rechterlijke macht vraagt.

Het is de vraag hoe de Jeugdwet zich verhoudt tot het Burgerlijk Wetboek (BW) en het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv) in een situatie waarin een GI *geen* (tijdelijk) certificaat (meer) krijgt. Stel dat in de situatie van de GI in Overijssel geen tijdelijk certificaat was afgegeven, dan hadden ongeveer 2000 cliënten, op verzoek van de GI, een ouder of een minderjarige, door de kinderrechter een vervangende GI toegewezen moeten krijgen (art. 1:259 BW). Ook hier zou de kinderrechter – net als bij wijziging in contractering zoals genoemd in paragraaf 3.2.2.2 – op grond van het burgerlijk procesrecht alle belanghebbenden moeten oproepen voor een zitting, terwijl dit voor het rechterlijk apparaat praktisch onuitvoerbaar zou zijn in korte tijd. Uit wat hierboven beschreven is, blijkt dat sinds het invoeren van de Jeugdwet zich inmiddels al twee keer een zeer precaire situatie heeft

197 Website van het Keurmerkinstituut, http://www.keurmerk.nl/NL/Zorg-en-Welzijn/Jeugdbescherming-en-Jeugdreclassering. Zie ook Rebel 2017, waarin wordt geconstateerd dat de marktwerking en beweging in de GI-sector nog beperkt is.

198 Rb. Oost-Brabant 27 januari 2015, ECLI:NL:RBOBR:2015:389.

199 Rb. Oost-Brabant 22 januari 2015, ECLI:NL:RBOBR:2015:390.

200 Zie Rb. Oost-Brabant 16 januari 2015, ECLI:NL:RBOBR:2015:202 en Rb. Oost-Brabant 16 januari 2015, ECLI:NL:RBOBR:2015:203. Op 31 maart 2015 heeft de Stichting alsnog een certificaat gekregen. Zie ook Rb. Zeeland-West-Brabant 19 januari 2015, ECLI:NL:RBZWB:2015:2345 en Rb. Zeeland-West-Brabant 27 februari 2015, ECLI:NL:RBZWB:2015:1233.

201 *Stcrt.* 2017, 40536; Zie www.keurmerk.nl.

202 *Kamerstukken II* 2016/17, 31839, 598.

voorgedaan ten aanzien van de certificering, die is ingevoerd in verband met de overheidstaak van het uitvoeren van maatregelen van kinderbescherming en jeugdreclassering. Voor dergelijke situaties zou een regeling moeten worden geïntroduceerd, zodat de continuïteit van de uitvoering van de kinderbeschermings- en jeugdreclasseringsmaatregelen door de GI niet in gevaar komt.

3.3.2 'Waarheidsvinding' gecertificeerde instellingen en Raad voor de Kinderbescherming

Bij amendement is aan de Jeugdwet toegevoegd dat de Raad voor de Kinderbescherming en GI's in rapportages en verzoekschriften 'de van belang zijnde feiten volledig en naar waarheid' moeten aanvoeren (art. 3.3 Jw).[203] Het vermeende gebrek aan 'waarheidsvinding', zoals het in de praktijk wel wordt genoemd, werd, naar aanleiding van klachten van cliënten dat de onderzoeken en rapportages in het kader van met name jeugdbescherming onvoldoende gericht waren op feiten, al voor de inwerkingtreding van de Jeugdwet diverse keren aan de orde gesteld.[204] Het thema is ook recent nog een aantal keer aan de orde geweest in de Tweede Kamer, waarbij onder meer een motie is aangenomen om een actieplan op te stellen voor 'waarheidsvinding'.[205] De GI's, de Raad voor de Kinderbescherming en Jeugdzorg Nederland hebben de afgelopen periode extra aandacht aan dit thema besteed, door scholing van het personeel, verbeterde werkwijzen en het opstellen van een landelijke richtlijn.[206] Ook in de gepubliceerde rechtspraak over jeugdbeschermingszaken en in een aantal tuchtrechtelijke uitspraken is de plicht om de van belang zijnde feiten volledig en naar waarheid aan te voeren een aantal keer aan de orde gesteld. In een aantal zaken werd geoordeeld dat de rapportages voldoende feitelijk en onderbouwd waren, terwijl in andere zaken (onder meer ten aanzien van vermoedens van seksueel overschrijdend gedrag) er beter onderzoek naar de feiten had moeten worden gedaan.[207]

3.3.3 Inzet van geregistreerde professionals en tuchtrecht

Nieuw in de jeugsector is de verplichting om te werken met in een kwaliteitsregister geregistreerde beroepskrachten, die onder het tuchtrecht vallen. De jeugdhulpaanbieders, GI's en gemeenten moeten er, op basis van de norm voor 'verantwoorde werktoedeling' (art. 4.1.1 Jw), voor zorgen dat taken met betrekking tot de toeleiding naar, advisering over, bepaling en inzet van de voorzieningen

203 Dit artikel is bij amendement voorgesteld: *Kamerstukken II* 2013/14, 33684, 21 (amendement van het lid Van der Burg). *Kamerstukken II* 2013/14, 33684, 32.

204 De Kinderombudsman 2013 (en de reactie van de staatssecretarissen van VenJ en VWS: *Kamerstukken II* 2013/14, 31839, 347); Huijer 2014, p. 834 e.v.; Zie ook Van der Leij & Van Wijk 2017; Montanus 2016.

205 Zie het antwoord van de staatssecretaris naar aanleiding van een uitzending van Argos (Argos 2016) over waarheidsvinding (*Aanhangsel van de Handelingen II* 2016/17, 188). Zie ook *Aanhangsel van de Handelingen II* 2016/17, 175 en de motie Bergkamp, waarin wordt verzocht om een actieplan waarheidsvinding (*Kamerstukken II* 2016/17, 34550 XVI, 91 (herdruk)).

206 Richtlijn 'Feiten volledig en naar waarheid aanvoeren', bijlage 1 bij: Jeugdzorg Nederland 2016. Zie ook *Kamerstukken II* 2015/16, 31839, 510 (antwoord op Kamervragen door minister van VenJ in april 2016).

207 Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 5 april 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:2710, Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 14 februari 2017, ECLI:NL:GHARL:2017:1396, Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 12 januari 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:146 en Gerechtshof Amsterdam 15 november 2016, ECLI:NL:GHAMS:2016:5080. College van Beroep van de SKJ 16 juli 2015, 15.003B; College van Toezicht van de SKJ 7 juni 2016, 15.005B; College van Toezicht van de SKJ 9 januari 2017, 16.072T.

in beginsel worden uitgevoerd door of onder verantwoordelijkheid van een professional die staat geregistreerd in het kwaliteitsregister jeugd[208] of in het BIG-register (art. 5.1.1 lid 1 en 2 Besluit Jw).[209] Deze verplichting is, naar aanleiding van de Wet Professionalisering in de jeugdzorg,[210] in de Jeugdwet opgenomen.[211] In het *Kwaliteitskader Jeugd* heeft de sector deze norm van verantwoorde werktoedeling geconcretiseerd. Uit verschillende rapporten blijkt dat de kwaliteit en deskundigheid van lokale teams in de praktijk nog een belangrijk aandachtspunt is.[212] Ook blijkt zoals eerder genoemd uit de aan de rechter voorgelegde zaken, dat gemeenten nog onvoldoende inzichtelijk maken welke specifieke deskundigheid is ingezet bij de bepaling welke jeugdhulp in een concreet geval nodig is (zie par. 3.2.1).

Voor geregistreerde professionals geldt dat zij zich moeten houden aan hun beroepscode en de richtlijnen voor jeugdhulp en jeugdbescherming en dat het tuchtrecht op hen van toepassing is.[213] Uit het jaarverslag van 2016 van het SKJ blijkt dat in dat jaar 214 tuchtklachten binnen zijn gekomen bij de SKJ. De meeste klachten hebben betrekking op informatieverschaffing, bijvoorbeeld dat de klager geen, onjuiste of onvoldoende informatie heeft ontvangen.[214] Van de 214 klachten zijn er op het moment van publicatie van het jaarverslag vijf schriftelijk en vijftig per hoorzitting afgedaan, waarvan er in totaal 21 (deels) gegrond zijn.[215] Dit heeft zeven keer geleid tot een berisping, negen keer tot een waarschuwing, één keer tot een (voorwaardelijke) schorsing voor de betrokken beroepskracht en vier keer heeft dit niet tot enige maatregel geleid. Lam & Schepens merken hierover op dat het tuchtrecht een grote impact heeft op het vak van de jeugdbeschermer. Hoewel zij het doel van het tuchtrecht – verbetering van de kwaliteit van de geboden hulp – onderschrijven, wijzen zij erop dat een door de kinderrechter opgelegde maatregel al snel leidt tot een ontevreden cliënt. Zij wijzen er op dat een tuchtklacht snel en eenvoudig is ingediend, er geen kosten aan verbonden zijn en er geen hoge eisen aan het klaagschrift en de onderbouwing worden gesteld, terwijl de impact voor de professional groot is.[216] Bij ons bestaat de indruk dat het tuchtrecht gezien de aard van de

---

208 Stichting Kwaliteitsregister Jeugd (www.skjeugd.nl).

209 Zie het Kwaliteitskader Jeugd 2016; VNG 2015, p. 2. Zie bijvoorbeeld ook Inspectie Jeugdzorg 2016b, bijlage bij: *Kamerstukken II* 2016/17, 31839, 541. In dit rapport wordt naar aanleiding van onderzoek naar de kwaliteit van jeugdhulp in gezinshuizen de aanbeveling gedaan om een Kwaliteitskader Gezinshuizen op te stellen, waarin de door de Inspectie genoemde verbeter- en aandachtspunten een plek dienen te krijgen.

210 *Stb*. 2014, 220.

211 Programma Professionalisering Jeugdhulp 2015.

212 Zie bijvoorbeeld De Koster 2017a en De Koster 2017b waarin de voorzitter van Jeugdzorg Nederland stelt dat wijkteams een kwaliteitsimpuls nodig hebben. Er moet volgens hem worden geïnvesteerd in kennis en expertise op het gebied van jeugd en veiligheidsinschattingen. Zie ook De Kinderombudsman 2016a, p. 9, 10, 38, 39-40, 50 en 56.

213 Zie de website van de SKJ: www.SKjeugd.nl, voorr onder ander het Tuchtreglement, versie 1.2 (goedgekeurd op 10 april 2017) en de tuchtrechtelijke beslissingen, https://skjeugd.nl/tuchtrecht/beslissingen/. Zie de richtlijnen voor jeugdhulp en jeugdbescherming: http://richtlijnenjeugdhulp.nl/.

214 SKJ 2016, p. 82-83.

215 SKJ 2016, p. 80-81.

216 Lam & Schepens 2017. Vergelijk ook College van Toezicht van de SKJ 23 december 2016, 16.082T, waarin een jeugdzorgwerker een waarschuwing kreeg, omdat hij een complexe zaak die van hoger hand was opgedragen, had aangenomen, terwijl hij gebukt ging onder een hoge werkdruk door de grote hoeveelheid zaken en hij wist dat hij op korte termijn uit de organisatie zou vertrekken.

klachten niet altijd een proportioneel instrument is, te meer nu cliënten daarnaast gebruik kunnen maken van het klachtrecht en het lijkt alsof cliënten in complexe situaties (zoals bij vechtscheidingen) en maatregelen in het gedwongen kader, relatief vaak deze routes gebruiken.[217] Nader onderzoek zou moeten uitwijzen of het tuchtrecht een effectief instrument is voor dit domein.

3.3.4 Toezicht op de kwaliteit

Het toezicht in de jeugdsector wordt uitgevoerd door de Inspectie Gezondheidzorg en Jeugd[218] en de Inspectie Veiligheid en Justitie (artt. 9.1-9.2 Jw). Deze inspecties vormen daarnaast samen met de Inspectie van het Onderwijs en de Inspectie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, het Samenwerkend Toezicht Jeugd (STJ) en Toezicht Sociaal Domein, dat toeziet op de gehele jeugdsector respectievelijk het sociale domein.[219] In het conceptwetsvoorstel Jeugdwet was alleen voor de justitiële onderdelen van hulp aan jeugdigen (maatregelen van kinderbescherming en jeugdreclassering), gesloten jeugdhulp en gespecialiseerde jeugdhulp toezicht door het Rijk vastgelegd. Naar aanleiding van pleidooien tijdens de consultatie van het wetsvoorstel voor eenduidige kwaliteitseisen en de motie-Dille, waarin werd verzocht om na de transitie jeugdzorg het integrale toezicht door de voormalige Inspecties Jeugdzorg en Gezondheidszorg te behouden, is in de Jeugdwet integraal toezicht door het Rijk geïntroduceerd voor alle jeugdhulpaanbieders en GI's.[220] De inspecties moeten rekening houden met de (onderzoeks)behoeften van gemeenten (art. 9.1 lid 5 Jw). De uitvoering van de Jeugdwet door het college van burgemeester en wethouders wordt verder gecontroleerd door de gemeenteraad, met behulp van onder meer de lokale rekenkamer en ombudsman.[221] Daarnaast kan handhavend worden opgetreden door de minister van VWS en VenJ, door het geven van een aanwijzing aan de jeugdhulpaanbieder of GI, toepassing van bestuursdwang en oplegging van een dwangsom (art. 9.3 en 9.5 Jw). Indien de gemeente de taken in het kader van de Jeugdwet verwaarloost, kan in het uiterste geval een indeplaatsstelling volgen door de ministers van VWS en VenJ (artt. 124 en 124b jo. Bijlage I Gemeentewet).[222]

Tijdens de expertmeeting van het juristennetwerk Jeugdwet in oktober 2017 is de vraag opgeworpen of het aantal toezichthouders, dat is toegenomen met de Jeugdwet (onder meer door de certificering van GI's), en de daarbij behorende verschillende toezichtkaders, niet te groot is.[223] De Raad van State heeft er in 2016 voor gepleit om het toezicht in het sociale domein, als gevolg van de decentralisaties, anders te organiseren, zoals door opbouw door de gemeente van een eigen toezichtapparaat, waarbij

---

Het College van Toezicht van de SKJ geeft aan dat de jeugdzorgwerker zelf verantwoordeiljk is voor het waarborgen van de kwaliteit van de begeleiding.

217 Zie ook Vriesema 2017b.

218 Per 1 oktober 2017 zijn de Inspectie Jeugdzorg en de Inspectie voor de Gezondheidszorg gefuseerd tot één organisatie. De wettelijke verankering moet nog plaatsvinden. Zie 'Fusie Inspectie Jeugdzorg en Inspectie voor de Gezondheidzorg' (https://www.igj.nl/over-ons/fusie-igz-en-ijz).

219 Zie www.toezichtsociaaldomein.nl.

220 *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, 3, p. 59.

221 Zie ook VNG 2016b.

222 *Kamerstukken II* 2013/14, 33983, 3, p. 11-12.

223 Verslag expertmeeting juristennetwerk Jeugdwet van 17 oktober 2017.

wordt samengewerkt met de verschillende toezichthouders.[224] De vraag is of, in het licht van het voorgaande, ook in het kader van de Jeugdwet het toezichtkader niet opnieuw moet worden bezien.

3.3.5 Samenvattend

Kwaliteitseisen nemen een belangrijke plaats in binnen de Jeugdwet. In de Jeugdwet zijn kwaliteitseisen te vinden die voor alle vormen van jeugdhulp gelden, zoals de verplichting om te werken met in een kwaliteitsregister geregistreerde beroepskrachten, maar ook zijn er bijzondere eisen te vinden die gekoppeld zijn aan gedwongen vormen van jeugdhulp waarbij sprake is van overheidsinterventie in het gezins- en privéleven, namelijk voor de (uitvoering van) maatregelen van kinderbescherming en jeugdreclassering. Uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat deze extra kwaliteitseisen, zoals de certificeringsplicht, in het bijzonder in de wet zijn opgenomen om te voldoen aan de eisen die voortvloeien uit het internationale recht en die gelden bij overheidsingrijpen in het gezinsleven.

De instellingen die jeugdbescherming en jeugdreclassering uitvoeren, zijn gecertificeerd en het Keurmerkinstituut voert haar certificeringstaken naar behoren uit. Wel is gebleken dat hercertificering en de mogelijkheid daarbij dat een rechtspersoon niet langer gecertificeerd is, juridische vragen oproept ten aanzien van de rol van de kinderrechter bij het beslissen over een vervanging van de GI. De wet voorziet niet in een goede regeling waarin lopende jeugdbeschermings- en jeugdreclasseringszaken, vanwege het niet langer voldoen aan certificeringseisen door de GI, (acuut) moeten worden overgedragen naar een andere GI.

Ook is nader onderzoek gewenst naar de vraag of de wijze waarop het tuchtrecht nu is vormgegeven een proportioneel en effectief instrument is voor het domein van de jeugdhulp en jeugdbescherming. Verder is de verplichting om feitelijk te rapporteren ('waarheidsvinding') door de Raad voor de Kinderbescherming en de GI in een aantal rechterlijke uitspraken aan de orde geweest. Dit zal in de praktijk een belangrijk aandachtspunt blijven. Het met de Jeugdwet toegenomen aantal toezichthouders, die met verschillende toezichtkaders werken, roept de vraag op of dit toezichtkader niet opnieuw moet worden bezien.

3.4 Rechtswaarborgen voor betrokkenen bij jeugdhulp

Een van de doelen van de Jeugdwet is om jeugdigen en ouders meer invloed te geven op de kwaliteit van de zorg die hen geboden wordt, met als uitgangspunt dat 'met hen wordt gesproken en niet over hen'. Zij moeten worden betrokken bij hun eigen ondersteuningsproces, waarbij wordt uitgegaan van hun eigen mogelijkheden om regie te voeren over hun leven.[225] In het kader daarvan zijn gemeenten ook verplicht om inwoners te betrekken bij de totstandkoming van het jeugdhulpbeleid (art. 2.10 Jw), zoals in paragraaf 3.3 is besproken. In de onderstaande paragrafen wordt een aantal aspecten van de rechtswaarborgen voor jeugdigen en hun ouders/verzorgers, die in de jurisprudentie en literatuur aandacht hebben gekregen, nader uitgewerkt. In paragraaf 3.4.1 wordt aandacht besteed aan de informatieverstrekking, de toestemming voor (de toegang tot) jeugdhulp en het familiegroepsplan.

224 Raad van State 2016, p. 53-57.

225 *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, 3, p. 41-42.

Paragraaf 3.4.2 behandelt de privacybescherming en de gegevensverwerking in het kader van de Jeugdwet. In paragraaf 3.4.3 wordt ingegaan op de mogelijkheid om een klacht in te dienen, een vertrouwenspersoon in te schakelen en bezwaar en beroep in te stellen. In paragraaf 3.4.4 staat de rechtspositie van jeugdigen in accommodaties voor gesloten jeugdhulp centraal. In paragraaf 3.4.5 wordt ten slotte ingegaan op de rechtspositie van jeugdigen en hun ouders bij de zogenaamde fase waarin 'drang' wordt toegepast. Hoewel een wettelijke regeling voor 'drang' ontbreekt, wordt deze hulpverleningsmethodiek in de praktijk veelvuldig toegepast om kinderen en ouders te bewegen om mee te werken aan de benodigde hulp.

3.4.1 Informatie, toestemming en familiegroepsplan

Om participatie en een goede rechtspositie voor jeugdigen en hun ouders mogelijk te maken, is informatieverschaffing van groot belang. De Jeugdwet bevat geen specifieke bepalingen over de informatieverschaffing in de toegangsfase, waarin door of namens de gemeente wordt bepaald of een jeugdhulpvoorziening moet worden getroffen. Bruning, Rap & Verkroost concluderen naar aanleiding van hun onderzoek naar de participatiemogelijkheden van jeugdigen in het jeugdhulpverleningstraject, dat niet is gewaarborgd dat een jeugdige in deze fase al kan participeren.[226] De Jeugdwet bevat geen regeling voor de toestemming van de jeugdige en/of zijn wettelijke vertegenwoordiger in de toegangsfase: een jeugdige hoeft bijvoorbeeld geen toestemming te geven wanneer iemand namens of voor hem naar een lokaal team stapt.[227] Wel gelden de algemene eisen van de Awb over onder andere het horen van betrokkenen in het kader van het nemen van een besluit. Uit de jaarrapportages van de Monitor Transitie Jeugd blijkt dat problemen met de toegang tot jeugdhulp in 2015 en 2016 tot de meest gemelde onderwerpen behoorden. Veel melders voelen zich onheus bejegend en ook geven zij aan dat het toewijzen van hulp en het krijgen van een beschikking veel moeite kost. Verder is de informatievoorziening rondom de toegang onvoldoende.[228]

Voor de fase waarin de jeugdhulp, jeugdbescherming of jeugdreclassering wordt uitgevoerd, bevat de Jeugdwet wel eisen ten aanzien van de participatie van de betrokkenen. De jeugdige en zijn ouders/verzorgers hebben recht op duidelijke informatie over de geconstateerde problemen en (het verloop van) de hulp en zij moeten toestemming geven voor het verlenen van jeugdhulp (artt. 7.3.1-7.3.4 Jw). De informatievoorziening blijkt in de praktijk een aandachtspunt. Uit het jaarverslag van het Advies- en Klachtenbureau Jeugdzorg (AKJ) van 2016 blijkt dat gebrekkige informatievoorziening een groot aantal klachten op heeft geleverd (2.056 van de in totaal 14.270 geuite klachten gingen hierover; in 2015 stond het aantal klachten over gebrekkige informatie nog op de eerste plek).[229]

---

226 Bruning, Rap & Verkroost 2016a en 2016b.

227 Bruning, Rap & Verkroost 2016a en 2016b; Zie ook Kalika, Lam & Schepens 2015 en Elferink 2015.

228 Monitor Transitie Jeugd 2015, p. 3; Monitor Transitie Jeugd 2016, p. 3. Zie ook de volgende rapporten over de toegang: Samenwerkend Toezicht Jeugd 2015 en De Kinderombudsman 2015a, 2015b en 2016a. Zie ook *Kamerstukken II* 2016/17, 31839, 599, waarin kritische vragen werden gesteld over de veelheid aan organisatievormen voor de toegang en de verschillen die dat met zich meebrengt voor de hulp aan jeugdigen.

229 AKJ 2017, p. 11 en 14.

De bepalingen van de Jeugdwet die de informatie- en toestemmingsvereisten regelen, zijn ontleend aan de Wet op de geneeskundige behandelingsovereenkomst (Wgbo; Boek 7 BW).[230] In de praktijk blijkt de formulering van een aantal bepalingen minder geschikt voor jeugdhulp en jeugdbescherming. Zo zijn de begrippen 'ernstig nadeel' en 'niet-ingrijpende verrichtingen' (art. 7.3.16 lid 2 Jw) moeilijk te duiden in het kader van hulp aan jeugdigen.[231] Ook is de vraag of een jeugdige van zestien jaar en ouder, op grond van de artikelen 7.3.4 jo. 7.3.5 lid 1 Jw, ook zelf toestemming kan geven voor een uithuisplaatsing, zonder instemming van de ouder(s) met gezag.[232] In 2008 heeft de minister laten weten dat dit niet mogelijk is, omdat voor een uithuisplaatsing zonder instemming van de betrokkenen op grond van het BW een machtiging van de kinderrechter nodig is.[233] De Jeugdwet bevat deze beperking echter niet.

De Jeugdwet schrijft verder voor dat jeugdigen en hun familie betrokken moeten worden bij het opstellen van een hulpverleningsplan door de jeugdhulpaanbieder of plan van aanpak van de GI (art. 4.1.3 Jw). Bij amendement is toegevoegd dat het gezin eerst de gelegenheid moet krijgen om een familiegroepsplan, bijvoorbeeld op basis van een netwerkberaad, op te stellen (art. 4.1.2 Jw).[234] Opvallend is dat er geen waarborg is dat de jeugdige bij het opstellen van het familiegroepsplan wordt betrokken.[235] Naar aanleiding van een onderzoek uit 2016, waarin wordt betwijfeld of een familienetwerkberaad leidt tot betere bescherming van onder toezicht gestelde kinderen, heeft de staatssecretaris van VenJ nader onderzoek aangekondigd naar de effecten van de inzet van het familiegroepsplan in de jeugdbescherming.[236]

Uit het bovenstaande blijkt dat de participatie van jeugdigen en hun ouders niet in alle fasen van de (toegang tot de) jeugdhulp is gewaarborgd. Dit vraagt extra aandacht van gemeenten bij de toegang tot en uitvoering van de hulpverlening en verdient tevens de aandacht van de wetgever om het recht

---

230 *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, 3, p. 212 en p. 260-262; Zie bijvoorbeeld artt. 7:450 lid 2 BW en 7.3.4 lid 2 Jw. Zie ook Buijsen 2014.

231 Verslag expertmeeting Juristennetwerk Jeugdwet van 14 oktober 2016.

232 Vogels 2016b.

233 Brief van Minister van Jeugd en Gezin aan Landelijke Organisatie Kinderen-Ouders-Grootouders van juli 2008 (https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/brieven/2008/01/07/brief-stichting-kinderen-ouders-grootouders/djb-2819887b.pdf+&cd=1&hl=nl&ct=clnk&gl=nl); Zie BMC 2009, p. 47.

234 *Kamerstukken II* 2013/14, 33684, 83 (amendement Voordewind/Ypma).

235 Zie Kalika, Lam & Schepens 2015; Vergelijk overigens wel Bruning, Rap & Verkroost 2016a, p. 8 waarin wordt opgemerkt dat in de Factsheet Familiegroepsplan (VNG 2016d) en de modelverordening jeugdhulp van de VNG wel wordt genoemd dat overleg moet worden geïnitieerd met de minderjarige.

236 Dijkstra e.a. 2016a en 2016b. *Kamerstukken II* 2016/17, 31839, 560. Zie ook de jurisprudentie waarin, in het belang van het kind, geen familiegroepsplan hoefde te worden opgesteld: Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 4 augustus 2015, ECLI:NL:GHARL:2015:5822; Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 8 oktober 2015, ECLI:NL:GHARL:2015:7554; Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 16 februari 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:1401; Rb. Noord-Holland 8 februari 2017, ECLI:NL:RBNHO:2017:988. Zie over het familiegroepsplan ook Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 12 januari 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:146.

op participatie van jeugdigen en hun ouders in alle fasen van jeugdhulp vast te leggen. [237] Tevens is meer samenhang nodig ten aanzien van de bepalingen over toestemming.

3.4.2 Privacybescherming en gegevensuitwisseling

Paragraaf 7 van de Jeugdwet bevat specifieke bepalingen voor de uitwisseling van persoonsgegevens in het kader van de Jeugdwet, die gelden naast de algemene bepalingen van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp). Het onderwerp van gegevensuitwisseling en privacybescherming is tijdens de parlementaire geschiedenis van de Jeugdwet uitvoerig besproken.[238] Door verschillende fracties werden vragen gesteld over de gegevensverwerking en -bescherming bij de uitvoering van de Jeugdwet. Naar aanleiding van vele kritische vragen van Eerste Kamerleden is een gedetailleerd schema gepresenteerd van de verschillende taken uit de Jeugdwet, de persoonsgegevens die voor de uitvoering van deze taken nodig zijn, het doel dat met deze taken wordt beoogd en de wettelijke grondslag voor de gegevensverwerking.[239] In 2014 verscheen 'Zorgvuldig en bewust', de kabinetsvisie op de gegevensverwerking in het gedecentraliseerde domein.[240] Dit visiedocument gaat overigens uit van een terughoudende benadering van mogelijke privacyschendingen; zo zou moeten worden uitgegaan van een 'lerende praktijk'. Het CBP waarschuwde op 1 juli 2014 dat gemeenten de naleving van de Wbp niet kunnen opschorten als gevolg van een 'lerende praktijk' die na enige tijd zal worden geëvalueerd.[241] Sinds de inwerkingtreding van de Jeugdwet is privacy een belangrijk punt van kritiek gebleven.[242] Zo blijkt uit verschillende monitors dat cliënten in 2015 hebben geklaagd over de manier waarop gemeenten omgaan met privacygevoelige informatie.[243] Verder bleek meteen na de inwerkingtreding van de Jeugdwet dat de wettelijke grondslag voor de verstrekking van persoonsgegevens door jeugdhulpaanbieders aan de gemeente ondeugdelijk was. [244] Jeugdhulpaanbieders bleken medische gegevens van patiënten op de factuur aan de gemeente te moeten zetten, terwijl dit niet was gebaseerd op deugdelijke wet- en regelgeving en niet rijmde met het medisch beroepsgeheim.[245] Op dit punt zijn noodgrepen uitgevoerd en is de Regeling Jeugdwet aangepast om een tijdelijke oplossing te bieden zolang de Veegwet VWS 2015 nog niet in werking

237 Zie ook de door de staatssecretaris van VWS overgenomen motie om in de gehele jeugdbescherming in beginsel altijd met het kind te spreken. Alleen bij hoge uitzondering kan worden afgeweken van het uitgangspunt dat er altijd met het kind wordt gesproken (*Kamerstukken II* 2016/17, 31839, 552 (motie Bergkamp/Kooiman); *Handelingen II* 2016/17, 12, item 9).

238 *Kamerstukken II* 2013/14, 33685, 75, p. 12-14; Zie ook Bruning, Liefaard & Vlaardingerbroek 2016, p. 803-807 over de parlementaire behandeling ten aanzien van privacyvraagstukken en een bespreking van privacy by design en de Privacy Impact Assessments die in het kader van de Jeugdwet zijn uitgevoerd.

239 *Kamerstukken I* 2013/14, 33684, D, p. 104-118; zie ook Bruning, Liefaard & Vlaardingerbroek 2016, p. 805.

240 Beleidsvisie Zorgvuldig en bewust; Gegevensverwerking en Privacy in een gedecentraliseerd sociaal domein, 1 mei 2014. *Kamerstukken II* 2013/14, 32761, 62.

241 College Bescherming Persoonsgegevens 2014 (zie ook Bruning 2015).

242 Zie bijvoorbeeld Dörenberg & Bruning 2015. Zie ook De Vries e.a. 2015 waarin onder meer wordt gesproken over de Verwijsindex Risicojongeren, het verplicht gebruik van BSN, toestemming, dossiers en privacy en het risico dat persoonsgegevens mogelijk onrechtmatig of onnodig worden verwerkt.

243 Zie bijvoorbeeld Monitor Transitie Jeugd 2015 en Monitor Transitie Jeugd 2016. Zie ook Dörenberg & Bruning 2015 waarin tevens verwezen wordt naar de Wgbo en de Wmo 2015.

244 College Bescherming Persoonsgegevens 2015.

245 Zie Dörenberg & Bruning 2015, p. 625-627.

was getreden.[246] Uiteindelijk is dit per 1 augustus 2016 door de Verzamelwet VWS 2016 gerepareerd.[247] Hieronder wordt nader ingegaan op het beroepsgeheim van professionals en de mogelijkheid om informatie uit te wisselen tussen professionals (par. 3.4.2.1). Ook wordt ingegaan op bevoegdheden die gemeenten hebben bij de vastlegging en uitwisseling van cliëntgegevens in het kader van de Jeugdwet (par. 3.4.2.2)

3.4.2.1 Beroepsgeheim en uitwisselen van cliëntgegevens (o.a. de verwijsindex)

De specifieke privacybepalingen voor jeugdhulpverleners en GI's zijn opgenomen in de paragrafen 7.3 en 7.4 van de Jeugdwet. Het uitgangspunt van de Jeugdwet is dat alleen de jeugdige en zijn wettelijke vertegenwoordiger(s) inzage hebben in het cliëntendossier en dat alleen met hun toestemming gegevens aan derden worden verstrekt (art. 7.3.11 Jw).[248]

Nieuw in de Jeugdwet is dat professionals (waaronder artsen) die beschikken over informatie over kinderen of hun ouders die relevant is in het kader van de ondertoezichtstelling, deze informatie – zo nodig met doorbreking van het beroepsgeheim en zonder toestemming van de betrokkenen – mogen verstrekken aan de GI, en zelfs moeten verstrekken als de GI daarom vraagt (art. 7.3.11 lid 4 Jw). In de praktijk blijkt discussie te bestaan over de wenselijkheid en reikwijdte van deze bepaling. Zo vraagt Dörenberg zich af of de gezinsvoogd zich hiermee niet teveel mengt in de vertrouwensrelatie tussen de hulpverlener en de patiënt. In 2016 oordeelde de rechtbank Den Haag dat een onderzoeksrapport ook aan de gezinsvoogd moet worden verstrekt, indien de betrokkene (in dit geval de moeder) zich beroept op het blokkeringsrecht van artikel 7:462 lid 2 BW.[249]

Dörenberg en Bruning vinden deze nieuwe bepaling voor een doorbreking van het beroepsgeheim onvoldoende en achten het nodig om de verhouding tot artikel 9, vierde lid, van de Wbp (waarin wordt geregeld dat de verwerking van persoonsgegevens achterwege blijft voor zover een geheimhoudingsplicht daaraan in de weg staat) te verduidelijken. Zij pleiten ervoor om een specifieke (doelgebonden) grondslag in de Jeugdwet te creëren die het voor hulpverleners met een beroepsgeheim of geheimhoudingsplicht mogelijk maakt om zo nodig zonder toestemming van de betrokkene(n) gegevens te verstrekken aan andere hulpverleners en professionals die verder reikt dan de grondslag uit de Jeugdwet die nu alleen geldt voor een ondertoezichtstelling.[250] Ook als het gaat om bijzondere persoonsgegevens zoals gezondheidsgegevens, is volgens hen extra aandacht nodig voor de informatievoorziening richting cliënten, het verkrijgen van toestemming voor noodzakelijke gegevensuitwisseling en de waarborgen die voor betrokkenen gelden indien de gegevens zonder hun toestemming worden uitgewisseld.

---

246 *Stcrt.* 2015, 24278.

247 *Stb.* 2016, 206; *Kamerstukken* 24191 (voorheen bekend onder citeertitel 'Veegwet VWS 2015').

248 Er is een aantal (tucht)rechtszaken over het inzage- en privacyrecht gepubliceerd: Gerechtshof Amsterdam 20 december 2016, ECLI:NL:GHAMS:2016:5441, Rb. Rotterdam 29 september 2016, ECLI:NL:RBROT:2016:7423, Rb. Rotterdam 23 maart 2017, ECLI:NL:RBROT:2017:2166 en Rb. Den Haag 22 december 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:16454. Zie ook College van Toezicht van de SKJ 12 oktober 2015 en 3 december 2015, 15.024T en College van Toezcht van de SKJ 24 januari 2017, 16.073T.

249 Rb. Den Haag 19 september 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:11303; Zie ook IJpelaar & Goei 2017 en Brouwer, Prinsen & Schouten 2017.

250 Dörenberg & Bruning 2015, p. 631.

De Verwijsindex risicojongeren, een digitaal systeem dat de gemeente moet inrichten om risicosignalen van hulpverleners over kinderen bij elkaar te brengen, biedt ook een wettelijke grondslag voor jeugdprofessionals om – zonder toestemming van jeugdigen en ouders – onderling gegevens uit te wisselen (par. 7.1 Jw). [251] De bepalingen over de verwijsindex zijn overgenomen uit de Wet op de jeugdzorg, met het verschil dat in de Jeugdwet ook een zogenoemde gezinsfunctionaliteit is opgenomen (art. 7.1.2.3 leden d en e Jw).[252] Deze gezinsfunctionaliteit moet het mogelijk maken dat gezinnen met problemen, of in elk geval de jeugdigen met problemen binnen een gezin, in beeld komen bij de betrokken professionals, zodat deze jeugdigen vroegtijdig de benodigde hulp kunnen krijgen.[253] Deze inbreuk op het privéleven van de jeugdige wordt volgens de wetgever gerechtvaardigd doordat sprake is van een dringende maatschappelijke behoefte.[254] Hierbij worden in de literatuur echter vraagtekens geplaatst. De noodzaak die deze inbreuk op het privéleven zou moeten legitimeren, lijkt niet aanwezig,[255] temeer nu bij de toegevoegde waarde van de verwijsindex vraagtekens worden geplaatst.[256] De evaluatie van de Verwijsindex in 2012 laat immers al zien dat, hoewel zicht gehouden kan worden op verhuizende en zorgmijdende jeugdigen en gezinnen, niet alle meldingsbevoegde instanties melden, professionals bezwaren hebben tegen melden en ouders bang zijn voor een registratie in een systeem.[257] De verwijsindex wordt lang niet zoveel gebruikt als was voorzien en de meerwaarde ervan is, voor het merendeel van de professionals die meldingen mogen doen, niet duidelijk.

3.4.2.2 Vastlegging en uitwisseling cliëntgegevens door gemeenten

De gegevensverwerking door gemeenten is geregeld in paragraaf 7.4 van de Jeugdwet. Deze paragraaf regelt de verplichte verstrekking van beleidsinformatie door gemeenten aan het Rijk, vanwege de stelselverantwoordelijkheid van het Rijk (artt. 7.4.1 en 7.4.2 Jw). Daarnaast bevat deze paragraaf een regeling voor de verwerking en uitwisseling van cliëntgegevens in het kader van de wettelijke taken van de gemeente, zoals de toegang tot jeugdhulp, het doen van meldingen bij de Raad voor de Kinderbescherming, de bekostiging van jeugdhulp en de GI's en controle of fraude-onderzoek (art. 7.4.0 Jw).

In 2016 constateert het SCP dat een spanningsveld bestaat tussen privacy en het invullen van de lokale ondersteuningsbehoefte. Volgens het SCP hebben gemeenten oog voor een zorgvuldige inrichting van de gegevensuitwisseling, maar hebben gemeenten anderzijds de wens om informatie van burgers samen te brengen.[258] Een uitgangspunt van de Jeugdwet lijkt te zijn dat de kwaliteit van

251 Besluit van 13 juli 2010 tot wijziging van het Uitvoeringsbesluit Wet op de jeugdzorg in verband met de invoering van de verwijsindex risicojongeren, *Stb*. 2010, 302.

252 Naar aanleiding van een evaluatie van de verwijsindex en de motie Sterk/Dijsselbloem (*Kamerstukken II* 2008/09, 31855, 38), en een haalbaarheidsstudie (*Kamerstukken II* 2008/09, 31001, 55). Zie ook Bruning, Liefaard & Vlaardingerbroek 2016, p. 808.

253 *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, 3, p. 74. Zie ook MultiSignaal 2015; VNG 2016a.

254 *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, 3, p. 77.

255 Bruning, Liefaard & Vlaardingerbroek 2016, p. 809-810.; Dörenberg & Bruning 2015.

256 Abraham & Van Dijk 2015; Kalika, Lam & Schepens 2015; Maessen 2014; Zie ook Bruning, Liefaard & Vlaardingerbroek 2016, p. 809.

257 DSP-Groep 2012. Zie ook Bruning, Liefaard & Vlaardingerbroek 2014, par. 12.13.7, p. 762-763.

258 SCP 2016.

jeugdhulp voor een belangrijk deel afhangt van de uitwisseling van cliëntgegevens. Als professionals elkaar op de hoogte houden van de ontwikkelingen binnen een gezin en elkaar informeren over eventuele problemen kan sneller, integraler en mogelijk beter worden ingegrepen en kan de inzet van specialistische hulp worden voorkomen. Afhankelijk van onder meer het organisatiemodel voor toeleiding tot jeugdhulp binnen een gemeente, kan dit een omvangrijke gegevensuitwisseling tot gevolg hebben die zich in grote mate onttrekt aan het blikveld van de burger en de betrokken cliënt. De risico's voor de privacy zijn hierom volgens Dörenberg en Bruning groot en worden versterkt door de integrale en domeinoverstijgende rol van de gemeente,[259] die al snel tot belangenverstrengeling kan leiden. Een privacyrisico kan dan ook worden gevonden in de multidisciplinaire toegangsteams tot jeugdhulp, vaak vormgegeven in lokale teams. Lokale teams zijn divers van samenstelling met voor elke professional eigen regels ten aanzien van gegevensuitwisseling, waardoor het risico van ongeoorloofde inbreuken op het recht op privacy groot is bij het zoveel mogelijk willen delen van informatie.[260] Ook Lam en Sieverts constateren dat de opdracht om in te zetten op integraal werken op basis van 'één gezin, één plan, één regisseur' leidt tot de nodige verwarring en discussie over de mate waarin hierbij persoonsgegevens mogen worden uitgewisseld.[261] Zij schrijven dat het hun opvalt dat nog wel eens voorbij lijkt te worden gegaan aan het gegeven dat privacy een functie heeft, namelijk een waarborg voor respectvolle dienstverlening voor de kwetsbare burgers, die afhankelijk zijn van de gemeente en de hulpverlenende instanties. Ook signaleren zij dat er regelmatig een privacyprobleem wordt ervaren door onduidelijkheid over de eigen taak en/of gebrek aan kennis over de privacyregels. Een open en transparante houding naar de betrokkenen, waarin de betrokkenen goed geïnformeerd worden, is belangrijk.[262] Van Beuningen daarentegen bepleit dat nadere regelgeving ten aanzien van domeinoverschrijdende gegevensuitwisseling niet noodzakelijk is.[263] Zij wijst er op dat de staatssecretarissen hebben opgemerkt dat de Jeugdwet wel degelijk een basis biedt om in multiprobleemsituaties integraal te werken (zie art. 2.1, onderdeel f, Jw) en dat zij nadere regelgeving ongewenst vinden.[264] Volgens de privacy impact assessment (PIA) die voor de Jeugdwet is uitgevoerd, heeft overigens naar schatting slechts drie procent van de gezinnen te maken met domeinoverstijgende problemen.[265] Van Beuningen ziet voor deze 'ongeregelde ruimte' waar zich spanningen voordoen, geen oplossing in meer en gedetailleerdere wet- en regelgeving.

Tijdens de totstandkoming van de Jeugdwet zijn vragen gesteld over domeinoverstijgende gegevensuitwisseling, die wenselijk kan zijn bij de aanpak van problematiek die onder verschillende wetten in het sociale domein (Wmo, Participatiewet, etc.) valt. De conclusie was dat het uitwisselen van persoonsgegevens die voor verschillende doeleinden zijn verwerkt binnen de gemeente, niet

259 Dörenberg & Bruning 2015, p. 630.

260 Zie ook Gemeentelijke ombudsman 2017, waarin wordt aangegeven dat het zeker bij enkelvoudige hulpvragen niet altijd nodig is om zoveel persoonsgegevens te verzamelen en vast te leggen als dat nu gebeurt in Rotterdam.

261 Lam & Sieverts 2017.

262 Lam & Sieverts 2017; Vergelijk ook de Factsheet ´Handvat Gegevensuitwisseling in het zorg- en veiligheidsdomein; Een juridisch handvat voor Veiligheidshuizen´ (VNG 2017a), waarin wordt gesteld dat de discussie in de eerste plaats moet gaan over de taken van de gemeenten en niet over privacy. En zie ook Rekenkamer Arnhem 2017, p. 8-9 waarin wordt geconcludeerd dat inwoners onvoldoende op de hoogte zijn van de wijze waarop de gemeente gegevens verzamelt en deelt.

263 Van Beuningen 2016.

264 *Kamerstukken II* 2014/15, 32761, 77.

265 Privacy Impact Assessment 2014, p. 32; Vergelijk ook SCP 2016, p. 100.

zonder toestemming van de jeugdige of diens ouders mag geschieden.[266] Deze zienswijze wordt bevestigd door de Autoriteit Persoonsgegevens.[267] In het rapport 'De rol van toestemming' uit 2016 constateert de Autoriteit Persoonsgegevens dat gemeenten geen duidelijk beeld hebben welke gegevens zij in het sociale domein mogen verwerken en voor welke doelen en op basis van welke wettelijke grondslagen uit de Wbp zij dit mogen doen. Volgens de Autoriteit Persoonsgegevens is de gegevensverwerking in het sociale domein complex door de verschillende domeinen en wetten en mist een overkoepelende wettelijke regeling voor een integrale taakuitvoering. [268] In reactie hierop heeft de minister van Binnenlandse Zaken laten weten dat de grondslag waarop gegevens worden verwerkt, per specifieke casus verschilt en dat overkoepelende wetgeving de ruimte die nodig is bij de decentralisaties om maatwerk te kunnen leveren, teveel zou beperken.[269]

De Autoriteit Persoonsgegevens wijst er verder op dat toestemming van de jeugdige of zijn ouders niet als grondslag kan dienen voor de gegevensverwerking, omdat de betrokkenen vanwege de afhankelijke situatie niet in vrijheid toestemming kunnen geven. [270] Dörenberg en Bruning wijzen er, net als de Autoriteit Persoonsgegevens, op dat het cruciaal is dat cliënten goed geïnformeerd worden over de aard, het doel en de omvang van gegevensverwerking alvorens zij überhaupt weloverwogen toestemming zouden kunnen geven. Juist op het punt van de informatievoorziening richting cliënten lijkt hen voor de gemeenten nog een behoorlijke winst te behalen, aldus Dörenberg en Bruning.[271] Gemeenten moeten volgens de Autoriteit een overzicht opstellen van de doelen, grondslagen en persoonsgegevens in het sociale domein.[272] [273] Wolfsen, voorzitter van de Autoriteit Persoonsgegevens, ziet een oplossing voor het naleven van de privacyvereisten in de komst van de Algemene Verordening gegevensbescherming (AVG) op 25 mei 2018.[274] Wanneer deze Europese verordening geldend wordt,[275] moet elke gemeente een functionaris hebben die gaat over de gegevensbescherming (artt. 37 e.v. AVG). Deze functionaris zal de verbinding zijn tussen de gemeenten en de Autoriteit Persoonsgegevens.[276]

---

266 *Kamerstukken I* 2013/14, 33684, D, p. 115.

267 Zie Van den Elsen 2017.

268 Autoriteit Persoonsgegevens 2016.

269 *Kamerstukken II* 2015/16, 32761, 98.

270 Autoriteit Persoonsgegevens 2016.

271 Dörenberg & Bruning 2015, p. 628. Zie ook Samenwerkend Toezicht Jeugd 2015, waarin onder andere wordt gepleit voor meer informatie over de wijkteams; jongeren geven aan dat het voor hen belangrijk is dat online duidelijke informatie beschikbaar is. Zie ook Gemeentelijke ombudsman 2017 waarin het belang van afdoende informatieverstrekking aan cliënten wordt onderstreept; de informatievoorziening in Rotterdam is nog niet altijd afdoende volgens de ombudsman.

272 Autoriteit Persoonsgegevens 2016.

273 Zie ook Rekenkamer Arnhem 2017, die oordeelt dat de gemeente Arnhem het privacybeleid goed heeft vormgegeven en het beter doet dan veel andere gemeenten.

274 Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG.

275 De verordening is al in werking getreden, maar zal pas per 25 mei 2018 van toepassing zijn, zodat organisaties en toezichthouders zich kunnen voorbereiden.

276 Van den Elsen 2017.

3.4.3 Klachten, bezwaar/beroep en cliëntondersteuning

Wanneer cliënten klachten hebben over of het niet eens zijn met de toegang tot of de uitvoering van de jeugdhulp, dan gelden diverse rechtsbeschermingsprocedures. Zo is er een gemeentelijke klachtenregeling (op grond van de Awb), een klachtenregeling voor jeugdhulpaanbieders en GI's (op grond van artt. 4.2.1 e.v. Jw)[277] en een procedure bij de tuchtrechter (op basis van de registratie in het beroepsregister). Tegen verleningsbesluiten voor jeugdhulp staat bezwaar open bij de gemeente en is vervolgens beroep mogelijk bij de rechter,[278] terwijl tegen beslissingen in het kader van een kinderbeschermingsmaatregel, jeugdreclassering of gesloten jeugdhulp een rechtsgang open staat op grond van het BW. [279] In de literatuur worden zorgen geuit over de rechtspositie van burgers in het sociale domein. Kramer en Ten Voorde en Bruning, Liefaard en Vlaardingerbroek zien dat de verscheidenheid aan procedures in het jeugdhulptraject ertoe leidt dat het voor betrokkenen niet eenvoudig is om de weg te vinden en rechtsbescherming te effectueren.[280] Verder wordt geschreven dat er veel onduidelijkheid is over de omvang van de jeugdhulpaanspraken en dat er procedureel veel barrières moeten worden overwonnen om aanspraken in rechte af te dwingen.[281] In de praktijk blijkt er voor cliënten veel onduidelijkheid te bestaan over de mogelijkheden voor bezwaar en beroep tegen beslissingen in het sociale domein.[282] Zorgelijk Verder is het in het kader van rechtsbescherming zorgelijk dat gemeenten, in afwijking van de Awb, niet in alle gevallen een schriftelijk verleningsbesluit nemen, zo is gebleken uit paragraaf 3.2.1.1.[283] Juist als het gaat om het vrijwillige kader is deze rechtsbescherming belangrijk; in het gedwongen kader geldt dat al de route naar de kinderrechter (via Boek 1 BW of via het jeugdstrafrecht) openstaat.[284] Sommige gemeenten nemen (op basis van de modelverordening van de VNG) echter slechts een verleningsbesluit, indien de jeugdige of ouders hierom verzoeken. Alleen mondige, goed geïnformeerde cliënten, zullen echter dergelijke verzoeken kunnen indienen.

Om maatwerk te kunnen leveren, aan te sluiten bij de hulpbehoefte, die in de loop van de tijd kan veranderen, en bureaucratie te verminderen, bestaat bij gemeenten de behoefte om niet van tevoren tot in detail vast te leggen waarop een burger 'aanspraak' heeft. Vanuit de wetenschap en de politiek wordt erop gewezen dat decentralisatie van het sociale domein vraagt om een nieuwe vormgeving

---

277 Zie ook Kalika, Lam & Schepens 2015.

278 Beroep wordt ingesteld bij de kinderrechter (artt. 8:1, 8:6, 8:7 Awb en bijlage 2 bij de Awb). Daarna kan hoger beroep worden ingesteld bij de Centrale Raad van Beroep (art. 10 van bijlage 2 bij de Awb).

279 Deze besluiten staan op de zogenaamde negatieve lijst van de Awb (hoofdstuk 1 van bijlage 2 bij de Awb). Zie ook Rb. Rotterdam 26 april 2017, ECLI:NL:RBROT:2017:3208, waarin werd geoordeeld dat een evaluatie van een plan van aanpak geen besluit is in de zin van de Awb.

280 Kramer & Ten Voorde 2014 en Bruning, Liefaard & Vlaardingerbroek 2016, p. 803.

281 Tollenaar & Vonk 2016 en Vonk e.a. 2016.

282 *Kamerstukken II* 2016/17, 34477, 20.

283 Zie bijvoorbeeld ook Bruning, Rap & Verkroost 2016a, p. 10, 12-13.

284 Zie ook Bruning, Rap & Verkroost 2016b waarin wordt aangegeven dat de wettelijke mogelijkheden van minderjarigen om te participeren in het gedwongen jeugdhulpverleningstraject beter zijn geregeld dan in het vrijwillige kader. Zie bijvoorbeeld ook Lam & Schepens 2017.

van de rechtsbescherming van burgers.[285] De huidige inrichting van rechtsbescherming, die zich sterk richt op de beoordeling van het schriftelijke besluit voor de toetsing van het overheidsoptreden, is minder passend. De Raad van State stelt in 2016 dat concepten als 'maatwerk en integraal bestuur' vragen om een andere beoordeling, waarbij onder meer de gang van zaken voorafgaand aan en rond het besluit relevant is voor de kwaliteit van het besluit (zoals de kwaliteit van het onderzoek naar de persoonlijke omstandigheden).[286] Zolang er echter geen andere wetgeving is, is de gemeente ook bij jeugdhulpbesluiten gebonden aan de Awb en zou de gemeente naar oplossingen kunnen zoeken om de informatie die al op schrift wordt gesteld (zoals een gespreksverslag en informatie over de toegekende jeugdhulp) op eenvoudige wijze te laten voldoen aan de Awb.

De Nationale ombudsman pleit voor een integrale, informele wijze van klachtafhandeling in het sociale domein. De ombudsman concludeerde in maart 2017 dat klachten in het sociale domein meestal gaan over de complexiteit van wet- en regelgeving, onjuiste of onduidelijke informatiestrekking, onheuse bejegening en privacyvraagstukken. De ombudsman wijst er ook op dat verschillende factoren ertoe leiden dat mensen niet klagen, bijvoorbeeld de angst om een slecht imago als klager te krijgen die een verdere hulpvraag kan bemoeilijken, de complexiteit van het systeem en de omstandigheid dat een probleem niet altijd gemakkelijk en eenduidig in een formele klacht kan worden vertaald.[287] Het is daarom van groot belang dat gemeenten cliënten juist en volledig informeren over hun klacht-, bezwaar- en beroepsmogelijkheden.[288] Daarnaast kan ook goede cliëntondersteuning bijdragen aan de informatievoorziening en bijstand bij klacht- en bezwaarprocedures.[289] Het kan dan zowel gaan om een cliëntondersteuner (art. 2.2.4 lid 1 sub a Wmo) als een cliëntvertrouwenspersoon (art. 2.6 Jw).[290] Uit het jaarverslag van 2016 van het AKJ, de organisatie die landelijk alle cliëntvertrouwenspersonen levert, blijkt dat het aantal cliënten dat is bijgestaan door een vertrouwenspersoon in 2016 met ongeveer 42% is gestegen ten opzichte van het aantal cliënten in 2015.[291] De klachten waarin vertrouwenspersonen bijstand boden, betroffen vooral bejegening, beslissingen en gebrekkige informatievoorziening.[292] Halverwege het jaar 2017 bleek de financiële garantstelling voor de cliëntvertrouwenspersonen van het AKJ voor 2018 niet rond.

---

285 Zie Van Ommeren & Huisman 2013, Vonk e.a. 2016. Zie ook *Kamerstukken II* 2015/16, 34477, 20 over de noodzaak om de Awb in het kader van de rechtsbescherming aan te passen.

286 Raad van State 2016, p. 57. Inmiddels ligt een advies van Scheltema voor integrale geschillenbeslechting in het sociale domein via internet ter consultatie, waarin wordt voorgesteld om burgers alle geschillen in het sociale domein voor te leggen in één procedure in het sociale domein (https://www.internetconsultatie.nl/geschilbeslechtingsociaaldomein). De Jeugdwet wordt hier vooralsnog echter buiten gelaten (Scheltema 2017, p. 7).

287 De Nationale ombudsman 2017.

288 De in juni 2017 gepubliceerde brochure over de bezwaar-, klacht- en tuchtprocedures kan hierbij ondersteunend zijn (zie Professionalisering Jeugdhulp en Jeugdbescherming 2017).

289 Zie ook Actal 2017.

290 Zie de website van het AKJ over de cliëntvertrouwenspersoon (www.akj.nl); Zie de website MEE NL (https://www.mee.nl/clientondersteuning) en de website van Zorgbelang Nederland (http://www.zorgbelang-nederland.nl/index.php?p=88) over cliëntondersteuning op grond van de Wmo; Zie ook *Kamerstukken II* 2016/17, 34477, 20.

291 AKJ 2017, p. 11.

292 AKJ 2017, p. 11 en 14.

Uiteindelijk is besloten om de vertrouwenspersoon (net als de Kindertelefoon), onder landelijke verantwoordelijkheid (en financiering) te laten vallen.[293]

3.4.4 Rechtspositie jongere in gesloten accommodatie

Hoofdstuk 6 van de Jeugdwet bevat een aantal artikelen over de rechtspositie van de jeugdige en de ouders in geval van gesloten jeugdhulp, zoals het hoorrecht, het recht om een familiegroepsplan op te stellen (art. 6.1.10 Jw), de toevoeging van een raadsman (art. 6.1.10 lid 4 Jw), de verlofregeling (art. 6.4.1 Jw) en de voorwaarden waaronder vrijheidsbeperkende en controlemaatregelen kunnen worden toegepast, zoals tijdelijke plaatsing in afzonderingen toepassing van (medische) dwangbehandeling. In de literatuur wordt kritiek geuit op de wijze waarop de rechtspositie van jeugdigen in de gesloten jeugdhulp is geregeld, waarbij aan gesloten jeugdhulpinstellingen een grote beslissingsvrijheid wordt gegeven bij de vraag of vrijheidsbeperkende maatregelen noodzakelijk zijn. Dit in tegenstelling tot de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen, waar is gekozen voor de systematiek dat de jeugdige binnen de vrijheidsbeneming bepaalde rechten heeft en die mogelijke beperkingen die gericht zijn op de orde of veiligheid of de ongestoorde tenuitvoerlegging gedetailleerd beschrijft.[294] Uit recent onderzoek van Koens blijkt dat van de in 2015 door de Raad voor de Strafrechttoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) behandelde 75 beroepszaken er slechts zes uitspraken betrekking hadden op jongeren in accommodaties voor gesloten jeugdhulp. In totaal gingen 69 uitspraken over jongeren in een justitiële jeugdinrichting. Koens vraagt zich af of een mogelijke verklaring zou kunnen zijn dat in de accommodaties voor gesloten jeugdhulp klachten vaker informeel worden afgehandeld dan in justitiële jeugdinrichtingen.

In 2016 publiceerde de Kinderombudsman een rapport over het klachtrecht van minderjarigen in de gesloten jeugdhulpinstellingen en justitiële jeugdinrichtingen. Belangrijke conclusies waren dat in bijna alle instellingen jongeren elke klacht naar voren kunnen brengen, maar dat de klachtprocedures onvoldoende bekend en toegankelijk zijn. Ook toegang tot een tweede, onafhankelijke instantie om de klacht aan voor te leggen, is onvoldoende bekend bij de jongeren. Verder zouden instellingen het indienen van klachten soms zonder goede redenen ontmoedigen en zijn er onvoldoende waarborgen om dit te voorkomen.

Het klachtrecht van jongeren in accommodaties voor gesloten jeugdhulp blijkt derhalve nog niet optimaal te worden gebruikt. Verder blijken de bepalingen over vrijheidsbeperkingen in de Jeugdwet zeer veel beleidsruimte te geven, wat in schril contrast staat met vrijheidsbeperkingen die in justitiële jeugdinrichtingen worden toegepast.

---

293 *Kamerstukken II* 2016/17, 31839, 582.

294 Zie in dit kader bijvoorbeeld de Thematische Wetsevaluatie Gedwongen zorg, waarin wordt gesignaleerd dat de wettelijke regelingen van onder andere de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen en de Jeugdwet conceptueel van elkaar verschillen en dat hiermee bij een harmonisatie van de wetten rekening moet worden gehouden (Legemaate e.a. 2014, p. 338); Uit Beijerse merkt op dat het aantal bepalingen dat in de Jeugdwet en het Besluit Jeugdwet is opgenomen met betrekking tot de rechtspositie van jeugdigen in de gesloten jeugdhulp (circa twintig artikelen) in schril contrast staat met het aantal bepalingen waarin de rechtspositie van jeugdigen in de justitiële jeugdinrichting is geregeld (circa 150 artikelen en minstens twintig ministeriële circulaires) (Uit Beijerse 2016).

Zowel in de praktijk als in de Tweede Kamer wordt aangedrongen op vergelijking en zo mogelijk harmonisatie van de rechtspositie bij gedwongen hulp die wordt opgelegd in het kader van de Jeugdwet, de Wet BOPZ, de justitiële beginselenwetten en aanpalende wetgeving.[295] De rechtspositie van jeugdigen is namelijk afhankelijk van de vorm van hulp die opgelegd wordt. In de thematische wetsevaluatie gedwongen zorg wordt het vermoeden uitgesproken dat de betrokkenen hierdoor niet altijd de benodigde zorg krijgen en worden diverse aanbevelingen gedaan om de regelingen met betrekking tot de gesloten jeugdhulp meer in overeenstemming te brengen met die van het jeugdstrafrecht.[296]

3.4.5 Rechtspositie bij 'drang'

Naast de kinderbeschermingsmaatregelen, waarbij na tussenkomst van een rechter met dwang hulp kan worden ingezet voor kinderen die in hun ontwikkeling worden bedreigd, is in de praktijk het fenomeen 'drang' sterk in ontwikkeling. Drang, ook wel preventieve jeugdbescherming genoemd, kent geen wettelijke basis. In de memorie van toelichting bij de Jeugdwet komt de term 'drang' wel voor. De toelichting zegt hierover: "*Het wetsvoorstel wil nadrukkelijk bevorderen dat de raad voor de kinderbescherming al in een eerder stadium kan meedenken op casusniveau, waarbij de hulp gericht is op het versterken van de eigen kracht van de jongere en van het probleemoplossend vermogen van gezin en omgeving. Dit kan in sommige gevallen zelfs de noodzaak van een kinderbeschermingsmaatregel voorkomen. Ook wil het wetsvoorstel de ruimte vergroten om een gezinsvoogdijmedewerker, werkzaam bij een gecertificeerde instelling, nog voordat een kinderbeschermingsmaatregel is uitgesproken in te zetten, met als doel ouders te bewegen – al dan niet met zachte drang – tot vrijwillige medewerking. Dit bevordert de continuïteit van hulpverlening.*"[297] De memorie van antwoord zegt hierover verder dat een gezinsvoogdijmedewerker op hoofdlijnen dezelfde werkzaamheden uitvoert als in het gedwongen kader en dat deze medewerker geen 'jeugdhulp' in de zin van de Jeugdwet verleent (een (medewerker van een) GI mag immers zelf geen jeugdhulp verlenen, zie art. 3.2 lid 2 Jw). De werkzaamheden betreffen bijvoorbeeld het gestructureerd en planmatig werken volgens bepaalde methodieken, het activeren van het eigen netwerk en het kennen van het jeugdhulpaanbod. Het is ongeoorloofd om te dreigen met korting op iemands uitkering of een ondertoezichtstelling, als de vrijwillige hulp niet wordt geaccepteerd.[298]

In de praktijk blijkt behoefte te bestaan om drang te gebruiken in de jeugdhulp en wordt deze vaak uitgevoerd door medewerkers van GI's of door wijkteams.[299] Vanuit zowel wetenschappelijke hoek als uit de praktijk wordt kritiek geuit op drang. Deze kritiek heeft er onder meer mee te maken dat de rechtsbescherming van betrokken minderjarigen en ouders niet is geborgd bij de toepassing van drang.[300] Een brief waarin een drangtraject wordt vermeld, is niet aan te merken als een besluit in de

295 Zie onder meer *Kamerstukken II* 2006/07, 30644, 19 en *Kamerstukken II* 2012/13, 31996, 60, zoals genoemd in Legemaate e.a. 2014, p. 360-361.

296 Legemaate e.a. 2014, p. 360-361.

297 *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, 3, p. 35-36.

298 *Kamerstukken I* 2013/14, 33684, D, p. 58-59.

299 Dit blijkt uit diverse gesprekken met stakeholders die in het kader van deze evaluatie zijn gevoerd.

300 Zie bijvoorbeeld Lam & Schepens 2017; Bruning, Rap & Verkroost 2016a, p. 17-18; Tielen 2015; Drion 2016; Quik-Schuijt 2015. Zie ook het nog lopende onderzoek van de Rotterdamse ombudsman naar drang (https://www.ombudsmanrotterdam.nl/home-

zin van de Awb.[301] Dit betekent dat betrokkenen geen mogelijkheid tot bezwaar of beroep hebben tegen het besluit om drang toe te passen. Verder is het niet duidelijk wat de verantwoordelijkheden van de betrokken professionals zijn.[302] Door drang opereren GI's die in het gedwongen kader actief zijn, nu ook in de fase voorafgaand aan dit gedwongen kader. Hierdoor kunnen vraagtekens worden geplaatst bij de onafhankelijkheid van deze organisaties. Voor ouders en jeugdigen, maar ook voor de betrokken professionals, kan het tot verwarring leiden als het gaat om de juridische bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de betrokkenen. Naar aanleiding van berichtgeving van Follow The Money, waarin 'het nieuwe product van kinderbeschermers' wordt omschreven als 'intimidatie',[303] heeft de minister van VenJ aan de Tweede Kamer laten weten dat hij drang ziet als een professionele houding, 'die soms kan helpen om alsnog een doorbraak te bereiken in vrijwillig kader' en nooit mag worden gebruikt als pressiemiddel.[304]

Het is belangrijk dat gemeenten en professionals zich realiseren dat het ingrijpen in het gezinsleven gebonden is aan strenge (inter)nationale eisen en alleen mogelijk is als daarvoor een wettelijke grondslag is. Helder moet zijn dat 'drang' nog steeds onder het vrijwillige kader valt en uitsluitend een professionele houding is, geen apart juridisch kader. Voor cliënten moet duidelijk zijn dat de regie nog bij de cliënt ligt en dreigende taal moet worden vermeden (zoals termen als 'vrijwillig, niet vrijblijvend'). [305] Drang mag bij de betrokkenen nooit als 'dwang' voelen.

3.4.6 Samenvattend

Hierboven is duidelijk geworden dat in de Jeugdwet verschillende waarborgen zijn vastgelegd om de rechtspositie van betrokkenen bij jeugdhulp invulling te geven. Het gaat dan onder meer om de regeling omtrent toestemming bij jeugdhulp, het familiegroepsplan waarmee ouders of verzorgers en jeugdigen de mogelijkheid wordt geboden om eerst zelf te zoeken naar oplossingen, de mogelijkheid tot het instellen van bezwaar en beroep tegen besluiten en het indienen van een klacht, het garanderen van een vertrouwenspersoon en regels die de privacy van betrokkenen bij jeugdhulp beschermen. Ook gelden specifieke rechtswaarborgen voor jeugdigen die in een accommodatie voor gesloten jeugdhulp verblijven. In de praktijk blijken vooral de privacyregels aanleiding te zijn geweest voor veel kritiek; inmiddels is de Jeugdwet gerepareerd om een deugdelijke wettelijke basis voor gegevensuitwisseling tussen jeugdhulpaanbieders en gemeenten te garanderen. Maar vanwege de taken van gemeenten in het sociale domein die verder gaan dan enkel de verantwoordelijkheid voor jeugdhulp en het multidisciplinaire werken in teams, leven nog meer privacyvraagstukken en blijkt dat in de praktijk nog niet altijd zorgvuldig wordt omgegaan met het voldoende realiseren van het recht op privacy van betrokkenen. Daarbij moet een balans worden gevonden tussen twee

---

nieuws-persberichten-onderzoek-naar-drang-binnen-de-rotterdamse-jeugdhulpverlening-onderzoek-naar-drang-binnen-de-rotterdamse-jeugdhulpverlening/).

301 Rb. Rotterdam 24 november 2015, ECLI:NL:RBROT:2015:8533 en Rb. Den Haag 26 mei 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:6027.

302 Zie bijvoorbeeld De Jong-De Kruijf 2017.

303 Van Ark 2017.

304 *Aanhangsel Handelingen II* 2017/18, 191, waarin de staatssecretaris antwoord geeft op Kamervragen over het bericht 'het nieuwe product van kinderbeschermers is intimidatie'.

305 Vergelijk de nieuwe werkwijze van Save, waarin 'drang' en vergelijkbare termen om die reden niet gebruikt worden (Van Montfoort e.a. 2017); zie hierover ook Vogelvang 2016.

benaderingen van privacy in dit opzicht. Het uitgangspunt 'alles delen mag in het belang van het kind' draagt bepaald niet bij aan een zorgvuldige gegevensuitwisseling, aangezien dit zou betekenen dat voortdurende afwegingen over welke persoonsgegevens noodzakelijkerwijs gedeeld zouden moeten worden, niet meer gemaakt hoeven te worden. Evenmin draagt de strenge leer van het 'niet uitwisselen van medische gegevens vanwege de geheimhoudingsplicht, tenzij' bij aan het verbeteren van een effectief zorgstelsel rondom het kind en zijn gezin waarbij de betrokken hulpverleners en professionals op de hoogte zijn van de zorgen over het kind en daar hun beleid of acties op kunnen afstemmen en kunnen werken aan integrale(re) hulp voor kind en gezin.

De route van bezwaar en beroep is juridisch ingewikkeld en het lijkt alsof betrokkenen de weg in deze nog moeilijk kunnen vinden; er zijn bijvoorbeeld nauwelijks uitspraken in hoger beroep over jeugdhulpbeslissingen. De klachtmogelijkheden bij de gemeenten lijken door cliënten nog niet effectief te worden gebruikt. Eerder werd duidelijk dat er wel relatief veel tuchtklachten worden ingediend. Vanuit de wetenschap en de politiek wordt erop gewezen dat decentralisatie van het sociale domein vraagt om een nieuwe vormgeving van de rechtsbescherming van burgers.[306] Maar ook in de tussentijd is het van belang dat zorgvuldig wordt omgegaan met de rechtsbescherming van jeugdigen en hun ouders, die zich in een kwetsbare positie bevinden.

Minderjarigen blijken in accommodaties voor gesloten jeugdhulp weinig gebruik te maken van het klachtrecht; ook blijken zij nauwelijks hoger beroep in te stellen bij de RSJ. De mogelijkheden tot vrijheidsbeperkingen in de gesloten jeugdhulp zijn met minder waarborgen omkleed in vergelijking met vrijheidsbeperkingen in justitiële jeugdinrichtingen. Het is de vraag of dit onderdeel van de Jeugdwet niet (meer) moet worden geharmoniseerd met de regels die voor vrijheidsbeneming gelden in het jeugdstrafrecht en het gezondheidsrecht (voor plaatsingen in kinder- en jeugdpsychiatrische klinieken).

De in de praktijk ontwikkelde 'drang', die tussen vrijwillige jeugdhulp en het gedwongen jeugdhulpkader kan worden geplaatst, roept belangrijke vragen op over de rechtspositie van de betrokkenen die hiermee te maken krijgen. Drang is namelijk niet wettelijk geregeld, waardoor er geen juridische waarborgen (zoals bezwaar en beroep) gelden. Drang mag door cliënten niet worden ervaren als dwang. Drang uitgevoerd door GI's kan bovendien leiden tot verwarring over verantwoordelijkheden en bevoegdheden.

Al met al lijken de in de Jeugdwet geregelde rechtswaarborgen in de uitvoeringspraktijk nog onvoldoende te kunnen worden waargemaakt. Daarbij moet voor ogen worden gehouden dat een gejuridiseerd stelsel minder goed past bij de populatie, die moeite heeft om de routes naar procedures te vinden. Andere mechanismen, zoals mediation en het gebruik van ombudspersonen, zouden wellicht beter passen in dit domein.

306 Zie Van Ommeren & Huisman 2013, Vonk e.a. 2016 en de reactie van de staatssecretaris (*Kamerstukken II* 2015/16, 34477, 2). Zie ook Raad van State 2016.

3.5 Decentralisatie, gelijkheid en stelselverantwoordelijkheid

3.5.1 Inleiding

In de memorie van toelichting bij de Jeugdwet wordt de wens uitgesproken dat met decentralisatie van de jeugdhulp naar de gemeenten beter maatwerk kan worden geboden,[307] doordat naar eigen inzicht van de gemeente(raad), toegesneden op de plaatselijke omstandigheden en (politieke) wensen, bepaalde besluiten kunnen worden genomen. De in dit verband te maken keuzes kunnen in de lokale politiek worden genomen. Daarbij is het van wezenlijk belang dat de gemeenteraad voldoende mogelijkheden heeft en benut ten aanzien van de plaatselijke uitwerking van de Jeugdwet en op deze wijze burgers het gevoel kan geven dat zij betrokken zijn bij de besluitvorming op dit terrein.[308] Dit 'maatwerk' brengt wel met zich mee dat verschillen tussen[309] of binnen[310] gemeenten kunnen ontstaan.[311] Sinds de inwerkingtreding van de Jeugdwet zijn, ook in de rechtspraak, kritische geluiden te horen over de verschillen voor jeugdigen en hun ouders of verzorgers uit verschillende gemeenten die de decentralisatie van de jeugdhulp met zich heeft gebracht.[312] Door een divers aanbod dat per gemeente verschilt, en budgetten die in sommige gemeenten eerder op zijn dan in andere, bestaat er een praktijk waarin jeugdigen afhankelijk van de gemeente die voor hen verantwoordelijk is, niet alleen met verschillen in aanbod van vormen van jeugdhulp te maken krijgen, maar ook met verschillen in procedures, betrokken organisaties en professionals en werkwijzen (hierbij kan gedacht worden aan het wel of niet gehoord worden bij verschillende beslismomenten over jeugdhulp). Dit kan leiden tot onbegrip en ook gevoelens van onrechtvaardigheid, zeker als in nabij gelegen gemeenten bepaalde voorzieningen wel kunnen worden geleverd.[313] Kortom, tussen maatwerk en rechtsgelijkheid bestaat een inherente spanning, welke spanning juridisch problematisch wordt indien sprake is van rechtsongelijkheid die niet kan worden gerechtvaardigd.[314]

Ook het VN-Kinderrechtencomité, dat toeziet op de naleving van het IVRK, heeft zijn bezorgdheid uitgesproken over het feit dat de decentralisatie ongelijkheden in toegang tot diensten tussen de verschillende gemeenten kan veroorzaken.[315] Het Comité wijst decentralisatie van het sociale domein, dat in meer lidstaten voorkomt en internationaal gezien dus geen nieuw verschijnsel is, niet af.[316] Wel heeft het Comité zorgen geuit over het feit dat de decentralisatie in Nederland onder een dusdanige tijdsdruk wordt bewerkstelligd dat dit de kwaliteit, tijdspanne en capaciteit van de gemeenten kan aantasten. Ten aanzien van de forse bezuinigingen[317] waarmee de decentralisatie

307 *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, 3, p. 3.

308 Zie Munneke 2016 en Cohen 2017.

309 Zie bijvoorbeeld Van Tol 2016, p. 3 en Transitie Autoriteit Jeugd 2017b.

310 Zie bijvoorbeeld Monitor Transitie Jeugd 2016, p. 6.

311 Defence for Children & UNICEF 2017, p. 25.

312 Zie o.a. Hof Arnhem-Leeuwarden 13 oktober 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:8227.

313 Zie bijvoorbeeld ook Duurvoort 2016.

314 Vergelijk Munneke 2016; Raad van State 2016 en Barkhuysen 2017.

315 CRC Committee 2015, par. 4, 12-13.

316 General Comment No. 5 (UNCRC), par. 40 en 41.

317 Zie hierover onder andere Cohen 2017 en Bergmann 2017.

van jeugdhulp gepaard is gegaan, geeft het Comité aan dat "*it is also concerned that with the decentralization of child care services in the Netherlands, resources aimed at children will be used at the discretion of municipalities which can thus create unequal access to such resources by children in different municipalities.*"[318] Het Comité doet verder de aanbeveling aan de staat om te verzekeren dat de gemeenten voldoende en passende middelen en capaciteit hebben om hun nieuwe taken tijdig, en zonder negatieve gevolgen voor de kwaliteit en kwantiteit van de diensten, uit te oefenen. Ook dringt het Comité er op aan ervoor te zorgen dat kinderen in alle gemeenten gelijke toegang hebben tot diensten die van kwaliteit en in overeenstemming met passende standaarden zijn.[319]

Het is de vraag of verschillen tussen gemeenten ook leiden tot (rechts)ongelijkheid, wat in de literatuur over de Jeugdwet wel wordt gesteld, en hoe zich dit verhoudt tot een gedecentraliseerd jeugdhulpstelsel. Tevens roept een gedecentraliseerd jeugdhulpstelsel vanuit mensen- en kinderrechtenperspectief de vraag op hoe dit zich verhoudt tot de verplichtingen van Nederland als verdragsstaat bij mensen- en kinderrechtenverdragen; hoe verhoudt de verantwoordelijkheid van het Rijk zich tot lokale verantwoordelijkheid? In dit verband wordt vaak gesproken over de 'stelselverantwoordelijkheid' van het Rijk. Aan deze thematiek van rechtsongelijkheid en stelselverantwoordelijkheid (niet alleen op het terrein van de jeugdhulp) heeft de Raad van State belangrijke overwegingen gewijd in haar Vierde periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen na de decentralisaties in het sociale en fysieke domein.[320]

Hieronder worden deze vragen nader onderzocht vanuit bestuursrechtelijk, internationaalrechtelijk en staatsrechtelijk perspectief. Het onderstaande is gebaseerd op de drie voor deze wetsevaluatie uitgevoerde juridische deelstudies (zie bijlagen 3.A, 3.B en 3.C).[321] Allereerst wordt gekeken naar ongelijkheid tussen en binnen gemeenten (par. 3.5.2). Vervolgens worden de concepten van minimale kernverplichtingen en progressieve realisatie besproken (par. 3.5.3). Daarna wordt ingegaan op de stelselverantwoordelijkheid met betrekking tot jeugdhulp (par. 3.5.4).

---

318 CRC Committee 2015, par. 12-13, zie ook par. 13.

319 CRC Committee 2015, par. 12-13, zie ook par. 14-15.

320 Raad van State 2016; Zie ook Raad voor Volksgezondheid en Samenleving 2016, waarin kritisch naar de systeemverantwoordelijkheid wordt gekeken. In dit rapport staat onder meer dat, alhoewel de systeemverantwoordelijkheid van de rijksoverheid veel ruimte lijkt te bieden, daar allerminst sprake van is. De RVS pleit ervoor dat bij de organisatie van zorg uit moet worden gegaan van pluriformiteit als centrale waarde, zodat er meer ruimte komt voor burgers en organisaties (p. 41).

321 M.L. van Emmerik & G. Boogaard, *Decentralisatie in de jeugdhulp getoetst aan het gelijkheidsbeginsel*, Leiden: Universiteit Leiden 2017, T. Liefaard, J.E. Doek & D.S. Verkroost, *Een internationaal kinderrechtenperspectief op de decentralisatie van de jeugdhulp; Maatwerk, gelijkheid en stelselverantwoordelijkheid in het kader van de Jeugdwet*, Leiden: Universiteit Leiden 2017 en G. Boogaard & M.L. van Emmerik, *Decentralisatie van politieke verantwoordelijkheid; Evaluatie van de stelselverantwoordelijkheid onder de nieuwe Jeugdwet*, Leiden: Universiteit Leiden 2017.

3.5.2 Ongelijkheid tussen en binnen gemeenten

3.5.2.1 Ongelijkheid vanuit staats- en bestuursrechtelijk perspectief[322]

Tussen decentralisatie en rechtsgelijkheid bestaat zoals gezegd een inherente spanning, zoals onder meer wordt geconstateerd door de Raad van State in de genoemde beschouwing.[323]

Het gelijkheidsbeginsel is binnen de Nederlandse wetgeving op verschillende manieren verankerd, namelijk in (art. 1 van) de Grondwet en diverse bijzondere wetten, maar ook door doorwerking (via artt. 93 en 94 Grondwet) van internationale mensenrechtenbepalingen inzake het gelijkheidsbeginsel of het discriminatieverbod (zoals art. 14 EVRM, art. 1 van het Twaalfde Protocol bij het EVRM en art. 26 van het Internationaal Verdrag inzake burgerlijke en politieke rechten (IVBPR)) en door directe werking van soortgelijke bepalingen zoals die in het EU-Handvest zijn opgenomen (zie artt. 20-26 EU-Handvest). Verder is non-discriminatie een belangrijk kinderrecht op grond van artikel 2 IVRK, welke bepaling wordt beschouwd als een van algemene beginselen van het IVRK.[324] Als we inzoomen op de voorzieningen op grond van de Jeugdwet, laten zich twee gevallen van ongelijke behandeling indenken. In de eerste plaats ongelijke behandeling *binnen* één en dezelfde gemeente en in de tweede plaats ongelijke behandeling *tussen* verschillende gemeenten onderling. Dit geldt in gelijke mate voor hulpverlening in het vrijwillige als in het gedwongen kader.

Uit het bestuursrechtelijke jurisprudentie- en literatuuronderzoek, uitgevoerd in het kader van dit evaluatieonderzoek,[325] kan worden geconcludeerd dat zaken waarin een beroep wordt gedaan op ongelijke behandeling tussen verschillende gemeenten, vooralsnog nauwelijks voorkomen. Voor zover dit wel aan de orde is, wordt het beroep afgewezen, nu het niet gaat om vergelijkbare gevallen.[326] Er kan hierbij slechts sprake zijn van een geslaagd beroep op het gelijkheidsbeginsel bij de verstrekking van voorzieningen door hetzelfde bestuursorgaan.[327] Een andere benadering zou het gevolg kunnen hebben dat decentralisatie zinloos wordt, omdat de verschillende bestuursorganen dan verplicht zijn hetzelfde gecentraliseerde beleid te voeren.[328]

Voor een geslaagd beroep op het gelijkheidsbeginsel vanwege uiteenlopende voorzieningen binnen één gemeente zijn meer aanknopingspunten te vinden.[329] Het is voor gemeenten niet mogelijk om verschillen te rechtvaardigen door te stellen dat het gaat om maatwerk en geen enkel geval met

322 M.L. van Emmerik & G. Boogaard, *Decentralisatie in de jeugdhulp getoetst aan het gelijkheidsbeginsel*, Leiden: Universiteit Leiden 2017.

323 Vgl. Munneke 2016, p. 63-97; Raad van State 2016; Barkhuysen 2017.

324 General Comment No. 5 (UNCRC), par. 12; Zie ook Abramson 2008.

325 Zie bijlage 3.A; Bij dit onderzoek is in het bijzonder gekeken naar de inmiddels ingetrokken Wet voorzieningen gehandicapten (WVG; de voorganger van de Wmo). Destijds werd in de WVG op vergelijkbare wijze met de Jeugdwet taken in het sociale domein bij gemeentes belegd.

326 Zie bijvoorbeeld Govaers & Wilschut 2016, p. 187-194.

327 Schlössels & Zijlstra 2017, p. 387-388; Van Wijk, Konijnenbelt & Van Male 2014, p. 323-324; Barkhuysen e.a. 2014, p. 112; Tak 2014, p. 1241 e.v.; Bröring e.a. 2016, p. 384; Gerards 2002a, p. 573-575 en Gerards 2002b, p. 129-142.

328 Zie Gerards 2002a, p. 573-575 en Gerards 2002b, p. 129-142.

329 Met name in de jurisprudentie onder de reeds genoemde WVG.

elkaar te vergelijken is. De gemeente is verplicht om nadere richtlijnen op te stellen om zo te komen tot een consistente verstrekking van jeugdhulpvoorzieningen op grond van de Jeugdwet. Hierbij gaat het in het bijzonder ook om de zorgvuldige voorbereiding van beslissingen (zoals het inschakelen van adequate en passende deskundigheid) en het voldoende motiveren ervan, zoals ook blijkt uit een recente beslissing van de CRvB (zie hierover ook par. 3.2.1.2).[330] Het gaat dus niet alleen om het garanderen dat gelijke gevallen binnen een gemeente op gelijke wijze worden behandeld, maar in bredere zin om het voldoen aan de beginselen van een zorgvuldige voorbereiding en draagkrachtige motivering.[331] Op deze wijze kan worden voorkomen dat voorzieningen op willekeurige wijze worden verstrekt. Zie over de eisen die gesteld worden aan (individuele) jeugdhulpvoorzieningen verder paragraaf 3.2.

Overigens is het in het kader van gelijkheid interessant om te bezien of er ook een concept van 'procedurele gelijkheid' bestaat. Hierbij gaat het niet om de vraag of er ongelijkheid bestaat tussen gemeenten bij het verlenen van voorzieningen, maar om de vraag of de mogelijkheden van minderjarigen en ouders om te participeren bij het nemen van beslissingen gelijk is tussen en binnen de verschillende gemeenten.[332] Is bijvoorbeeld de toegang tot de klachtfunctie in elke gemeente gelijk? Hebben ouders en minderjarigen op gelijke wijze toegang tot informatie over jeugdhulp en hun rechten daaromtrent? En worden minderjarigen in gelijke mate in staat gesteld om te participeren in besluitvorming die hen raakt? Bepleit zou kunnen worden dat deze procedurele vereisten, die hun basis onder meer vinden in het IVRK (zie bijv. art. 12 IVRK of art. 9(2) IVRK, als het gaat om gedwongen jeugdhulp) en het EVRM, onderdeel behoren te zijn van de beginselen van zorgvuldige voorbereiding en motivering en tussen en binnen gemeenten gelijk zouden moeten zijn.

3.5.2.2 Ongelijkheid vanuit internationaalrechtelijk perspectief[333]

Uit kinder- en mensenrechtenverdragen kan een recht op jeugdhulp worden afgeleid (art. 3 leden 2 en 3 IVRK), gelet op de vele bepalingen die betrekking hebben op de ontwikkeling van het kind, de bescherming van kinderen tegen mishandeling, verwaarlozing of uitbuiting (zie o.a. artt. 19 en 34 IVRK), en essentiële voorzieningen voor kinderen, zoals gezondheidszorg (art. 24 IVRK), zorg voor kinderen met een handicap (art. 23 IVRK), een minimum levensstandaard (art. 27 IVRK) en alternatieve zorg (art. 20 IVRK).[334] Dit recht moet zonder discriminatie worden geëerbiedigd en gewaarborgd (art. 2 lid 1 IVRK).[335] Uit verschillende rechten, die onder deze noemer vallen, vloeien positieve verplichtingen van de overheid voort. Zo moet de overheid verzekeren dat het kind de benodigde bescherming en zorg krijgt en waarborgen dat de instellingen, voorzieningen en diensten voor kinderzorg beschikbaar zijn (art. 18 lid 2 IVRK; zie ook art. 3 lid 3 IVRK). Verder bevatten sociale

330 Zie CRvB 1 mei 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:1477, *AB* 2017/208, m.nt. Bruggeman; *USZ* 2017/196, m.nt. Imkamp.

331 Vergelijk ook Cohen 2017.

332 Zie ook Bruning, Rap & Verkroost 2016a.

333 T. Liefaard, J.E. Doek & D.S. Verkroost, *Een internationaal kinderrechtenperspectief op de decentralisatie van de jeugdhulp; Maatwerk, gelijkheid en stelselverantwoordelijkheid in het kader van de Jeugdwet*, Leiden: Universiteit Leiden 2017 (zie bijlage 3.3).

334 Zie ook Meuwese 2002, p. 22-28.

335 De artikelen 2,3, 6 en 12 IVRK zijn door het VN-Kinderrechtencomité aangemerkt als de *general principles* (General Comment No. 5 (UNCRC)).

grondrechten een inspanningsverplichting (zorgplicht) voor de overheid, die sterker is indien het gaat om weerloze personen, zoals kinderen.[336]

Sociale rechten moeten worden geïmplementeerd met de maximaal beschikbare middelen. Dit impliceert volgens het VN-Kinderrechtencomité dat de volledige realisatie van deze rechten progressief verloopt.[337] Dit concept is onder meer relevant in het licht van de bezuinigingen in het sociale domein.[338] Bovendien wordt door het VN-Comité voor Economische, Sociale en Culturele Rechten (CESCR) bij de toetsing van de naleving van het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (IVESCR) het concept van *minimum core obligations* gehanteerd.[339]

Het CESCR heeft ten aanzien van een aantal rechten uit het IVESCR vastgelegd wat het absolute minimumniveau van deze rechten is (zie bijlage 3.C).[340] Indien staten dit minimum niet onmiddellijk[341] realiseren, schenden zij het desbetreffende recht.[342] Kwetsbare groepen, zoals kinderen, krijgen hierbij speciale aandacht van het CESCR.[343] Beargumenteerd kan worden dat de minimale kernverplichting in het geval van kwetsbare groepen meer omvat. Het VN-Kinderrechtencomité is terughoudend in het opnemen en toepassen van het concept van minimale kernverplichtingen.[344]

Uit het bovenstaande vloeit voort dat iedere minderjarige recht heeft op een bepaald minimum aan zorg. Hoewel het derhalve niet zonder meer mogelijk is om aan te geven waaruit de minimale kernverplichtingen precies bestaan, is in diverse publicaties in relatie tot jeugdhulp en de decentralisatie van de jeugdhulp naar gemeenten wel aangegeven dat dergelijke minimumkernverplichtingen van belang zijn en deze de conclusie zouden kunnen rechtvaardigen dat sprake kan zijn van ongelijke behandeling (lees: indien in bepaalde gemeenten wel en andere gemeenten niet, of binnen bepaalde gemeenten al dan niet, het minimum kan worden gewaarborgd). De overheid moet toezien op het bestaan van een behoorlijk jeugdhulpstelsel dat voorziet in de noodzakelijke basisvoorzieningen voor personen die geen beroep kunnen doen op anderen.[345] [346] Dit alles betekent dat Nederland redelijk wat ruimte heeft om te bepalen welke minimumnormen gehanteerd dienen te worden. Hierbij mag wel verondersteld worden dat de afwezigheid van

336 Vonk e.a. 2016, p. 123 en 124.

337 General Comment No. 19, par. 25.

338 Deze vraag wordt uitgebreid besproken in Allers 2015.

339 Allers 2015.

340 General Comment No. 3 (UNESCR), par. 10; Zie ook Leijten 2015, p. 183, 192-196; Zie ook Ryngaert 2015, p. 30-31.

341 Ryngaert 2015, p. 31.

342 Ryngaert 2015, p. 87-88.

343 Zie bijvoorbeeld General Comment No. 14 (UNESCR), par. 43; Zie ook Ryngaert 2015, p. 91.

344 Ryngaert 2015, p. 96 en 98; Ten aanzien van het hoorrecht en het recht op het genot van de hoogst mogelijke gezondheidsstandaard heeft het VN-Kinderrechtencomité wel het concept van minimale kernverplichtingen opgenomen: General Comment Nos. 12 en 15 (UNCRC); Zie ook J. Ryngaert 2015, p. 95.

345 Vonk e.a. 2016, p. 124.

346 Dit vindt ook steun in de rechtspraak van het EHRM waarin onder meer ten aanzien van kinderen in tehuizen, mensen in gevangenissen en vluchtelingen bijzondere verplichtingen voor de staat voortvloeien, waarbij een gebrek aan financiële middelen geen afdoende argument bood om onder deze (minimum)verplichtingen uit te komen; Allers 2015, p. 288-289.

‘resources’ in een rijk land als Nederland niet snel een overtuigend argument zal opleveren wanneer het minimum niet gehaald wordt, zeker niet ten aanzien van de meest kwetsbare groepen kinderen. Ook lijkt duidelijk dat het in dit verband niet alleen gaat om de inhoud van de jeugdhulp (lees: welk aanbod is beschikbaar voor welke minderjarige?), maar ook om de procedures rondom de besluitvorming (lees: is sprake van voldoende zorgvuldige en gemotiveerde besluitvorming en van procedurele gelijkheid?). Het blijft echter de vraag of, indien sprake is van bijvoorbeeld wachtlijsten voor crisishulp, een onvoldoende effectief functionerend stelsel ter aanpak van kindermishandeling (via meldingen bij Veilig Thuis) of budgettekorten voor jeugdhulp, nog voldaan is aan ‘minimale kernverplichtingen’ ten aanzien van jeugdhulp voor jeugdigen, vooral voor de extra kwetsbare groepen jeugdigen.

Het concept van progressieve realisatie betekent dat hoewel staten bij economische, sociale en culturele rechten een zekere beleidsvrijheid hebben, waarbij rekening kan worden gehouden met de beschikbaarheid van middelen (‘resources’) de staat geen maatregelen mag nemen die de situatie met betrekking tot de economische, sociale en culturele rechten doet verslechteren ten opzichte van de bestaande situatie (*retrogressive*).[347] Dit is van belang voor de vraag wat de invloed is van de geldende financiële randvoorwaarden op de toegang tot en kwaliteit van jeugdhulp en in hoeverre minderjarigen en hun ouders toegang hebben tot (dan wel verstoken blijven van) jeugdhulp in het geval van bezuinigingen. Zo kan onder meer relevant zijn te onderzoeken in hoeverre kinderen die voor de stelselwijziging aanspraak konden maken (of toegang hadden) tot bepaalde zorg, dit na de stelselwijziging niet meer konden of althans niet in dezelfde mate. Dit kan betekenen dat de overheid niet voldoet aan zijn verplichtingen in het licht van de progressieve realisatie van kinderrechten.

In geval van een economische crisis of noodzaak tot bezuinigingen, mogen regressieve maatregelen alleen overwogen worden nadat alle andere opties zijn bekeken[348] en verzekerd is dat bijvoorbeeld kinderen – en dan met name kinderen in kwetsbare situaties – de laatsten zijn die hierdoor geraakt worden.[349] Staten moeten aantonen dat de maatregelen noodzakelijk, redelijk, proportioneel, non-discriminatoir en tijdelijk zijn en dat de rechten die aangetast worden zo snel mogelijk weer hersteld worden. De groepen kinderen die door deze maatregel geraakt worden en anderen die weten van de situatie van deze kinderen, moeten kunnen participeren in de besluitvorming over deze maatregelen. De acute en minimum kernverplichtingen mogen door geen enkele regressieve maatregel negatief worden beïnvloed,[350] zelfs niet in tijden van economische crisis.[351] De progressieve realisatie van de economische, sociale en culturele rechten van kinderen moet door staten aangetoond kunnen

347 General Comment No. 19 (UNCRC), par. 31; General Comment No. 5 (UNCRC), par. 7-8.

348 Het CESCR hanteert de norm dat regressieve maatregelen die worden ingegeven door stagnatie van de economische groei niet langer van toepassing mogen zijn dan voor de duur van de economische crisis (Zie Pillay 2012, zoals genoemd in Allers 2015).

349 Onder het IVESCR geldt dat kwetsbare groepen, zoals kinderen, niet onevenredig door regressieve maatregelen mogen worden getroffen. De maatregelen moeten bovendien niet tot gevolg hebben dat bepaalde groepen niet langer kunnen profiteren van een recht.

350 Hetzelfde geldt voor de rechten van het IVESCR en het Europees Sociaal Handvest (ESH); Allers 2015.

351 General Comment No. 19 (UNCRC), par. 31.

worden. Staten moeten regelmatig de maatregelen bezien en verbeteren om de beschikbaarheid en het maximale gebruik van de middelen te verzekeren.[352]

3.5.2.3 Samenvattend

Concluderend is ongelijkheid in beslissingen over jeugdhulp tussen gemeenten vanwege decentralisatie doorgaans vanuit het staats- en bestuursrecht bezien geen probleem, maar wordt het problematisch als binnen een gemeente niet consistent wordt beslist over jeugdhulp en gelijke gevallen op verschillende wijze worden behandeld. Verder is het zo dat, los van al dan niet geslaagde beroepen op het gelijkheidsbeginsel, iedere minderjarige recht heeft op een bepaald minimum aan zorg, zoals dit ook internationaal is verankerd.[353] Bij dit alles moet nog worden opgemerkt dat, ofschoon vanuit bestuursrechtelijk perspectief niet gauw sprake is van schending van het gelijkheidsbeginsel, een bepaald onderscheid door de samenleving (of individuen daarbinnen) als onrechtvaardig kan worden ervaren. De Raad van State merkt terecht op dat de rijksoverheid internationaal 'door het ijs kan zakken' bij al te grote verschillen tussen gemeenten indien daarmee niet aan Europese en internationale minimumverplichtingen wordt voldaan.[354] [355] Gemeenten dienen (als onderdeel van de overheid) dan ook in te staan voor de op internationaal niveau door Nederland aangegane minimumnormen (die voortvloeien uit onder andere het EVRM, ESH en IVRK).[356] Het is lastig vast te stellen waar deze grens precies ligt. Uit het internationale kader inzake sociale grondrechten volgt echter wel dat staten gehouden zijn de eenmaal geboden bescherming niet terug te schroeven.[357] Als het gaat om jeugdhulp in het gedwongen kader, zou bepleit kunnen worden dat het minimumniveau hoger moet liggen – de overheid grijpt immers in het recht op respect voor het gezinsleven in (maatregelen van kinderbescherming) en beperkt vrijheden (jeugdreclassering) en volgens internationale standaarden horen daar inspanningsverplichtingen bij – dan als het gaat om het vrijwillige kader. De rijksoverheid moet een progressieve realisatie van het recht op jeugdhulpvoorzieningen voorstaan en kan dus niet gemakkelijk legitimeren dat bezuinigingsredenen ten grondslag liggen aan een verlaging van het niveau van jeugdhulpvoorzieningen. Het geconstateerde gebrek aan kansrijkheid van een beroep op het gelijkheidsbeginsel bij de (bestuurs)rechter als het gaat om ongelijkheid van voorzieningen tussen gemeenten kan wringen met deze minimumverplichtingen.

3.5.3 Stelselverantwoordelijkheid[358]

Sinds de inwerkingtreding van de Jeugdwet zijn de gemeenten verantwoordelijk geworden voor jeugdhulp. Gemeenten zijn op gelijke wijze drager van grondrechtelijke verplichtingen als de provincies en het Rijk. Het Rijk mag de realisering van zorgplichten overlaten aan gemeenten, maar

352 General Comment No. 19 (UNCRC), par. 32; Zie ook Rishmawi 2006.

353 Zie bijvoorbeeld ook Bergmann 2017.

354 Raad van State 2016, p. 39.

355 Zie bijv. Raad van State 2016, p. 38-38 en Vonk 2016, p. 202-220. Vgl. ook Allers 2015, p. 277-295.

356 Zie ook Sakkers 2017.

357 Vgl. Allers 2015.

358 B. Boogaard & M.L. van Emmerik, *Decentralisatie van politieke verantwoordelijkheid; Evaluatie van de stelselverantwoordelijkheid onder de nieuwe Jeugdwet*, Leiden: Universiteit Leiden 2017 (zie bijlage 3.B).

blijft wel eindverantwoordelijk. Dit houdt volgens Vonk e.a. in dat het Rijk erop moet toezien dat het systeem in zijn totaliteit ertoe leidt dat gemeenten bijdragen aan de realisering van zorgplichten. Het stelsel van wettelijke regulering, sturing en toezicht voorziet in de realisering van deze stelselverantwoordelijkheid.[359]

Uit de staatsrechtelijke analyse van het begrip stelselverantwoordelijkheid kan worden geconcludeerd dat dit begrip betekent dat van bepaalde bewindslieden (hier: de staatssecretarissen van VWS en VenJ voor de bevoegdheden tot ingrijpen en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties als coördinerend bewindspersoon voor de decentralisaties) verwacht wordt dat zij initiatieven nemen en kennis hebben over de mate waarin aan de minimumgrenzen wordt voldaan. Er bestaan zorgen van constitutionele aard als het gaat om stelselverantwoordelijkheid. Zo bestaat de zorg dat het concept stelselverantwoordelijkheid in de interbestuurlijke verhoudingen een te gemakkelijke rechtvaardiging vormt voor ingrijpen en daarmee een vehikel voor *re*centralisatie van wat de wetgever heeft willen decentraliseren. Deze bedreiging verwezenlijkt zich wanneer de stelselverantwoordelijkheid van de centrale overheid een al te gemakkelijk argument wordt om interbestuurlijk toezicht te rechtvaardigen, een gevaar waarvoor de Raad van State waarschuwt in zijn genoemde periodieke beschouwing.[360]

Dat het Rijk stelselverantwoordelijkheid voor de jeugdhulp heeft dan wel behoudt, werd bij voortduring en met grote regelmaat als uitgangspunt genomen, zo blijkt uit bestudering van de parlementaire geschiedenis. Opvallend hierbij is dat het decentraliseren van de jeugdhulp vaak in één adem werd genoemd met de op het niveau van het Rijk achterblijvende systeemverantwoordelijkheid. Decentralisatie van bevoegdheden in het jeugdstelsel is in de beleidstheorie van de Jeugdwet geen doel in zichzelf, maar een middel tot een ander doel. De oorspronkelijke hoofddoelen waren: meer jeugdhulp thuis, tegen minder kosten, met meer aandacht voor elkaar.[361] De memorie van toelichting bij de Jeugdwet rechtvaardigt de decentralisatie dan ook niet met een principieel betoog over subsidiariteit in een gedecentraliseerde eenheidsstaat (met principes als ‘decentraal wat kan, centraal wat moet’), maar met een combinatie van de inhoudelijke wensen om zowel ‘integrale jeugdhulp’ als ‘maatwerk’ te leveren. Integrale jeugdhulp betekent dat de bevoegdheden zoveel mogelijk moeten worden geconcentreerd bij één bestuurslaag, en maatwerk leveren betekent dat de jeugdhulp het beste kan worden neergelegd bij de bestuurslaag die het dichtst bij de burgers staat: de gemeente.[362] Discussies gaan vooral over de grenzen van de stelselverantwoordelijkheid, zowel in algemene zin als in concrete gevallen, maar praktisch nooit over de vraag *of* en waarom het Rijk een dergelijke verantwoordelijkheid heeft.

Uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat de decentralisatie voor jeugdhulp in het gedwongen kader beperkt is. Daar waar de overheid, door tussenkomst van een rechter, dwingend ingrijpt in het gezinsleven van burgers, zo stelde de regering, verzetten rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en uniformiteit zich tegen decentralisatie met veel inhoudelijke betekenis.[363] Met andere woorden: in

359 Vonk e.a. 2016, p. 124.

360 Raad van State 2016.

361 Den Boer e.a. 2016, p. 82.

362 *Kamerstukken II* 2012/13, 33400 VII, 59.

363 *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, 3, p. 106.

het gedwongen kader is minder ruimte voor decentralisatie en dus meer sprake van stelselverantwoordelijkheid van het Rijk (zie ook par. 1).

Boogaard en Emmerik stellen in hun deelstudie dat de stelselherziening jeugdhulp van het begin af aan een tussenvorm is geweest van werkelijke decentralisatie en deconcentratie van de uitvoering met het oog op het kunnen leveren van maatwerk. Het redelijk omvangrijke gebruik van stelselverantwoordelijkheid bij de totstandkoming van de Jeugdwet laat volgens hen zien dat dit te beschouwen is als een beperkt bedoelde decentralisatie. Het was volgens hen de bedoeling om met het begrip van stelselverantwoordelijkheid een zekere beperking op de omvang van de verantwoordelijkheid van bewindspersonen aan te brengen. De 'stelselverantwoordelijkheid' van de staatssecretaris ziet op het functioneren van het stelsel als zodanig, terwijl incidenten binnen de lokale democratische verhoudingen moeten worden afgedaan. In die zin was de Jeugdwet volgens hen in ieder geval wel bedoeld als een decentralisatie van politieke verantwoordelijkheid. Primair zouden gemeenteraden moeten gaan toezien op de naleving van de Jeugdwet en aanverwante regels en pas bij meer dan incidentele missers zouden de toezichtsbevoegdheden in beeld komen.

Uit de nadere bestudering van Kamervragen blijkt dat de staatssecretaris het meest principieel afhoudend is bij vragen over de organisatie van de jeugdhulp. Als het gaat om de inhoud van de jeugdhulp, is de staatssecretaris minder afhoudend. Het blijkt in de praktijk dat het nog niet zo eenvoudig is om politieke verantwoordelijkheid voor incidenten daadwerkelijk af te houden. Het voorbeeld van de wachtlijsten laat zien dat de Tweede Kamer niet altijd genoegen neemt met afzijdigheid. De staatssecretaris reageerde in eerste instantie afhoudend op vragen over monitoring van wachtlijsten en wees op de verantwoordelijkheid van de gemeente hiervoor, maar werd door de Tweede Kamer onder druk gezet om meer verantwoordelijkheid op dit thema te nemen.[364] Verder blijkt uit de reacties op zware incidenten dat door het toezicht door de Inspectie op calamiteiten, deze per definitie onder de verantwoordelijkheid van de staatssecretaris vallen.[365] Ook uit het voorbeeld van Almere, waar het budget in het najaar 2016 op was en een intakestop voor jeugdhulp was ingesteld (met uitzondering van jeugdhulp in het gedwongen kader), blijkt de betrokkenheid van de staatsecretaris. De staatssecretaris meldde in zijn reactie aan de Kamer dat er jeugdhulp moest komen en dat de gemeenteraad daarop moest toezien, maar voegde hier wel aan toe 'direct contact met de wethouder van Almere op te nemen'.[366] Boogaard en Emmerik vinden dat deze aanpak getuigt van 'een *hands on* staatssecretaris die met zijn daden meer verantwoordelijkheid voor het oplossen en voorkomen van incidenten neemt, dan waar hij volgens de oorspronkelijke theorie op kan worden aangesproken'. De vraag of de staatssecretaris zijn stelselverantwoordelijkheid in de eerste anderhalf jaar na de inwerkingtreding van de Jeugdwet op een juiste wijze heeft vervuld, beantwoorden zij genuanceerd. Zij zien onvoldoende grond om te spreken van een staatsrechtelijk onjuiste invulling van de stelselverantwoordelijkheid, maar constateren wel een spanning tussen de oorspronkelijke wens van de wetgever om incidenten bij de gemeenteraad te laten en de gang van zaken in de praktijk rondom incidenten zoals – met name – Almere. Zij menen dan ook dat er ruimte is voor verbetering van de invulling van de stelselverantwoordelijkheid door een iets meer afwachtende houding ten aanzien van lokale incidenten.

364 *Aanhangsel Handelingen II* 2014/15, nrs. 2623 en 3156. *Kamerstukken II* 2015/16, 31839, 522. *Aanhangsel II* 2016/17, nr. 25.

365 Bijvoorbeeld *Aanhangsel Handelingen II* 2014/15, nr. 1404.

366 *Aanhangsel van de Handelingen II* 2014/15, nr. 2623.

3.5.4 Samenvattend

In deze paragraaf is vanuit staatsrechtelijk, bestuursrechtelijk en internationaalrechtelijk perspectief gekeken naar de decentralisatie van de jeugdhulp, de mogelijke ongelijkheid die voor jeugdigen en ouders tussen en binnen gemeenten kan ontstaan, de concepten van minimale kernverplichtingen en progressieve realisatie van sociale rechten en de stelselverantwoordelijkheid van het Rijk als het gaat om jeugdhulp. In een gedecentraliseerd stelsel blijft de Nederlandse staat verantwoordelijk voor de implementatie van de rechten uit het IVRK. Het VN-Kinderrechtencomité uit in zijn *concluding observations* van 2015 aan Nederland zorgen over het gedecentraliseerde stelsel en vraagt aandacht voor verschillen ten aanzien van de toegang tot jeugdhulp en het aanbod van jeugdhulp voor jeugdigen uit verschillende gemeenten. De staat wordt aanbevolen om coördinerende en toezichthoudende mechanismen in te richten.

Gebleken is dat een beroep op het gelijkheidsbeginsel wegens verschil in jeugdhulpvoorzieningen tussen gemeenten naar alle waarschijnlijkheid weinig kansrijk is; gemeenten mogen vanuit het staats- en bestuursrecht bezien in een gedecentraliseerd stelsel verschillen in hun aanbod en organisatie van jeugdhulp. Voor een geslaagd beroep op het gelijkheidsbeginsel vanwege uiteenlopende voorzieningen binnen één gemeente zijn vanuit het staats- en bestuursrecht meer aanknopingspunten te vinden. De gemeente kan zich niet beroepen op het feit dat het gaat om maatwerk en dat geen enkel geval met elkaar te vergelijken valt en is verplicht richtlijnen op te stellen om zo te komen tot een consistente verstrekking van jeugdhulpvoorzieningen, waarbij ook een zorgvuldige voorbereiding en motivering van beslissingen en betrokkenheid en inspraak van ouders noodzakelijk is.

Gemeenten zijn op basis van internationale standaarden ook verplicht een minimum aan jeugdhulp te garanderen. Vanuit het internationale kader is echter niet concreet vast te leggen op welk niveau dit minimum precies ligt. Wel is duidelijk dat de rijksoverheid (en daarmee de staat) internationaal aansprakelijk blijft voor het naleven van mensenrechten (in het bijzonder kinderrechten), ook als deze door onderdelen van de staat (zoals gemeenten) niet worden gerespecteerd. Op basis van de bestudeerde internationale standaarden kan bepleit worden dat het minimumniveau voor jeugdhulp in het gedwongen kader en voor jeugdhulp in crisissituaties hoger zal liggen dan voor hulp in het vrijwillige kader. In het gedwongen kader wordt namelijk door de overheid ingegrepen in het recht op respect voor gezinsleven en kan ook de vrijheid van de betrokkenen beperkt worden.

Vanuit het internationale kader wordt een progressieve realisatie geëist ten aanzien van het recht op jeugdhulp voor minderjarigen. Op het aanbod van jeugdhulp mag slechts bezuinigd worden in een economische crisis als alle alternatieven in kaart zijn gebracht. Verder is gebleken dat de ongelijkheid tussen gemeenten die vanuit het staats- en bestuursrecht wordt gelegitimeerd, wringt met internationale verplichtingen.

Het Rijk heeft als stelselverantwoordelijke de inhoud van de jeugdhulp, het budget, het toezicht en zorgvuldige monitoring aan zich gehouden. Daarnaast wordt de omvang van de extra beleidsvrijheid die gemeenten onder de nieuwe Jeugdwet hebben gekregen, begrensd door het gedwongen kader, dat van oudsher en onder invloed van internationale mensenrechten, centraal gereguleerd is en is

voorzien van wettelijke waarborgen, zoals rechterlijke toetsing. De stelselverantwoordelijkheid is met het oog op het gedwongen kader van jeugdhulp sterk ingebed in de Jeugdwet en leidt er toe dat de decentralisatie van jeugdhulp wordt begrensd. De stelselverantwoordelijkheid van het Rijk is in de eerste anderhalf jaar van de Jeugdwet niet onjuist ingevuld, maar laat wel een spanning zien tussen de wens van de wetgever om incidenten bij de gemeenteraad te laten en de soms wat weinig afwachtende houding van de staatssecretaris ten aanzien van lokale incidenten.

3.6 Samenvatting en conclusies

3.6.1 Inleidend

In dit hoofdstuk is in kaart gebracht welke knelpunten en aandachtspunten ten aanzien van de Jeugdwet uit de juridische literatuur, onderzoeksrapporten en jurisprudentie zijn af te leiden. Tevens is nader onderzocht wat stelselverantwoordelijkheid vanuit staatsrechtelijk perspectief inhoudt en hoe de discussie over mogelijke rechtsongelijkheid tussen jeugdigen en hun ouders of verzorgers uit verschillende gemeenten in een gedecentraliseerd stelsel geduid kan worden vanuit bestuursrechtelijk en internationaalrechtelijk perspectief. Het blijkt dat na de inwerkingtreding van de Jeugdwet de bepalingen uit de wet nog niet op alle punten op orde waren. Inmiddels is de Jeugdwet al op verschillende punten gerepareerd, onder meer ten aanzien van gegevensuitwisseling tussen jeugdhulpaanbieders en gemeenten en mandatering van bevoegdheden van gemeenten aan derden. In deze deelstudie is uitsluitend gerapporteerd over thema's waar in de literatuur en jurisprudentie aandacht aan is besteed, vanuit de aanname dat over knelpunten in de wet wordt geschreven of geprocedeerd. Opvallend is dat over bepaalde thema's niet of nauwelijks is gepubliceerd, zoals de samenloop met het jeugdstrafrecht en het toezicht op de uitvoering van de Jeugdwet (controle door de gemeenteraad, rol van de Inspectie, etc.). In dit juridische deelonderzoek is geen empirisch onderzoek uitgevoerd. De uitkomsten van het empirisch onderzoek zijn te vinden in de hoofdstukken van de andere deelstudies.

3.6.2 Jeugdhulpplicht

3.6.2.1 Toegang tot jeugdhulp (vrijwillig/gedwongen kader)

Waar de Jeugdwet nog veel ruimte laat aan gemeenten om zelf invulling te geven aan de uitvoering van hun verantwoordelijkheid voor jeugdhulp, heeft de hoogste bestuursrechter (de CRvB) inmiddels heldere zorgvuldigheidseisen en motiveringseisen geformuleerd voor gemeenten en heeft deze tevens duidelijk gemaakt dat voldoende deskundigheid moet worden ingezet bij beslissingen over jeugdhulp. De jeugdhulpbesluiten die aan de rechter zijn voorgelegd, blijken veelal niet aan de zorgvuldigheids- en motiveringseisen te voldoen. Voor betrokkenen is daarbij onvoldoende inzichtelijk of, en zo ja welke, specifieke deskundigheid is ingezet bij het bepalen welke jeugdhulp aangewezen is. Ook maken gemeenten onvoldoende inzichtelijk welke problemen of stoornissen bij de jeugdige en het gezin spelen en of het gezin het op 'eigen kracht' aan kan en onderbouwen zij onvoldoende welke hulp (in de vorm van hulp in natura of een persoonsgebonden budget) daarvoor passend is. Hieruit komt het spanningsveld naar voren tussen maatwerk en vermindering van de regeldruk aan de ene kant en de eisen in het kader van rechtsbescherming van burgers aan de andere

kant. De gemeente heeft de behoefte om niet van tevoren tot in detail vast te leggen waarop een burger 'aanspraak' heeft, om maatwerk te kunnen leveren, aan te sluiten bij de hulpbehoefte en ook om de regeldruk te verminderen. Maar de gemeente moet daarnaast voldoen aan de eisen van zorgvuldige besluitvorming en motivering, die onder meer in de Awb worden gesteld. Door zowel de wetenschap als de politiek wordt erop gewezen dat de decentralisatie en bijbehorende opdracht om maatwerk te leveren en uit te gaan van eigen kracht, een andere wijze van geschillenbeslechting vraagt. Maar ook in de tussentijd is het van belang dat zorgvuldig wordt omgegaan met de rechtsbescherming van jeugdigen en hun ouders, die zich in een kwetsbare positie bevinden. Dat een groot aantal gemeenten er voor kiest om niet in alle gevallen waarin een individuele jeugdhulpvoorziening wordt getroffen een verleningsbesluit nemen, is in strijd met de Awb en de Jeugdwet en zorgelijk in het kader van de rechtsbescherming van de betrokkenen.

Verder lijkt het voor de democratische legitimatie wenselijk dat de keuzes in de uitvoering van jeugdhulpvoorzieningen worden vastgelegd in de door de gemeenteraad vastgestelde verordening, in plaats van in het gemeentelijke beleid (zoals nu vaak gebeurt). Acht de GI jeugdhulp nodig bij de uitvoering van jeugdbescherming, dan blijken sommige gemeenten in de praktijk inhoudelijk mee te willen denken over de in te zetten hulp, terwijl de GI uiteindelijk bevoegd is te bepalen welke hulp is aangewezen. De vraag daarbij is of de GI, indien de benodigde hulp niet beschikbaar is, wel voldoende opkomt voor de belangen van de betrokken kinderen, omdat de GI afhankelijk is (door de contractering) van de gemeente. Ten slotte blijkt het in de wet opgenomen woonplaatsbeginsel, bedoeld voor de verdeling van de financiële verantwoordelijkheid tussen gemeenten, in de praktijk tot problemen te leiden. Om deze problemen op te lossen, wordt inmiddels een nieuw wetsvoorstel voorbereid, waarbij de Basisregistratie Personen leidend zal worden.[367]

3.6.2.2 Toereikend aanbod jeugdhulp, -bescherming en -reclassering

Jeugdhulp blijkt niet altijd beschikbaar te zijn door beperkte gemeentelijke budgetten. Ook blijkt de jeugdhulp die in het kader van jeugdbescherming of het jeugdstrafrecht noodzakelijk wordt geacht niet altijd (tijdig) beschikbaar. Hoewel een rechter of GI zelf kan beslissen welke jeugdhulp noodzakelijk is en derhalve door de gemeente moet worden geleverd, ook als dat niet de door de gemeente ingekochte jeugdhulp is, blijkt de benodigde hulp in de praktijk niet altijd beschikbaar. Verder bestaan er zorgen over (de kwetsbaarheid van) het beschikbare aanbod van GI's voor jeugdbescherming en -reclassering. In situaties waarin de gemeente beslist om met andere of nieuwe GI's te gaan samenwerken en bestaande GI's niet langer in te kopen, blijkt dat de rol van de kinderrechter en jeugdstrafrechter die beslissen over hulpverlening in het gedwongen kader, wordt ingeperkt ten aanzien van hun bevoegdheid om te beslissen over de GI die de maatregel van kinderbescherming of jeugdreclassering uitvoert. De rechters kunnen namelijk in het geval dat een GI die een maatregel uitvoert, niet langer wordt ingekocht, deze GI niet meer benoemen en dit heeft invloed op de continuïteit van de maatregel. Ditzelfde knelpunt gaat op voor situaties waarin gemeenten hun inkoopbeleid wijzigen en een jeugdhulpaanbieder niet, of niet langer, wordt gecontracteerd door de gemeente. Nader onderzoek naar dit vraagstuk, waarin de positie van de kinderrechter die beslist over overheidsingrijpen in het gezinsleven knelt met een gemeente die in het jeugdhulpstelsel leidend is, is noodzakelijk. Ook als maatregelen worden genomen om disconinuïteit

367 Zie ook *Kamerstukken II* 2016/17, 31839, 581.

van GI's te voorkomen, blijft het de vraag of het wenselijk is om, vanwege de verplichting van het Rijk om deze kwetsbare groep kinderen te beschermen, hiervoor marktwerking in stand te laten. Ook de aanbesteding van jeugdhulp en van de GI's heeft in de praktijk tot veel vragen geleid. Verder blijkt integrale dienstverlening in de praktijk moeilijk te realiseren; door de decentralisatie zijn schotten geslecht, maar zijn ook nieuwe schotten ontstaan die tot knelpunten leiden, onder meer bij de voortzetting van hulp aan jongeren bij de overgang naar volwassenheid. De vraag is of hiervoor een oplossing moet worden gezocht in wetswijzigingen; voor het bieden van integrale hulp is vooral creativiteit en ruimte voor professionals van belang.[368]

Specifiek jeugdhulpaanbod: gesloten jeugdhulp

In de praktijk is gebleken dat het soms voorkomt dat jeugdigen die uit huis geplaatst zijn, te maken krijgen met vrijheidsbeneming zonder dat een rechterlijke machtiging gesloten jeugdhulp is afgegeven. Volgens de Inspectie Jeugdzorg is deze praktijk niet toegestaan. Ook krijgen jeugdigen die in een residentiële, niet-gesloten, accommodatie zijn geplaatst, soms te maken met vrijheidsbeperkende maatregelen (dit wordt in de praktijk wel een 'besloten plaatsing' genoemd). Uit bestudeerde jurisprudentie blijkt dat dit niet is toegestaan en dat vrijheidsbeperkingen slechts mogen worden toegepast bij plaatsingen in accommodaties voor gesloten jeugdhulp. Rechters blijken veel aandacht te hebben voor extra rechtswaarborgen die voortvloeien uit het internationale recht voor jeugdhulpbeslissingen bij jeugdbescherming, met name als het gaat over vrijheidsbeneming via een uithuisplaatsing in een accommodatie voor gesloten jeugdhulp.

De voorwaardelijke machtiging gesloten jeugdhulp wordt in de praktijk gebruikt voorafgaand aan en aansluitend op een plaatsing in een accommodatie voor gesloten jeugdhulp, maar er is nog wel onduidelijkheid over de meerwaarde in relatie tot de mogelijkheid van schorsing (en opheffing van de schorsing) van de machtiging gesloten jeugdhulp. Dit nieuwe instrument uit de Jeugdwet moet nader onderzocht worden.

3.6.3 Kwaliteitswaarborgen

Kwaliteitseisen nemen een belangrijke plaats in binnen de Jeugdwet. In de Jeugdwet zijn kwaliteitseisen te vinden die voor alle vormen van jeugdhulp gelden, zoals de verplichting om te werken met in een kwaliteitsregister geregistreerde beroepskrachten. Ook zijn er bijzondere eisen te vinden die gekoppeld zijn aan gedwongen vormen van jeugdhulp waarbij sprake is van overheidsinterventie in het gezins- en privéleven, namelijk voor de (uitvoering van) maatregelen van kinderbescherming en jeugdreclassering. Hierbij kan worden gedacht aan de certificeringsplicht. Deze eisen zijn in het bijzonder in de wet opgenomen om te voldoen aan het internationale recht en de voorwaarden die daaruit voortvloeien voor overheidsingrijpen in het gezinsleven.

De instellingen die jeugdbescherming en jeugdreclassering uitvoeren, zijn gecertificeerd en het Keurmerkinstituut voert haar certificeringstaken naar behoren uit. Wel is gebleken dat hercertificering en de mogelijkheid daarbij dat een rechtspersoon niet langer gecertificeerd is, juridische vragen oproept ten aanzien van de rol van de kinderrechter bij het beslissen over een

368 Zie hierover Raad voor het openbaar bestuur 2017.

vervanging van de GI. De wet voorziet niet in een goede regeling waarin lopende jeugdbeschermings- en jeugdreclasseringszaken, vanwege het niet langer voldoen aan certificeringseisen door de GI, (acuut) moeten worden overgedragen naar een andere GI.

Ook is nader onderzoek gewenst naar de vraag of de wijze waarop het tuchtrecht nu is vormgegeven proportioneel en effectief is voor het domein van jeugdhulp en jeugdbescherming. Verder is de verplichting om feitelijk te rapporteren ('waarheidsvinding') door de Raad voor de Kinderbescherming en de GI in een aantal rechterlijke uitspraken aan de orde geweest. Dit thema zal in de praktijk een belangrijk aandachtspunt blijven. Het met de Jeugdwet toegenomen aantal toezichthouders, die met verschillende toezichtkaders werken, roept de vraag op of de organisatie van het toezicht opnieuw moet worden bezien.

3.6.4 Rechtswaarborgen voor betrokkenen bij jeugdhulp

In de Jeugdwet zijn verschillende waarborgen vastgelegd om de rechtspositie van de betrokkenen bij jeugdhulp invulling te geven. Het gaat dan onder meer om de regeling omtrent toestemming bij jeugdhulp, het familiegroepsplan waarmee ouders of verzorgers en jeugdigen de mogelijkheid wordt geboden om eerst zelf te zoeken naar oplossingen, de mogelijkheid tot het instellen van bezwaar en beroep tegen besluiten en het indienen van een klacht, het garanderen van een vertrouwenspersoon en regels die de privacy van betrokkenen bij jeugdhulp beschermen. Ook gelden specifieke rechtswaarborgen voor jeugdigen die in een accommodatie voor gesloten jeugdhulp verblijven. In de praktijk blijken vooral de privacyregels aanleiding te zijn geweest voor veel kritiek; inmiddels is de Jeugdwet gerepareerd om een deugdelijke wettelijke basis voor gegevensuitwisseling tussen jeugdhulpaanbieders en gemeenten te garanderen. Maar vanwege de taken van gemeenten in het sociale domein, die verder gaan dan enkel de verantwoordelijkheid voor jeugdhulp en het multidisciplinaire werken in teams, leven nog meer privacyvraagstukken en blijkt dat in de praktijk nog niet altijd zorgvuldig wordt omgegaan met het voldoende realiseren van het recht op privacy van betrokkenen. Daarbij moet een balans worden gevonden tussen twee benaderingen van privacy in dit opzicht. Het uitgangspunt 'alles delen mag in het belang van het kind' draagt bepaald niet bij aan een zorgvuldige gegevensuitwisseling; evenmin draagt de strenge leer van het 'niet uitwisselen van medische gegevens vanwege de geheimhoudingsplicht, tenzij' bij aan het verbeteren van een effectief zorgstelsel rondom het kind en zijn gezin.

De route van bezwaar en beroep is juridisch ingewikkeld en het lijkt alsof betrokkenen deze weg nog moeilijk kunnen vinden; er zijn bijvoorbeeld nauwelijks uitspraken in hoger beroep over jeugdhulpbeslissingen. De klachtmogelijkheden bij de gemeenten lijken door cliënten nog niet effectief te worden gebruikt. Vanuit de wetenschap en de politiek wordt erop gewezen dat decentralisatie van het sociale domein vraagt om een nieuwe vormgeving van de rechtsbescherming van burgers. Maar ook in de tussentijd is het van belang dat zorgvuldig wordt omgegaan met de rechtsbescherming van jeugdigen en hun ouders, die zich in een kwetsbare positie bevinden.

Jongeren die verblijven in accommodaties voor gesloten jeugdhulp blijken weinig gebruik te maken van het klachtrecht; ook blijken zij nauwelijks hoger beroep in te stellen bij de RSJ. De mogelijkheden tot vrijheidsbeperkingen in de gesloten jeugdhulp zijn met minder waarborgen omkleed in

vergelijking met vrijheidsbeperkingen in justitiële jeugdinrichtingen en is het de vraag of dit onderdeel van de Jeugdwet (meer) moet worden geharmoniseerd met de regels die voor vrijheidsbeneming gelden in het jeugdstrafrecht en het gezondheidsrecht (voor plaatsingen in kinder- en jeugdpsychiatrische klinieken).

De in de praktijk ontwikkelde 'drang', die tussen de vrijwillige jeugdhulp en het gedwongen jeugdhulpkader kan worden geplaatst, roept belangrijke vragen op over de rechtspositie van de betrokkenen die met drang te maken krijgen. Drang is niet wettelijk geregeld en dus gelden er geen juridische waarborgen (zoals bezwaar en beroep) voor de betrokkenen. Drang mag door cliënten niet worden ervaren als dwang. Drang uitgevoerd door GI's kan bovendien leiden tot verwarring over verantwoordelijkheden en bevoegdheden.

Al met al lijken de in de Jeugdwet geregelde rechtswaarborgen in de uitvoeringspraktijk nog onvoldoende te kunnen worden waargemaakt. Daarbij moet voor ogen worden gehouden dat een gejuridiseerd stelsel minder goed past bij de populatie, die moeite heeft om de routes naar procedures te vinden. Andere mechanismen, zoals mediation en het gebruik van ombudspersonen, zouden wellicht beter passen in dit domein.

3.6.5 Decentralisatie, gelijkheid en stelselverantwoordelijkheid

In dit hoofdstuk is tevens vanuit staatsrechtelijk, bestuursrechtelijk en internationaalrechtelijk perspectief gekeken naar de decentralisatie van de jeugdhulp, de mogelijke ongelijkheid die voor jeugdigen en ouders tussen en binnen gemeenten kan ontstaan, de concepten van minimale kernverplichtingen en progressieve realisatie van sociale rechten en de stelselverantwoordelijkheid van het Rijk als het gaat om jeugdhulp. Verschillen tussen gemeenten in het beleid inzake de toekenning van jeugdhulp, zal door de bestuursrechter niet snel in strijd met het gelijkheidsbeginsel worden geacht. Wel zijn verschillen voor betrokkenen binnen dezelfde gemeente bij de bestuursrechter niet gemakkelijk te rechtvaardigen.

Uit het internationale kader blijkt dat kinderen recht hebben op jeugdhulp en dat bezuinigingen ten aanzien van jeugdhulp niet zomaar voldoen aan het internationale uitgangspunt van 'progressieve realisatie van sociale grondrechten', indien niet uitdrukkelijk is gemotiveerd of en hoe dit kinderen raakt en waarom andere oplossingen niet mogelijk waren. De conclusie dat een beroep op het gelijkheidsbeginsel bij de (bestuurs)rechter niet kansrijk is, wringt met de minimumverplichtingen van gemeenten ten aanzien van voorzieningen bij psychische gezondheids-, opgroei- en opvoedproblemen, waaraan Nederland vanuit het internationale kader bezien, moet voldoen.

Aangetoond is dat in (de ontstaansgeschiedenis van) de Jeugdwet veel aandacht is te vinden voor het gedwongen kader van jeugdhulp, waarvoor extra eisen gelden die voortvloeien uit het internationale recht. De wetgever heeft hier uitdrukkelijk rekening mee gehouden en dit is onder meer vormgegeven door extra kwaliteitseisen in te voeren voor het gedwongen kader (denk aan certificering). Deze zouden als invulling van de 'minimale kernverplichtingen' die gelden voor sociale grondrechten, zoals het recht op jeugdhulp, beschouwd kunnen worden. Het blijft echter de vraag of, indien sprake is van bijvoorbeeld wachtlijsten voor crisishulp, een onvoldoende effectief functionerend stelsel ter aanpak

van kindermishandeling (via meldingen bij Veilig Thuis) of budgettekorten voor jeugdhulp, nog voldaan is aan 'minimale kernverplichtingen' ten aanzien van jeugdhulp voor jeugdigen, vooral voor de extra kwetsbare groepen jeugdigen.

De specifieke aandacht in de Jeugdwet voor extra kwaliteitseisen voor het gedwongen kader geeft ook weer hoe de stelselverantwoordelijkheid van het Rijk gezien moet worden. De stelselherziening is van meet af aan een tussenvorm geweest van werkelijke decentralisatie en deconcentratie van de uitvoering met het oog op het kunnen leveren van maatwerk. Het redelijk omvangrijke gebruik van de term 'stelselverantwoordelijkheid' in de beleidstheorie van de Jeugdwet laat zien dat altijd al sprake is geweest van een beperkt bedoelde decentralisatie, mede bezien vanuit het licht van internationale verplichtingen die gelden voor het gedwongen kader. Uit een analyse van Kamervragen over de stelselverantwoordelijkheid van het Rijk in de eerste anderhalf jaar van de Jeugdwet blijkt dat deze niet onjuist is ingevuld, maar wel een spanning laat zien tussen de wens van de wetgever om incidenten bij de gemeenteraad te laten en de soms wat weinig afwachtende houding van de staatssecretaris ten aanzien van lokale incidenten.

3.7 Literatuur en afkortingen

Abraham & Van Dijk 2015

M. Abraham & B. van Dijk, *Evaluatie verwijsindex risicojongeren*, DSP-Groep 2015.

Abramson 2008

B. Abramson, *A commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child; Article 2 The right of non-discrimination*, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers 2008.

Actal 2017

Actal, *Hoe de regeldruk te verlagen bij de aanvraag van sociale voorzieningen?,* 2017.

Actieplan Pleegzorg 2017/2018

Jeugdzorg Nederland, Nederlandse Vereniging voor Pleeggezinnen, Vereniging Nederlandse Gemeenten, Nederlands Jeugdinstituut & de ministeries VWS en VenJ, *Actieplan Pleegzorg 2017/2018*, mei 2017.

AKJ 2017

AKJ, *Sterk in vertrouwenswerk; AKJ Publieksjaarverslag 2016*, 14 mei 2017.

Algemene Rekenkamer 2017

Algemene Rekenkamer, *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2016 bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII)*, 17 mei 2017.

Allers 2015

J. Allers, 'Bezuinigingen in het licht van sociale grondrechten', *NTM/NJCM-bulletin* 2015/21.

Argos 2016

Argos, *Vechtscheidingen en de waarheid*, 20 september 2016 (http://www.nporadio1.nl/argos/onderwerpen/374868-vechtscheidingen-en-dewaarheid).

Van Ark 2017

E. van Ark, 'Het nieuwe product van kinderbeschermers is intimidatie', 21 september 2017 (https://www.ftm.nl/artikelen/het-nieuwe-product-van-kinderbeschermers-is-intimidatie?share=1).

Autoriteit Persoonsgegevens 2016

Autoriteit Persoonsgegevens, *Verwerking van persoonsgegeven in het sociaal domein: De rol van toestemming; Onderzoeksrapport op basis van inlichtingen van 41 gemeenten*, 2016.

Barkhuysen e.a. 2014

T. Barkhuysen, C. de Kruif, Y.E. Schuurmans & W. den Ouden, *Bestuursrecht in het Awb-tijdperk*, Deventer: Kluwer 2014.

Barkhuysen 2017

T. Barkhuysen, 'De verstadstatelijking van Nederland', *NJB* 2017/145.

Uit Beijerse 2016

J. uit Beijerse, 'Jeugdigen in justitiële jeugdinrichtingen en jeugdzorgplus: gescheiden, maar ook een andere rechtspositie?', *FJR* 2016/9.

Bergmann 2017

H. Bergmann, 'Referaat bij de artikel 1-lezing van Job Cohen. Gemeenten aan zet', *NTM/NJCM-bull.* 2017/27.

Van Beuningen 2016

A.H.W.M. van Beuningen, 'Nut en noodzaak van de 'ongeregelde ruimte' bij de uitvoering van de Jeugdwet,' *FJR* 2016/11.

BMC 2009

BMC, *Evaluatieonderzoek Wet op de Jeugdzorg. Eindrapport*, 2009.

Boonstra 2017

W. Boonstra, 'Gerechtshof: aanbesteding jeugdzorg moet over', *Binnenlands bestuur* 14 februari 2017 (http://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/nieuws/gerechtshof-aanbesteding-jeugdzorg-moet-over.9558129.lynkx).

Breen 2006

C. Breen*, Age discrimination and children's rights; Ensuring equality and acknowledging difference*, Leiden, Boston: Martinus Nijhoff Publishers 2006.

Bröcking 2016

B. Bröcking, *Sturen zonder schuren. De rollen van client, hulpverlener en overheid in de jeugdhulp* (dissertatie Tilburg), Wolf Legal Publishers 2016.

Bröcking 2017

B. Bröcking, 'De Jeugdwet bestaat twee en een half jaar: reden voor een feestje?', *Jeugdbeleid* 2017.

Bröring e.a. 2016

H.E. Bröring, K.J. de Graaf, *Bestuursrecht 1*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2016.

Brouwer, Prinsen & Schouten 2017

C. Brouwer, M. Prinsen & A. Schouten, 'Veranderende opvattingen over het blokkeringsrecht op rapportages in familierechtelijke situaties', *FJR* 2017/49.

Bruning 2015
M.R. Bruning, 'Privacy en de Jeugdwet' (editorial), *FJR* 2015/6.

Bruning 2016
M.R. Bruning, *Startnotitie evaluatie Jeugdwet vanuit juridisch perspectief*, januari 2016 (https://www.universiteitleiden.nl/binaries/content/assets/rechtsgeleerdheid/280116-wetsevaluatie-jeugdwetbruning.pdf).

Bruning e.a. 2016
M.R. Bruning, T. Liefaard, M.M.C. Limbeek & B.T.M. Bahlmann, *Verplichte (na)zorg voor kwetsbare jongvolwassenen; Onderzoek naar de juridische mogelijkheden voor (verplichte) hulp aan kwetsbare jongvolwassenen na kinderbescherming*, WODC 2016.

Bruning & De Jong-de Kruijf 2015
M.R. Bruning & M.P. de Jong-de Kruijf, 'Van gesloten jeugd*zorg* naar gesloten jeugd*hulp*: de nieuwe regeling nader beschouwd', *FJR* 2015/33.

Bruning, Liefaard & Vlaardingerbroek 2016
M.R. Bruning, T. Liefaard & P. Vlaardingerbroek, *Handboek Jeugdrecht en Jeugdhulp,* Amsterdam: Reed Business 2016.

Bruning, Rap & Verkroost 2016a
M.R. Bruning, S.E. Rap & D.S. Verkroost, *Kansen en momenten voor participatie in het jeugdhulptraject; Eerste deel van een onderzoek naar de participatie van kinderen in de jeugdhulpverlening* (Pro Juventute), Universiteit Leiden 2016.

Bruning, Rap & Verkroost 2016b
M.R. Bruning, S.E. Rap & D.S. Verkroost, 'Participatie van minderjarigen in de vrijwillige jeugdhulp', *FJR* 2016/11.

Buijsen 2014
M. Buijsen, 'De Jeugdwet; Jeugdzorg voortaan in handen van gemeenten', *AA* 2014, p. 443-451.

CBS StatLine 2017
CBS StatLine, *Jongeren met jeugdzorg; Zorg in natura (Zin), Persoonsgebonden budget (PGB)*, 19 december 2017.

Cohen 2017
J. Cohen, 'Artikel 1 Grondwet en de drie decentralisaties in het sociale domein', *NTM/NJCM-bull.* 2017/26.

College Bescherming Persoonsgegevens 2014
College Bescherming Persoonsgegevens, *Zorgvuldige gegevensuitwisseling over sectoren heen in het kader van decentralisaties in het sociaal domein* (kenmerk Z2014-00393), 3 juni 2014.

College Bescherming Persoonsgegevens 2015
Brief van het College Bescherming Persoonsgegevens van 16 maart 2015 aan de Minister van VenJ en de Staatssecretaris van VWS, *Beroepsgeheim en declaraties in jeugd ggz*, 16 maart 2015 (https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/sites/default/files/atoms/files/brief_cbp-gegevensverstrekkingjeugdggz.pdf).

CRC Committee 2015

CRC Committee, *Concluding observations on the fourth periodic report of the Netherlands*, CRC/C/NDL/CO/4, 8 June 2015.

Defence for Children & UNICEF 2017

Defence for Children & UNICEF, *Jaarbericht Kinderrechten 2017; Kinderrechten in Nederland*, juni 2017.

Den Boer e.a. 2016

M.M. den Boer, J.A. Janssen, Y.L. Lont, R. Buitenhuis, M.J.P.C. Zeegers, E. van Schooneveld & M.T. Veldhuizen, 'Hervorming van de jeugdzorg en de langdurige zorg: stelstelwetgeving onder stoom en kokend water', in: S.S. Zoeteman (red.) *Stelselherzieningen*, Preadviezen Vereniging voor Wetgeving en Wetgevingsbeleid 2016, Oisterwijk: Wolf 2016, p. 81-164.

Detrick 2016

S. Detrick, '*Tekst & Commentaar op art. 2 IVRK; Discriminatieverbod*', in: M.J.C. Koens & A.P.M.J. Vonken (red.), *Tekst & Commentaar Personen- en familierecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2016.

Van Diepen & Meurs 2016

A. van Diepen & P. Meurs, 'Rol Rijk in zorg is mistig', *Binnenlands Bestuur* 20 mei 2016.

Dijkstra e.a. 2016a

S. Dijkstra, H.E. Creemers, J.J. Asscher & G.J.J.M. Stams, *De inzet van familienetwerkberaden in de jeugdbescherming*, WODC, april 2016.

Dijkstra e.a. 2016b

S. Dijkstra, H.E. Creemers, J.J. Asscher & G.J.J.M. Stams, *De inzet van familienetwerkberaden in de preventieve jeugdbescherming*, WODC, november 2016.

Doek 1992

J.E. Doek, 'The current status of the United Nations Convention on the Rights of the Child', in: S. Detrick (ed.), *The United Nations Convention on the Rights of the Child: a guide to the "travaux preparatoires",* Dordrecht: Martinus Nijhoff publishers 1992.

Dörenberg 2014

V.E. T. Dörenberg, 'De gezinsvoogd in de spreekkamer', *TvGR* 2014/8.

Dörenberg 2017

V.E.T. Dörenberg, ''Besloten' plaatsingen passé', *Tijdschrift voor Gezondheidsrecht* 2017/3.

Dörenberg & Bruning 2015

V.E.T. Dörenberg & M.R. Bruning, 'Privacyperikelen rond de Jeugdwet', *Tijdschrift voor Gezondheidsrecht* 2015/8.

Drion 2016

N. Drion, 'Stop met de term 'drang'', *Kennisnet Jeugd* 20 september 2016 (https://kennisnetjeugd.nl/blog/352-stop-met-de-term-drang).

DSP-groep 2012

DSP-Groep, *De VIR; Een tussenstand*, Amsterdam 2012.

Duijst & Morsink 2017

W.L.J.M. Duijst & M.E.B. Morsink, 'Het medische beroepsgeheim: Heilige huisjes en juridische fictie', *Tijdschrift voor Bijzonder Strafrecht & Handhaving* 2017/2.

Duurvoort 2016

H. Duurvoort, 'Op kinderrechten mag je niet bezuinigen', *De Volkskrant* 7 november 2016.

EKJP 2016

EKJP (Expertisenetwerk Kinder- en Jeugdpsychiatrie), 'Gezamenlijk communiqué van het EKJP', 19 juni 2017 (https://www.volkskrant.nl/wetenschap/psychiaters-slaan-alarm-over-hulp-aan-suicidale-kinderen~a4501823/).

Elferink 2015a

W. Elferink, 'De beschikking en de Jeugdwet, de VNG en de Awb-dwaling', *Binnenlands Bestuur* 23 februari 2015 (http://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/kennispartners/bestuursacademie-nederland/de-beschikking-en-de-jeugdwet-de-vng-en-de-awb.9463921.lynkx).

Elferink 2015b

W. Elferink, 'Bestuursrechtelijke hobbels bij de uitvoering van de Jeugdwet', *Gst.* 2015/111.

Van den Elsen 2017

W. van den Elsen, 'Wolfsen: 'gemeenten slecht uitgerust voor Wmo en Jeugd', *Zorgvisie* 22 februari 2017 (https://www.zorgvisie.nl/kwaliteit/nieuws/2017/2/wolfsen-gemeenten-slecht-uitgerust-voor-wmo-en-jeugdwet/).

Elzinga 2016

D.J. Elzinga, 'Decentralisaties lokken veel toezicht uit', *Binnenlands Bestuur* 4 juli 2016.

Elzinge & Höfte 2016

M.A.J. Elzinge & S.J.C. Höfte, *De voorwaardelijke machtiging gesloten jeugdhulp; De rol van de functie van de onafhankelijke gekwalificeerde gedragswetenschapper bij het opstellen van de instemmingsverklaring*, 22 december 2016.

Florescu, Liefaard & Bruning 2015

S. Florescu, T. Liefaard & M. Bruning, 'Children's rights and the European Convention on Human Rights', *NTM/NJCM-Bulletin* 2015, jrg. 40, nr. 4.

Gemeentelijke Ombudsman 2017

Gemeentelijke Ombudsman, *Onderzoek van de gemeentelijke ombudsman naar de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van burgers die zich met een hulpvraag in het sociaal domein tot de gemeente Rotterdam wenden*, 31 januari 2017.

General Comment No. 5 (UNCRC)
CRC Committee, *General Comment No. 5 General measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child*, CRC/GC/2003/5.

General Comment No. 12 (UNCRC)
CRC Committee, *General Comment No. 12 The right of the child to be heard*, CRC/C/GC/12, 2009.

General Comment No. 15 (UNCRC)
CRC Committee, *General Comment No. 15 The right of the child to the enjoyment of the highest attainable standard of health (art. 24)*, CRC/C/GC/15, 2013.

General Comment No. 19 (UNCRC)
CRC Committee, *General Comment No. 19 on public budgeting for the realization of children's rights (art. 4)*, CRC/C/GC/19, 20 July 2016.

General Comment No. 3 (UNESCR)
UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *General Comment No. 3: The nature of States parties obligations (art. 2, para. 1 of the Covenant)*, UN Doc. E/1991/23, 14 December 1990.

General Comment No. 14 (UNESCR)
UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *General Comment No. 14: The right to the highest attainable standard of health (art. 12)*, UN Doc. E/C.12/2000/4, 11 August 2000.

Gerards 2002a
J.H. Gerards, *Rechterlijke toetsing aan het gelijkheidsbeginsel. Een rechtsvergelijkend onderzoek naar een algemeen toetsingsmodel* (dissertatie Maastricht), Den Haag: Sdu 2002.

Gerards 2002b
J.H. Gerards, 'Toetsing aan het gelijkheidsbeginsel door de bestuursrechter', *JBplus* 2002.

Gommans 2015
M. Gommans, 'De vertrouwenspersoon in de jeugdzorgplusinstelling', *Klachtrecht* 2015/3.

Govearts & Wilschut 2016
E.J. Govaers & I.C.A. Wilschut, 'Succesvol beroep op het gelijkheids- en vertrouwensbeginsel: trend of unicum?', *Trema* 2016.

Goverts e.a. 2014
M.E. Goverts, M. Kramer, E. Lam & W.H. van Wijk, 'Het wetsvoorstel Jeugdwet bekeken aan de hand van een casus jeugdbescherming', *FJR* 2014/4.

Hospers & Vernhout 2017
S. Hospers & T. Vernhout, *Crisis in context; Nader onderzoek spoedplaatsingen JeugdzorgPlus*, april 2017.

Huijer 2014
J. Huijer, 'Waarheidsvinding in de jeugdbescherming; Een juridisch perspectief', *NJB* 2014/13.

Huisman 2017a
C. Huisman, 'Psychiaters slaan alarm over hulp aan suïcidale kinderen', *De Volkskrant* 21 juni 2017.

Huisman 2017b
C. Huisman, 'Jongeren moeten soms wel een jaar wachten op door rechter opgelegde therapie', *De Volkskrant* 1 augustus 2017.

IJpelaar & Goei 2017
G. IJpelaar & L. Goei, 'Het blokkeringsrecht geblokkeerd; Hoe het belang van het kind door de privacybarrière brak', *JIP* 2017/1.

Inspectie Jeugdzorg 2015
Inspectie jeugdzorg, *Brief 'Signalement gesloten jeugdhulp'*, augustus 2015.

Inspectie Jeugdzorg 2016a
Inspectie Jeugdzorg, *Beoordeling plaatsingen gesloten jeugdhulp zonder machtiging kinderrechter; Vervolg op het signalement van de Inspectie Jeugdzorg over gesloten jeugdhulp*, juli 2016.

Inspectie Jeugdzorg 2016b
Inspectie Jeugdzorg, *Verantwoorde hulp voor jeugd in gezinshuizen*, Utrecht, september 2016.

Inspectie Jeugdzorg 2017
Inspectie Jeugdzorg, *Certificering van jeugdbescherming en jeugdreclassering door het Keurmerkinstituut*, Utrecht, maart 2017.

Imkamp 2017
R. Imkamp, 'Vrijwillige jeugdhulp in beweging: een actueel overzicht inzake het vrijwillig kader van de Jeugdwet', *JIP* 2017/148.

Jeugdzorg Nederland 2016
Jeugdzorg Nederland, *Privacyreglement gecertificeerde instelling (versie 2.0); Tekst en toelichting*, 8 januari 2016.

De Jongh 2017
E.L. de Jongh, 'Eerste kaders van de CRvB om tot een zorgvuldig genomen jeugdhulpbeschikking te kunnen komen', *Gst.* 2017/121.

De Jong-De Kruijf 2017
M.P. De Jong-De Kruijf, 'Drang in de jeugdzorg: wat je als hulpverlener moet weten vanuit juridisch perspectief', *BVD-Advocaten* 19 mei 2017 (http://www.bvd-advocaten.nl/blogs/drang-in-de-jeugdzorg-wat-je-als-hulpverlener-moet-weten-vanuit-juridisch-perspectief).

Kalika, Lam & Schepens 2015
S.R. Kalika, E. Lam & I.J.M. Schepens, 'De rechtspositie van de jeugdige en ouders in de Jeugdwet', *JIP* 2015/1, 145.

Kiers 2017
B. Kiers, 'Aanbieders missen inzicht in kostprijs jeugdzorg', *Zorgvisie* 9 oktober 2017.

De Kinderombudsman 2013
De Kinderombudsman, *Is de zorg gegrond?*, Den Haag, december 2013.

De Kinderombudsman 2015a
De Kinderombudsman, *De zorg waar ze recht op hebben*; *Onderzoek naar de toegang tot en de kwaliteit van de jeugdhulp na decentralisatie*, Deelrapport 1 van 3, KOM008/2015, 17 april 2015.

De Kinderombudsman 2015b
De Kinderombudsman, *De zorg waar ze recht op hebben*; *Onderzoek naar de toegang tot en de kwaliteit van de jeugdhulp na decentralisatie*, Deelrapport 2 van 3, KOM017/2015, 28 oktober 2015.

De Kinderombudsman 2016a
De Kinderombudsman, *De zorg waar ze recht op hebben; Onderzoek naar de toegang tot en de kwaliteit van de jeugdhulp na decentralisatie*, Deelrapport 3 van 3, KOM009/2016, 18 maart 2016.

De Kinderombudsman 2016b
De Kinderombudsman, *Mijn belang voorop? Ontwikkelingen in de jeugdhulp in 2016*, KOM17/2016, 8 november 2016.

De Kinderombudsman 2016c
De Kinderombudsman, *Kinderrechtenmonitor 2016*, 2016.

De Kinderombudsman 2016d
De Kinderombudsman, *Neem mij(n klacht) serieus!*, 12 februari 2016 (KOM006/2016).

De Kinderombudsman 2017
De Kinderombudsman, *Mag ik mijn zakgeld?*, 1 augustus 2017 (KOM009/2017).

Kinderpostzegels e.a. 2017
Kinderpostzegels, Augeo, Het vergeten Kind, Federatie Opvang & Defence for Children*, Brief: Kind centraal in de maatschappelijke en vrouwenopvang', aan de staatssecretaris van VWS*, 15 februari 2017 (https://www.augeo.nl/-/media/Files/Diversen/170215-Brief-Kinderen-in-de-opvang-voor-staatssecretaris-Van-Rijn.ashx).

Koelewijn & Wallage 2017
W. Koelewijn & B. Wallage, 'Legal update: De 'essentialia jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep ook van toepassing bij vormgeving van de Jeugdverordening', *Van Benthem & Keulen advocaten & notariaat*, 31 september 2017 (https://www.vbk.nl/media/955812/de_essentialia_jurisprudentie_van_de_centrale_raad_van_beroep_ook_van_toepassing_bij_vormgeving_van_de_jeugdverordening.pdf).

Koens 2017
Th. Koens, 'Het klachtrecht in justitiële jeugdinrichtingen en instellingen voor gesloten jeugdhulp', in: *In verbondenh*eid (liber amicorum Paul Vlaardingerbroek), Deventer: Kluwer 2017, p. 369-384.

De Koning 2017
A. de Koning, 'Verzet bij rechter tegen nieuwe jeugdhulp regio', *AD* 8 september 2017.

De Koster 2016
Y. de Koster, 'Almere hervat per direct alle jeugdhulp', *Binnenlands bestuur* 19 oktober 2016.

De Koster 2017a
Y. de Koster, 'Gemeenten verzaken massaal wettelijke plicht', *Binnenlands bestuur* 17 januari 2017.

De Koster 2017b
Y. de Koster, 'Hou de Jeugdwet heel en investeer in innovatie', *Binnenlands bestuur* 23 februari 2017.

Kortmann 2006
C.A.J.M. Kortmann, 'Afsluitende beschouwingen' in: J.L.W. Broeksteeg e.a. (red.), *Ministeriele verantwoordelijkheid opnieuw gewogen* (Publikaties van de Staatsrechtkring 25), Alphen aan den Rijn: Kluwer 2006, p. 107-111.

KPMG & Plexus 2017
KPMG & Plexus, *Impactanalyse oplossingsrichtingen woonplaatsbeginsel Jeugd*, februari 2017.

Kramer 2015
M. Kramer, 'Vacuüm in verhouding toetsing pleeggezinplaatsing en pleegzorgcontract', *FJR* 2015/34.

Kramer & Ten Voorde 2014
M. Kramer & M.J.M. ten Voorde, 'Rechtsbescherming onder de Jeugdwet en de Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen, een doolhof van procedures', *FJR* 2014/61.

Kwaliteitskader Jeugd 2016
Kwaliteitskader Jeugd; *Toepassen van de norm van de verantwoorde werktoedeling in de praktijk* (versie 2.0), maart 2016.

Lam & Schepens 2017
E. Lam & E.J.M. Schepens, 'De stand van zaken twee jaar later', *JIP* 2017(2) 98.

Lam & Sieverts 2017
E. Lam & Y. Sieverts, 'Integrale hulpverlening en gegevensuitwisseling in de jeugdzorg', *JIP* 2017(1), 50.

Legemaate e.a. 2014
L. Legemaate, M.C. Ploem, J. uit Beijerse, P.A.M. Mevis, M.J.F. van der Wolf, C.P.M. Akerboom, M.J. Schol, H.B. Winter & N.O.M. Woestenburg, *Thematische wetsevaluatie; Gedwongen zorg*, Den Haag: ZonMw 2014.

Leijten 2015
A.E.M. Leijten, *Core rights and the protection of socio-economic interests by the European Court of Human Rights*, dissertatie Universiteit Leiden 2015.

Van der Leij & Van Wijk 2017
D. van der Leij & W.H. van Wijk, 'Onderzoek in de jeugdzorg: het kind van de rekening?', *FJR* 2017/5.

Liefaard 2008
T. Liefaard, *Deprivation of Liberty of Children in Light of International Human Rights Law and Standards*, Antwerpen, Oxford, Portland: Intersentia 2008.

Liefaard 2016
T. Liefaard, 'Onrechtmatige vrijheidsbeneming', *FJR* 2016/37.

Liefaard & Sloth-Nielsen 2017
T. Liefaard & J. Sloth-Nielsen (red.), *The United Nations Convention on the Rights of the Child; Taking stock after 25 years and looking ahead*, Brill Nijhoff 2017.

Lundy, Kilkelly & Byrne 2013
L. Lundy, U. Kilkelly & B. Byrne, 'Incorporation of the United Nations Convention on the Rights of the Child in Law: A Comparative Review', *International Journal of Children's Rights* 2013, 21.

Maessen 2014
M. Maessen, 'De verwijsindex risicojongeren en de niet meldende medici', *JIP* 2014/03.

Meuwese 2002
S. Meuwese, 'Jeugdzorg als mensenrecht', *Ars Aequi* 2002, 51.

Monitor Transitie Jeugd 2015
Monitor Transitie Jeugd, *Jaarrapportage 2015,* 2015.

Monitor Transitie Jeugd 2016
Monitor Transitie Jeugd, *Rapportage 2016; Een overzicht van de meldingen van januari t/m december 2016*, 2016.

Montanus 2016
P.J. Montanus, 'Het nieuwe jeugdrecht en complexe omgangszaken', *REP* 2016/2.

Movisie 2017
Movisie, *Een zorgbudget voor het hele gezin. Als we nu gewoon eens uitgaan van wat mijn gezin nodig heeft in plaats van het systeem*, 12 januari 2017 (https://www.movisie.nl/artikel/zorgbudget-hele-gezin).

MultiSignaal 2015
MultiSignaal, *Veel gestelde vragen gezinsfunctionaliteit verwijsindex*, 2015.

Munneke 2014
S.A.J. Munneke, 'Systeemverantwoordelijkheid', *Gst.* 2014/54.

Munneke 2016
S. Munneke, 'Maatwerk, gelijkheid, zeggenschap', in: G. Vonk, A. Klingenberg, S. Munneke & A. Tollenaar, *Rechtsstatelijke aspecten van de decentralisaties in het sociale domein*, Groningen: Rijksuniversiteit Groningen 2016, p. 63-97.

De Nationale ombudsman 2017
De Nationale ombudsman, *Terug aan tafel, samen de klacht oplossen; Onderzoek naar klachtbehandeling in het sociaal domein na de decentralisaties*, 2017/035, 2 maart 2017.

Van Ommeren & Huisman 2013
F.J. van Ommeren & P.J. Huisman, 'Van besluit naar rechtsbetrekking: een groeimodel', in: F.J. van Ommeren & P.J. Huisman, *Het besluit voorbij*, VAR Vereniging voor Bestuursrecht |Boom Juridische uitgevers 2013.

Oomen 2015

B. Oomen, 'Rights and the city: does the localization of human rights contribute to equality?', in: M. van den Brink, S. Burri & J. Goldschmidt (red.), *Equality and human rights: nothing but trouble? Liber amicorum Titia Loenen,* Utrecht: Universiteit Utrecht 2015.

Oosterbaan, Van Huizen & Den Outer 2016

P.F. Oosterbaan, R. van Huizen & B. den Outer, *Rapportage uitvoering compensatieregeling woonplaatsbeginsel*, 2016 (https://vng.nl/files/vng/nieuws_attachments/2015/20151009-rapportage-_uitvoering-_compensatieregeling-_woonplaatsbeginsel_v2.pdf).

Partners in jeugdbeleid 2017

Partners in jeugdbeleid, *Rapportage Herhaald Nader Onderzoek Toegang Jeugdhulp; lokale inkleuring landelijke beleidsinformatie jeugdhulp (eerste half jaar 2016)*, Hoogmade 14 april 2017.

Pianoo 2017

Pianoo, *Aanbesteden Wmo 2017 en Jeugdwet; Een handreiking*, september 2017 (https://www.pianoo.nl/actueel/nieuws/handreiking-aanbesteden-wmo-jeugdwet).

Pillay 2012

A.G. Pillay, *Letter to State Parties,* VN Doc. CESCR/48th/SP/MAB/SW, 16 May 2012.

Pleegzorg Nederland 2017

Pleegzorg Nederland, *Factsheet Pleegzorg 2016*, 2017.

Privacy Impact Assessment 2014

Privacy Impact Assessment, *Privacy Impact Assessment in verband met de gegevensverwerking bij de uitvoering van Jeugdwet door gemeenten, Privacy Care*, 26 oktober 2014.

Professionalisering Jeugdhulp en Jeugdbescherming 2017

Professionalisering Jeugdhulp en Jeugdbescherming, *Ik ben ontevreden over de hulp; Bezwaar-, klacht- en tuchtprocedures bij jeugdhulp en jeugdbescherming*, Utrecht april 2017.

Programma Professionalisering Jeugdhulp 2015

Programma Professionalisering Jeugdhulp, *Plan van aanpak 2015-2018,* februari 2015 (https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2014/12/08/kwaliteitskader-jeugd).

Quik-Schuijt 2015

A.M. Quik-Schuijt, 'Drang in de jeugdzorg', *FJR* 2015/51.

Raad van State 2013

Afdeling advisering Raad van State, *Het kán beter; interbestuurlijke verhoudingen opnieuw beschouwd* (derde periodieke beschouwing interbestuurlijke verhouding), 5 mei 2013.

Raad van State 2016

Afdeling advisering Raad van State, *En nu verder!* (vierde periodieke beschouwing interbestuurlijke verhouding), 30 september 2016.

Raad voor het openbaar bestuur 2017

Raad voor het openbaar bestuur, *Zorg voor samenhangende zorg. Over zorgwetten die door gemeenten worden uitgevoerd*, juni 2017.

Raad voor Volksgezondheid en Samenleving 2016

Raad voor Volksgezondheid en Samenleving, *Verlangen naar samenhang; Over systeemverantwoordelijkheid en pluriformiteit*, Den Haag 2016.

Rebel 2017

Rebel, *Optimale beschikbaarheid van Jeugdbescherming en –reclassering*, september 2017.

De Rechtspraak 2016

De Rechtspraak, *Visiedocument Rechtspraak (echt)scheiding ouders met kinderen*, oktober 2016 (https://www.rechtspraak.nl/Uitspraken-en-nieuws/Themas/Vechtscheidingen/Paginas/Visiedocument-Rechtspraak-over-echtscheidingen.aspx).

Rekenkamer Arnhem 2017

Rekenkamer Arnhem, *Privacy made in [Arnhem]; Privacy en informatieveiligheid in het sociaal domein*, Arnhem, 13 februari 2017.

Rishmawi 2006

M. Rishmawi, *Article 4 The nature of state parties' obligations; A commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child,* Leiden: Martinuss Nijhoff Publishers 2006.

Roerdink 2016

Y. Roerdink, 'Pleegkinderen na hun achttiende vaak in de knel', *Nieuwsuur* 18 december 2016.

Ryngaert 2015

J. Ryngaert, *De kruisbestuiving tussen kinderrechten en mensenrechten op het domein van economische, sociale en culturele rechten*, dissertatie Universiteit Antwerpen 2015.

RTV Rijnmond 2017

RTV Rijnmond 2017, *Problemen jeugdhulp Zuid-Holland Zuid opgelost*, 19 oktober 2017 (www. http://www.rijnmond.nl/nieuws/160442/Probleem-jeugdhulp-Zuid-Holland-Zuid-opgelost).

Sakkers 2017

H. Sakkers, ''Decentralisaties' en mensenrechten in Nederland', *NTM/NJCM-bull.* 2017/28.

Samenwerkend Toezicht Jeugd 2015

Samenwerkend Toezicht Jeugd, *Toegang tot jeugdhulp vanuit de wijkteams*, Utrecht april 2015.

Scheltema 2017

M. Scheltema, *Advies integrale geschillenbeslechting in het sociaal domein,* 30

mei 2017
(https://www.internetconsultatie.nl/geschilbeslechtingsociaaldomein).

Schlössels & Zijlstra 2017
R.J.N. Schlössels & S.E. Zijlstra, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat*, Band 1, Deventer: Wolters Kluwer 2017.

SCP 2016
SCP, *Overall rapportage sociaal domein 2015*, 18 mei 2016.

SKJ 2015
SKJ, *Jaarverslag 2015*, 2015.

SKJ 2016
SKJ, *Jaarverslag 2016*, 2016.

Staatscommissie Herijking Ouderschap 2016
Staatscommissie Herijking Ouderschap, *Kind en ouders in de 21ste eeuw*, Den Haag 2016.

Steward 1998
D.P. Stewart, 'Ratification of the Convention on the Rights of the Child', *Georgetown Journal on Fighting Poverty* 1998/V/2.

STJ/TSD 2016
STJ/TSD, *Kwetsbare jongeren op weg naar zelfstandigheid*, 2016.

Tak 2014
A.Q.C. Tak, *Het Nederlands bestuursprocesrecht in theorie en praktijk. Boek 2 Rechtsmacht en Bewijsrecht*, Oisterwijk: WLP 2014.

Tielen 2015
N. Tielen, 'Drang in de jeugdhulpverlening; Het grijze gebied tussen vrijwillige en gedwongen hulp', *Schulinck* 9 september 2015 (https://www.schulinck.nl/domeinen/sociaal-domein/jeugd/drang-in-de-jeugdhulpverlening.17544.lynkx).

Van Tol 2016
A. van Tol, 'Gemeenten, jeugdbescherming en financiering jeugdhulp – ervaringen uit de praktijk', *FJR* 2016/16.

Tollenaar & Vonk 2016
A. Tollenaar & G.J. Vonk, 'Decentralisaties in het sociale domein: de reactie van de Centrale Raad van Beroep', *Tijdschrift Recht & Arbeid* 2016/69.

Transitie Autoriteit Jeugd 2017a
Transitie Autoriteit Jeugd, *Zorgen voor de jeugd; Derde jaarrapportage*, 31 mei 2017.

Transitie Autoriteit Jeugd 2017b
Transitie Autoriteit Jeugd, *Ontwikkelingen jeugdhulp 2015-2017*, 31 mei 2017.

Transitiebureau Wmo 2015
Transitiebureau Wmo, *Handreiking 'Identiteitsgebonden hulpverlening'*, januari 2015.

Vandenhole 2009
W. Vandenhole, 'Economic, Social and Cultural Rights in the CRC: Is there a

legal obligation to cooperate internationally for development?', *International Journal of Children's Rights* 2009/17.

Verschuur 2017

A. Verschuur, 'Chaos jeugdzorg loopt uit de hand', *BB* 3 oktober 2017.

De Vet 2014

K.J. de Vet, 'COMMENTAAR: Systeemverantwoordelijkheid', *VNG Magazine*, 20 juni 2014.

Vleugels & De Vries 2016

A. Vleugels & B. de Vries, 'Deel jeugdhulp Almere stopt: geen geld meer', *NOS* 10 oktober 2016.

VNG 2014

VNG, *Factsheet Kwaliteitseisen jeugdhulpaanbieders en gemeenten zoals gesteld in de Jeugdwet*, juni 2014.

VNG 2015

VNG, *Voortgang Transitie Jeugd (Vierde kwartaal 2015)*, 2015.

VNG 2016a

VNG, *Verwijsindex risicojongeren*, 23 februari 2016.

VNG 2016b

VNG, *Van 18-min naar 18-plus. Handreiking voor gemeenten bij de overgang van jeugd naar volwassenheid*, 2016.

VNG 2016c

VNG, *Factsheet ; Toezicht in het sociaal domein'*, 2016.

VNG 2016d

VNG, *Factsheet 'Het familiegroepsplan'*, juli 2016.

VNG 2017

VNG, *Terugblik VNG-subcommissie Jeugd 28 september 2018*, 5 oktober 2017 (https://vng.nl/onderwerpenindex/jeugd/jeugdhulp/nieuws/terugblik-vng-subcommissie-jeugd-28-september).

VNG 2017a

VNG, *Factsheet 'Handvat Gegevensuitwisseling in het zorg- en veiligheidsdomein; Een juridisch handvat voor Veiligheidshuizen'*, maart 2017.

Vogels 2016a

S. Vogels, 'Financiering deskundigenonderzoek door gemeente', *FJR* 2016/4.

Vogels 2016b

S. Vogels, 'Beslissingsbevoegdheid van een 16 jarige die in een pleeggezin wil wonen', *FJR* 2016/45.

Vogelvang 2016

B. Vogelvang, in reactie op : N. Drion, 'Stop met de term 'drang'', *Kennisnet Jeugd* 20 september 2016 (https://kennisnetjeugd.nl/blog/352-stop-met-de-term-drang).

Vonk 2016

G.J. Vonk, 'Decentralisaties in het sociale domein en grondrechtelijke zorgplichten', *TvCR* 2016.

Vonk e.a. 2016
G. Vonk, A. Klingenberg, S. Munneke & A. Tollenaar, *Rechtsstatelijke aspecten van de decentralisaties in het sociale domein*, Groningen: Rijksuniversiteit Groningen 2016.

Ten Voorde 2015
M.J.M. ten Voorde, 'Het pleegcontract: een civiel contract of een bestuursrechtelijk besluit?', *JIP* 2015/7-8.

Vriesema 2016a
I. Vriesema, 'Een beetje hulp, tot het te laat is', *NRC* 23 juli 2016.

Vriesema 2016b
I. Vriesema, 'Almere staakt tot eind dit jaar deel van jeugdzorg', *NRC* 10 oktober 2016.

Vriesema 2017a
I. Vriesema, 'Weeffout in de wet wordt een strop voor gemeenten', *NRC* 27 maart 2017.

Vriesema 2017b
I. Vriesema, 'Rancuneuze ouders keren zich tegen jeugdhulp', *NRC* 31 augustus 2017.

Vriesema 2017c
I. Vriesema, 'Zorg kinderen in 300 kwetsbare gezinnen onder druk', *NRC* 29 september 2017.

Vriesema 2017d
I. Vriesema, 'Heisa om zorgaanpak Rijnmond', *NRC* 9 oktober 2017.

De Vries e.a. 2015
H.H. de Vries, T. Hooghiemstra, J. Nouwt & E.B. van Veen, 'Privacydebat ontwikkelingen in de zorg', *Vereniging Privacy Recht* 2015/1.

Van Wijk, Konijnenbelt & Van Male 2014
H.D. van Wijk, Konijnenbelt & R.M. van Male, *Hoofdstukken van bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2014.

Zeelenberg & Oudenhoven 2016
E.E. Zeelenberg & T.T.A. Oudenhoven, 'Bestuurlijk aanbesteden: mag het nu wel of niet onder de gewijzigde aanbestedingsregelgeving?', *Gst*. 2016/63.

Zijlstra & Wilkeshuis 2006
S.E. Zijlstra en K. Wilkeshuis, 'Verantwoordelijkheid: bevoegdheid en publieke taak', in: J.L.W. Broeksteeg e.a. (red.), *Ministeriele verantwoordelijkheid opnieuw gewogen* (Publikaties van de Staatsrechtkring 25), Alphen aan den Rijn: Kluwer 2006, p. 9-18.

Zijlstra 2009
S.E. Zijlstra, *Bestuurlijk organisatierecht*, Deventer: Kluwer 2009.

Jurisprudentie

EHRM

EHRM 3 september 2015, appl. nr. 10161, 13 (M. en M. t. Kroatië) (annotatie M. Bruning: *ECHR* 2016, 234).

CRvB

CRvB 17 mei 2017, ECLI:NL:2017:1803.
CRvB 1 mei 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:1477.
CRvB 27 mei 2009, ECLI:NL:CRVB:2009:BI8296.
CRvB 19 november 2008, ECLI:NL:CRVB:2008:BG5372.
CRvB 21 mei 2008, ECLI:NL:CRVB:2008:BD3517.

Gerechtshof

Gerechtshof Den Haag 14 juni 2017, ECLI:NL:GHDHA:2017:1667.
Gerechtshof Den Haag 1 maart 2017, ECLI:NL:GHDHA:2017:533.
Gerechtshof Den Haag 14 februari 2017, ECLI:NL:GHDHA:2017:260.
Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 14 februari 2017, ECLI:NL:GHARL:2017:1396.
Gerechtshof Amsterdam 20 december 2016, ECLI:NL:GHAMS:2016:5441.
Gerechtshof Amsterdam 15 november 2016, ECLI:NL:GHAMS:2016:5080.
Gerechtshof Den Haag 9 november 2016, ECLI:NL:GHDHA:2016:3743.
Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 13 oktober 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:8227.
Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 30 augustus 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:7180.
Gerechtshof 's-Hertogenbosch 26 mei 2016, ECLI:NL:GHSHE:2016:2174.
Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 5 april 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:2710.
Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 16 februari 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:1401.
Gerechtshof Den Haag 20 januari 2016, ECLI:NL:GHDHA:2016:331.
Gerechtshof Den Haag 13 januari 2016, ECLI:NL:GHDHA:2016:40.
Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 12 januari 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:146.
Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 8 oktober 2015, ECLI:NL:GHARL:2015:7554.
Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 4 augustus 2015, ECLI:NL:GHARL:2015:5822.

Rechtbank

Rb. Gelderland 10 juli 2017, ECLI:NL:RBGEL:2017:3801.
Rb. Limburg 3 juli 2017, ECLI:NL:RBLIM:2017:6318.
Rb. Limburg 17 juni 2015, ECLI:NL:RBLIM:2015:5999.
Rb. Midden-Nederland 16 mei 2017, ECLI:NL:RBMNE:2017:2409.
Rb. Rotterdam 26 april 2017, ECLI:NL:RBROT:2017:3208.
Rb. Overijssel 18 april 2017, ECLI:NL:RBOVE:2017:1681.
Rb. Noord-Holland 13 april 2017, ECLI:NL:RBNHO:2017:2916.

Rb. Rotterdam 23 maart 2017, ECLI:NL:RBROT:2017:2166.
Rb. Limburg 3 maart 2017, ECLI:Nl:RBLIM:2017:2308.
Rb. Limburg 3 maart 2017, ECLI:Nl:RBLIM:2017:2014.
Rb. Limburg 3 maart 2017, ECLI:Nl:RBLIM:2017:2015.
Rb. Oost-Brabant 2 maart 2017, ECLI:NL:RBOBR:2017:1876.
Rb. Zeeland-West-Brabant 27 februari 2017, ECLI:NL:RBZWB:2017:1156.
Rb. Gelderland 21 februari 2017, ECLI:NL:RBGEL:2017:1042.
Rb. Den Haag 13 februari 2017, ECLI:RBDHA:2017:1270.
Rb. Den Haag 13 februari 2017, ECLI:RBDHA:2017:1274.
Rb. Den Haag 10 februari 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:1297.
Rb. Amsterdam 9 februari 2017, ECLI:NL:RBAMS:2017:755.
Rb. Noord-Holland 8 februari 2017, ECLI:NL:RBNHO:2017:988.
Rb. Rotterdam 3 februari 2017, ECLI:NL:RBROT:2017:1529.
Rb. Overijssel 3 februari 2017,ECLI:NL:RBOVE:2017:449.
Rb. Gelderland 12 januari 2017, ECLI:NL:RBGEL:2017:159.
Rb. Overijssel 30 december 2016, ECLI:NL:RBOVE:2016:5199.
Rb. Den Haag 22 december 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:16454.
Rb. Zeeland-West-Brabant 14 december 2016, ECLI:NL:RBZWB:2016:8065.
Rb. Overijssel 12 december 2016, ECLI:NL:RBOVE:2016:4962.
Rb. Overijssel 7 december 2016, ECLI:NL:RBOVE:2016:4849.
Rb. Zeeland-West-Brabant 28 november 2016, ECLI:NL:RBZWB:2016:7756.
Rb. Limburg 21 november 2016, ECLI:NL:RBLIM:2016:11581.
Rb. Overijssel 24 oktober 2016, ECLI:NL:RBOVE:2016:4252.
Rb. Overijssel 24 oktober 2016, ECLI:NL:RBOVE:2016:4171.
Rb. Den Haag 5 oktober 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:11869.
Rb. Rotterdam 29 september 2016, ECLI:NL:RBROT:2016:7423.
Rb. Den Haag 19 september 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:11303.
Rb. Noord-Nederland 26 augustus 2016, ECLI:NL:RBNNE:2016:4048.
Rb. Noord-Nederland 26 augustus 2016, ECLI:NL:RBNNE:2016:4047.
Rb. Limburg 26 augustus 2016, ECLI:NL:RBLIM:2016:7414.
Rb. Den Haag 12 juni 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:8112.
Rb. Den Haag 26 mei 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:6027.
Rb. Overijssel 26 mei 2016, ECLI:NL:RBOVE:2016:1816.
Rb. Rotterdam 19 mei 2016, ECLI:NL:RBROT:2016:4500.
Rb. Overijssel 18 april 2016, ECLI:NL:RBOVE:2016:1380.
Rb. Overijssel 18 april 2016, ECLI:NL:RBOVE:2016:1379.
Rb. Noord-Nederland 8 maart 2016, ECLI:NL:RBNNE:2016:927.
Rb. Noord-Holland 25 februari 2016, ECLI:NL:RBNHO:2016:1730.
Rb. Noord-Nederland 27 november 2015, ECLI:NL:RBNNE:2015:6292.
Rb. Rotterdam 24 november 2015, ECLI:NL:RBROT:2015:8533 .
Rb. Rotterdam 6 november 2015, ECLI:NL:RBROT:2015:8129.
Rb. Rotterdam 2 november 2015, ECLI:NL:RBROT:2015:8021.
Rb. Overijssel 26 oktober 2015, ECLI:NL:RBOVE:2015:5765.
Rb. Overijssel 26 oktober 2015, ECLI:NL:RBOVE:2015:5787.

Rb. Den Haag 28 september 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:11841.
Rb. Limburg 31 juli 2015, ECLI:NL:RBLIM:2015:7063.
Rb. Limburg 17 juni 2015, ECLI:NL:RBLIM:2015:5999.
Rb. Rotterdam 7 mei 2015, ECLI:NL:RBROT:2015:3241.
Rb. Limburg 10 april 2015, ECLI:NL:RBLIM:2015:4770.
Rb. Zeeland-West Brabant 7 april 2015, ECLI:NL:RBZWB:2015:2344.
Rb. Limburg 30 maart 2015, ECLI:NL:RBLIM:2015:3539.
Rb. Rotterdam 25 maart 2015, ECLI:NL:RBROT:2015:2064.
Rb. Zeeland-West-Brabant 27 februari 2015, ECLI:NL:RBZWB:2015:1233.
Rb. Rotterdam 25 februari 2015, ECLI:NL:RBROT:2015:1738.
Rb. Gelderland 16 februari 2015, ECLI:NL:RBGEL:2015:1016.
Rb. Amsterdam 9 februari 2015, ECLI:NL:RBAMS:2015:978.
Rb. Oost-Brabant 22 januari 2015, ECLI:NL:RBOBR:2015:390.
Rb. Oost-Brabant 27 januari 2015, ECLI:NL:RBOBR:2015:389.
Rb. Zeeland-West-Brabant 19 januari 2015, ECLI:NL:RBZWB:2015:2345.
Rb. Oost-Brabant 16 januari 2015, ECLI:NL:RBOBR:2015:203.
Rb. Oost-Brabant 16 januari 2015, ECLI:NL:RBOBR:2015:202.
Rb. Den Haag 6 januari 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:504.

Tuchtrechtspraak SKJ

College van Toezicht van de SKJ 24 januari 2017, 16.073T.
College van Beroep van de SKJ 25 november 2016, 16.004Ba.
College van Beroep van de SKJ 25 november 2016, 16.004B.
College van Toezicht van de SKJ 4 april 2016, 15.036Ta.
College van Toezicht van de SKJ 4 april 2016, 15.036Tb.
College van Toezicht van de SKJ 4 april 2016, 15.036Tc.
College van Toezicht van de SKJ 12 oktober 2015 en 3 december 2015, 15.024T.
College van Beroep van de SKJ 16 juli 2015, 15.003B.

Afkortingenlijst

AKJ	Advies- en Klachtenbureau Jeugdzorg
Awb	Algemene wet bestuursrecht
BW	Burgerlijk Wetboek
CRvB	Centrale Raad van Beroep
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
ESH	Europees Sociaal Handvest
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
GI	Gecertificeerde instelling
IVBPR	Internationaal Verdrag inzake burgerlijke en politieke rechten
IVESCR	Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten
IVRK	Internationaal Verdrag inzake de rechten van het kind
Jw	Jeugdwet

Wbp	Wet bescherming persoonsgegevens
Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning
Pgb	Persoonsgebonden budget
RSJ	Raad voor de Strafrechttoepassing en Jeugdbescherming
VenJ	Veiligheid en Justitie
VWS	Volksgezondheid, Welzijn en Sport

3.A *Bijlage* Decentralisatie in de jeugdhulp getoetst aan het gelijkheidsbeginsel

M.L. van Emmerik & G. Boogaard[369]

3.A.1 Inleiding

Na het doorvoeren van de grootschalige decentralisaties in het sociale domein per 1 januari 2015 (Wet Maatschappelijke Ondersteuning, Jeugdwet, Wet Langdurige Zorg) komen met enige regelmaat kwesties in het nieuws waarbij het verschil in voorzieningen per gemeente ter discussie wordt gesteld. Zo was er de traplift in de gemeente Alphen aan den Rijn die niet ter beschikking werd gesteld aan een 90-jarige inwoner[370] en de aankondiging door de verantwoordelijke wethouder van de gemeente Almere in oktober 2016 dat het budget voor jeugdhulp voor het lopend jaar op was, zodat hulpbehoevende minderjarigen (afgezien van crisisgevallen) daar geen beroep meer op konden doen.[371] Dit soort kwesties wekt groot onbegrip en een gevoel van onrechtvaardigheid, zeker als in nabij gelegen gemeenten die voorzieningen (nog) wel worden verstrekt.[372]

Dit roept de vraag op hoe de optredende diversiteit binnen het jeugdhulpstelsel in de verschillende gemeenten zich verhoudt tot het beginsel van rechtsgelijkheid, zoals dat nationaal, Europees (EVRM)[373] en internationaal is verankerd. Tegelijkertijd gaat het beginsel van decentralisatie er juist van uit dat gemeenten naar eigen inzicht, toegespitst op de lokale omstandigheden, door de gemeenteraad gelegitimeerde beslissingen kunnen nemen. Kunnen de genoemde voorbeelden van verschillen in voorzieningenniveau gerechtvaardigd worden vanuit het perspectief van het gelijkheidsbeginsel? Vooropgesteld moet worden dat de nu volgende analyse ziet op het vrijwillig kader, zoals dat door gemeenten wordt geboden op basis van de Jeugdwet. Als het gaat om het gedwongen kader (ondertoezichtstelling, uithuisplaatsing) rust er een bijzondere verantwoordelijkheid op de (rijks)overheid om de betrokken jongeren op gelijke wijze in heel Nederland de daarbij passende minimale voorzieningen te bieden.

Uit de genoemde voorbeelden springt hierbij het meest in het oog de optredende verschillen tussen diverse gemeenten onderling. Daarnaast zou een verschil in behandeling zich ook kunnen voordoen binnen één gemeente. Ook dan is de vraag in hoeverre deze verschillen kunnen worden

---

369 Mr. dr. M.L. van Emmerik is universitair hoofddocent staats- en bestuursrecht aan de Universiteit Leiden en rechter-plaatsvervanger bij de afdeling bestuursrecht van de Rechtbank Midden-Nederland; mr. G. Boogaard is universitair docent staats- en bestuursrecht aan de Universiteit Leiden.

370 http://www.volkskrant.nl/binnenland/ophef-over-afwijzen-traplift-voor-90-jarige~a3994449/

371 http://nos.nl/artikel/2136999-deel-jeugdhulp-almere-stopt-geen-geld-meer.html; Zie Kamerbrief d.d. 12 oktober 2016 over toegang tot jeugdhulp in Almere.

372 Zie ook bijvoorbeeld de column van H. Duurvoort, 'Op kinderrechten mag je niet bezuinigen', *de Volkskrant* van 7 november 2016.

373 Het EU-recht zal niet afzonderlijk worden behandeld, nu het gaat om grotendeels vergelijkbare gelijke behandelingsnormen als in het EVRM. Bovendien is het nog maar de vraag is of het bij de Jeugdwet snel zal gaan om de tenuitvoerlegging van EU-recht, hetgeen wel vereist is voor de toepasselijkheid van het EU-recht en het Handvest Grondrechten EU. Het Handvest biedt een meer gedetailleerde gelijke behandelingsregeling dan het EVRM (met onder meer bijzondere bepalingen ten aanzien van rechten van kinderen, ouderen en gehandicapten), maar of dat materieel ook tot andere resultaten leidt moet worden afgewacht.

gerechtvaardigd. Het credo van de hele decentralisatieoperatie is maatwerk, dat wil zeggen een op de bijzondere situatie van het betreffende individu toegesneden voorziening. Tegelijkertijd dient het bestuur (in dit geval de gemeente) een consistent beleid te ontwikkelen ten aanzien van het verstrekken van bepaalde voorzieningen. Gemeenten kunnen niet op volstrekt willekeurige wijze al dan niet bepaalde voorzieningen toekennen. Daar moet wel enige lijn in te ontdekken zijn. Aan de thematiek van rechtsongelijkheid en stelselverantwoordelijkheid (niet alleen op het terrein van de jeugdhulp)[374] heeft de Raad van State belangrijke overwegingen gewijd in haar Vierde periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen na de decentralisaties in het sociale en fysieke domein. De bevindingen van deze beschouwing zijn ook uitdrukkelijk betrokken bij het juridisch deel van dit onderzoek.

De opbouw van dit hoofdstuk is verder als volgt. Paragraaf 3.A.2 geeft een kort overzicht van het positiefrechtelijke kader van het gelijkheidsbeginsel (nationaal, Europees en internationaal). Daarbij ligt de nadruk op het EVRM en het door het EHRM gehanteerde toetsingsschema dat ook breder hanteerbaar is bij toetsing aan elders beschermde gelijkheidsnormen.[375] Deze paragraaf tracht een zo beknopt mogelijk maar noodzakelijk beeld te schetsen, nu er al veel over deze onderwerpen is geschreven.[376] Paragraaf 3.A.3 zoomt in op de (bestuursrechtelijke) jurisprudentie en literatuur ten aanzien van het gelijkheidsbeginsel, met bijzondere aandacht voor de vraag of decentralisatie een voldoende rechtvaardiging kan zijn voor een verschil in behandeling bij het verstrekken van bepaalde voorzieningen. Daarbij wordt onder meer gekeken naar de rechtspraak op grond van de vroegere Wet voorzieningen gehandicapten. Paragraaf 3.A.4 besluit met een conclusie, in het bijzonder een antwoord op de vraag in hoeverre verschillen in voorzieningenniveau tussen en binnen gemeenten kunnen worden gerechtvaardigd.[377]

---

374 Zie *de Vierde periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen na de decentralisaties in het sociale en fysieke domein*, Raad van State, oktober 2016.

375 Zoals bij het in het EU-recht verankerde gelijkheidsbeginsel.

376 Zie bijv. G.J. Vonk (red.), *Rechtsstatelijke aspecten van de decentralisaties in het sociale domein*, Groningen 2016.

377 De verschillen in Koninkrijksverband tussen de zogenaamde BES-eilanden (die een soort van bijzondere Nederlandse gemeenten vormen) en Nederlandse gemeenten worden in het kader van dit onderzoek niet nader belicht. Met name gezien de in art. 1 Statuut voorziene mogelijkheid tot differentiatie tussen 'het Nederlandse' en het Caribische deel van het Koninkrijk – waarbij ook rekening kan worden gehouden met het verschil in voorzieningenniveau – is dit een andere kwestie dan die voorligt in het onderhavige onderzoek naar verschillen in toepassing van de Jeugdwet tussen en binnen gemeenten in Nederland. Zie nader onder meer I.L.A. Broekhuijse, *De gelijkwaardigheid van de landen van het Koninkrijk der Nederlanden: realiteit of perceptie*? (diss. Universiteit Utrecht), Nijmegen 2012 en de diverse bijdragen in P.P.T. Bovend'Eert e.a. (red.), *De verhoudingen in het Koninkrijk der Nederlanden. Een perspectief op de toekomst.* Staatsrechtconferentie Nijmegen 2015, Oisterwijk 2016.

3.A.2. Verankering van het gelijkheidsbeginsel: Grondwet, EVRM, VN-Verdragen[378]

3.A.2.1. Inleiding

Het gelijkheidsbeginsel is binnen de Nederlandse rechtsorde op verschillende manieren verankerd. In de eerste plaats start de Grondwet met het vastleggen van het gelijkheidsbeginsel en discriminatieverbod. In diverse bijzondere wetten krijgt dit gelijkheidsbeginsel nader handen en voeten, zoals in de Algemene Wet Gelijke Behandeling. Verder geldt het in het bestuursrecht als ongeschreven algemeen beginsel van behoorlijk bestuur. Daarnaast werken de in diverse mensenrechtenverdragen gegarandeerde gelijkheidsnormen (en discriminatieverboden) direct door in de Nederlandse rechtsorde via de artikelen 93 en 94 van de Grondwet. Het in het EU-recht verankerde gelijkheidsbeginsel werkt direct (los van genoemde grondwetsbepalingen) door in de Nederlandse rechtsorde.

3.A.2.2. Grondwet

Artikel 1 van de Grondwet luidt als volgt:

> *"Allen die zich in Nederland bevinden, worden in gelijke gevallen gelijk behandeld. Discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht of op welke grond dan ook, is niet toegestaan."*

Twee belangrijke normen laten zich lezen in het openingsartikel van de Grondwet. In de eerste plaats een gebod van gelijke behandeling van gelijke gevallen. In de tweede plaats een verbod van discriminatie onder opsomming van een aantal met name genoemde gronden, maar met de toevoeging “op welke grond dan ook”. Bij het gelijke behandelingsgebod dringt zich gelijk de cruciale vraag op wat gelijke gevallen dan zijn. Gevallen zijn gelijk als zij gezien een bepaalde vergelijkingsmaatstaf relevante overeenkomsten vertonen. [379] Vervolgens betekent de vaststelling dat het gaat om gelijke gevallen niet dat deze gevallen altijd gelijk moeten worden behandeld. Uit de totstandkomingsgeschiedenis van de Grondwet en uit de rechtspraak blijkt dat er sprake kan zijn van een ‘objectieve en redelijke’ rechtvaardiging voor een ongelijke behandeling van gelijke gevallen.[380] Dus anders dan de letterlijke tekst doet vermoeden (er staat immers geen uitdrukkelijke beperkingsclausule) zijn er wel beperkingen mogelijk op het in artikel 1 gegarandeerde recht op gelijke behandeling. De term discriminatie heeft in het Nederlands (anders dan bijvoorbeeld in het Engels) een pejoratieve lading. Dit betekent dat deze term ziet op een ongerechtvaardigde ongelijke behandeling vanwege een aantal met name genoemde gronden of ‘op welke grond dan ook’. Hierbij valt onder meer te denken aan leeftijd, seksuele geaardheid, handicap en woonplaats. Toch is op

378 Voor deze paragraaf is gebruik gemaakt van de zeer handzame bijdrage van J.H. Gerards, ´Het recht op gelijke behandeling en het verbod van discriminatie´, in: J.H. Gerards (eindred.), *Grondrechten. De nationale, Europese en internationale dimensie,* Nijmegen 2013, p. 1-23.

379 Zie uitgebreid J.H. Gerards, *Rechterlijke toetsing aan het gelijkheidsbeginsel* (diss. Maastricht), Den Haag 2002 en Gerards 2013, p. 13.

380 Gerards 2013, p. 13 met nadere verwijzingen.

voorhand – als gezegd – niet elk onderscheid op de (al dan niet uitdrukkelijk) genoemde gronden verboden. Er kunnen zwaarwegende redenen zijn die een dergelijk onderscheid rechtvaardigen. Wel lijkt uit de rechtspraak te volgen dat onderscheid op een van de uitdrukkelijk genoemde gronden vrij zelden gerechtvaardigd wordt geacht, terwijl bij de niet met name genoemde gronden een minder strikte toets zou plaatsvinden.[381] In het verleden zijn wel voorstellen gedaan om het aantal met name genoemde gronden uit te breiden, maar tot nu toe zonder resultaat. Al enige tijd is wel een initiatiefwetsvoorstel in de Tweede Kamer aanhangig tot uitbreiding van artikel 1 met de gronden handicap en hetero- of homoseksuele gerichtheid.[382]

De in artikel 1 opgenomen normen richten zich zowel tot de wetgever, het bestuur als de rechter. Over de mogelijke werking tussen burgers onderling (horizontale werking) heeft de regering tijdens de grondwetsherziening geen standpunt ingenomen en dit aan de wetgever en de rechter overgelaten. Van directe toepassing door de rechter in horizontale verhoudingen is zelden sprake, doorgaans vindt het gelijkheidsbeginsel/discriminatieverbod van artikel 1 doorwerking via een afweging van belangen in privaatrechtelijke verhoudingen. In geval van botsing met andere grondrechten (in het bijzonder de vrijheid van meningsuiting) heeft artikel 1 niet op voorhand voorrang ondanks de primaire plaatsing in de Grondwet. De Grondwet kent dus geen hiërarchie van grondrechten en de rechter zal in geval van een botsing van grondrechten in een privaatrechtelijk geschil na een afweging van de belangen in het bijzondere geval een van deze grondrechten laten prevaleren. Artikel 1 krijgt verder via implementatie in wetgeving nadere werking in private verhoudingen, denk hierbij in het bijzonder aan de Algemene Wet Gelijke Behandeling.

3.A.2.3. EVRM

Artikel 14 EVRM verbiedt discriminatie. In de Nederlandse vertaling luidt de bepaling als volgt:

> *"Het genot van de rechten en vrijheden die in dit Verdrag zijn vermeld, moet worden verzekerd zonder enig onderscheid op welke grond ook, zoals geslacht, ras, kleur, taal, godsdienst, politieke of andere mening, nationale of maatschappelijke afkomst, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte of andere status'.*

Het verdragsartikel kan slechts worden ingeroepen in samenhang met een ander door het EVRM beschermd recht; het heeft een zogenaamd accessoir karakter.[383] Dit discriminatieverbod geldt voor al het handelen en nalaten van de staat dat is gericht op het verzekeren van het samen ermee ingeroepen recht.[384] Schending van dat laatstbedoelde recht is echter geen noodzakelijke voorwaarde voor de toepasselijkheid van de eisen op grond van artikel 14 EVRM. Dit betekent dat het verbod ook geldt bij een op zich toegestane beperking van rechten, bijvoorbeeld op grond van het tweede lid van de artikelen 8-11 EVRM: daarbij mag een staat niet discrimineren. Uit de jurisprudentie blijkt voorts dat artikel 14 EVRM ook van toepassing is wanneer staten een verdergaande bescherming bieden van EVRM-rechten dan op basis van het verdrag is vereist.

381 Gerards 2013, p. 13 met nadere verwijzingen.

382 *Kamerstukken II* 2009/10, 32411, 1-3.

383 Zie uitgebreid Gerards 2002 (m.n. p. 103-219) met nadere verwijzingen.

384 Vgl. EHRM 27 oktober 1975, *NJ* 1977/1, par. 44 (*Nationaal Syndicaat van de Belgische Politie/België*).

Artikel 14 EVRM is volgens vaste jurisprudentie van toepassing indien het gaat om vergelijkbare gevallen die verschillend worden behandeld (formeel onderscheid).[385] Datzelfde geldt wanneer verschillende gevallen op gelijke wijze worden behandeld (materieel onderscheid).[386] De in artikel 14 EVRM genoemde discriminatiegronden zijn daarbij niet limitatief bedoeld.[387] Daarmee moet dus in feite steeds getoetst worden of een verschil in behandeling kan worden gerechtvaardigd, ook wanneer het niet om gelijke gevallen gaat.[388] Daaruit vloeit voort dat op zich elke ongelijke behandeling onder artikel 14 EVRM in combinatie met een ander EVRM-recht aan de orde kan worden gesteld, zij het dat daarbij wel enig verband moet bestaan tussen de grond van onderscheid en de (rechts) persoon of groep in kwestie. Voor rechtspersonen lijkt het Hof ten aanzien van deze laatste eis soepeler dan ten aanzien van natuurlijke personen.[389] Hoewel de jurisprudentie in algemene zin terughoudend is, lijkt verder een geslaagd beroep op artikel 14 EVRM in een zaak van indirect onderscheid niet meer uitgesloten. Daarvoor moet een disproportioneel effect worden aangetoond van een algemene regeling op een bepaalde groep waarbij echter wel strenge eisen aan het bewijs lijken te worden gesteld.[390]

Artikel 14 EVRM is niet absoluut van aard: niet alle vormen van formeel en materieel onderscheid zijn verboden. Om te bepalen of onderscheid in een concrete casus al dan niet is toegestaan, volgt het EHRM een vast toetsingsschema.[391] Dat ziet er als volgt uit:

— Valt de klacht over het onderscheid onder het bereik van een door het EVRM beschermd recht? Zo nee, dan is artikel 14 EVRM niet van toepassing. Zo ja, dan moet een volgende stap worden gezet in het toetsingsschema.

— Is er sprake van onderscheid op basis van een in het kader van artikel 14 EVRM relevante grond (verschillende behandeling van gelijke gevallen of gelijke behandeling van verschillende gevallen)? De gerechtvaardigdheid van een eenmaal vastgesteld relevant onderscheid moet vervolgens door de staat worden aangetoond, waarbij de volgende vragen relevant zijn:

---

385 EHRM 13 juni 1979, *NJ* 1980/462, par. 32, m.nt. Alkema (*Marckx/België*); EHRM 18 februari 1991, par. 60, Series A vol 192 (*Fredin/Zweden*).

386 EHRM 6 april 2000, *AB* 2000/386, par. 44 m.nt. Verhey (*Thlimmenos/Griekenland*) en recenter EHRM 22 maart 2016, *AB* 2017/180, m.nt. Simon (*Guberina/Kroatië*). Terughoudend ten aanzien van materieel onderscheid was bijv. EHRM 22 oktober 1996, *JB* 1997/449, par. 73, m.nt. De Boer (*Stubbings e.a./Verenigd Koninkrijk*).

387 EHRM 8 juni 1976, *NJ* 1978/223, par. 72 (*Engel e.a./Nederland*).

388 Ook de Afdeling lijkt daarvan uit te gaan. Zie ABRvS 22 oktober 2014, *AB* 2015/68, m.nt. Barkhuysen & Van Emmerik (verschil in behandeling van wegrestaurants en tankstations bij toestaan verkoop alcohol).

389 Zie met betrekking tot rechtspersonen onder meer: EHRM 18 februari 1991, Series A vol 192 (*Fredin/Zweden*) (onderscheid met betrekking tot intrekkingsgrond exploitatievergunning, namelijk milieuoverwegingen, wordt bezien onder art. 14 EVRM); EHRM 23 oktober 1997, *JB* 1998/1, m.nt. Heringa (*Building Societies/Verenigd Koninkrijk*) (onderscheid, namelijk op grond van het wel of geen bezwaar maken, wordt bezien onder art. 14 EVRM).

390 EHRM 4 mei 2001, *EHRC* 2001/40, par. 148, m.nt. Gerards (*Kelly e.a./Verenigd Koninkrijk*). Veel terughoudender was EHRM 28 mei 1985, *NJ* 1988/187, par. 85, m.nt. Alkema (*Cabales & Balkandali/Verenigd Koninkrijk*).

391 Zie reeds EHRM 23 juli 1968, par. 10, Series A Vol. 6 (*Belgische taalzaken*).

— Dient dit onderscheid een objectief gerechtvaardigd doel? In dit verband is niet alleen de aard van het doel van belang.[392]

— Is de maatregel proportioneel gelet op het nagestreefde doel? Er mag op basis van dit criterium geen sprake zijn van een onevenredige benadeling en het doel moet met de bestreden maatregel ook daadwerkelijk worden gediend.[393] In het kader van dit criterium is in het bijzonder van belang de vraag of de staat met het onderscheid binnen de hem toekomende 'margin of appreciation' blijft. Deze is afhankelijk van de omstandigheden van het geval en van de grond van het onderscheid.[394] Zo is er bijvoorbeeld sprake van een ruime 'margin of appreciation' met betrekking tot belastingheffing.[395]

Het belang van artikel 14 EVRM – ook in relatie tot artikel 26 IVBPR – is vergroot nu het Hof heeft aangegeven dat ter rechtvaardiging van een onderscheid op een 'verdachte' grond 'very weighty' of 'compelling reasons' moeten worden aangevoerd, terwijl de 'margin of appreciation' in dit soort zaken navenant klein is. Dit heeft tot gevolg dat, wanneer een verdachte grond in het spel is, vrijwel nooit wordt aangenomen dat een onderscheid is gerechtvaardigd. Het Hof heeft reeds expliciet als verdacht aangemerkt onderscheid op grond van geslacht, nationaliteit, godsdienst, wettigheid/onwettigheid bij kinderen, seksuele geaardheid en ras.[396] Ingezetenschap is echter (vooralsnog) niet als 'verdachte' grond aangemerkt.[397] Hetzelfde geldt voor geografische locatie. In de zaak Magee beklaagden gevangenen zich over het verschil in behandeling tussen de verschillende landen van het Verenigd Koninkrijk (in casu Engeland en Wales). Het Hof overweegt dat er in de verschillende onderdelen van het Verenigd Koninkrijk niet altijd sprake hoeft te zijn van een uniforme aanpak ten aanzien van wetgeving op verschillende terreinen:

> 'The Court recalls that Article 14 of the Convention protects against a discriminatory difference in treatment of persons in analogous positions in the exercise of the rights and freedoms recognised by the Convention and its Protocols. It observes in this connection that in the constituent parts of the United Kingdom there is not always a uniform approach to

392 Vgl. EHRM 18 februari 1999, *JB* 1999/101, par. 31, m.nt. Heringa (*Larkos/Cyprus*).

393 EHRM 27 oktober 1975, *NJ* 1977/1, par. 49 (*Nationaal Syndicaat van de Belgische Politie*).

394 EHRM 28 oktober 1987, *NJ* 1989/661, m.nt. Alkema (*Inze/Oostenrijk*). Vgl. ook EHRM 16 maart 2010, *AB* 2011/149, m.nt. Barkhuysen & Van Emmerik (*Carson/Verenigd Koninkrijk*), *EHRC* 2010/60, m.nt. Bollen-Vandenboorn (onderscheid op grond van ingezetenschap bij pensioenvoorziening).

395 EHRM 23 oktober 1997, *JB* 1998/1, par. 80, m.nt. Heringa (*Building Societies/Verenigd Koninkrijk*). ABRvS 22 oktober 2014, *AB* 2015/68, m.nt. Barkhuysen & Van Emmerik, laat ook een ruime margin zien bij de regulering van de verkoop van alcohol langs snelwegen.

396 Zie EHRM 28 mei 1985, *NJ* 1988/187, m.nt. Alkema (*Abdulaziz, Cabales & Balkandali/Verenigd Koninkrijk*) (geslacht); EHRM 21 februari 1997, *AB* 1997/432, m.nt. Pennings (*Van Raalte/ Nederland*) (geslacht); EHRM 16 september 1996, *AB* 1997/179, m.nt. Pennings (*Gaygusuz/ Oostenrijk*) (nationaliteit); EHRM 23 juni 1993, *NJ* 1995/510 (*Hoffmann/Oostenrijk*) (godsdienst); EHRM 28 oktober 1987, *NJ* 1989/661, m.nt. Alkema (*Inze/Oostenrijk*) (wettig/onwettig); EHRM 21 december 1999, *NJ* 2001/271 (*Salgueiro da Silva Mouta/Portugal*) (seksuele geaardheid); EHRM 13 december 2005, *EHRC* 2006/19, m.nt. Henrard (*Timishev/Rusland*) (ras) en EHRM 13 november 2007, *EHRC* 2008/5, m.nt. A.C. Hendriks (*D.H./Tsjechië*) (ras).

397 EHRM 16 maart 2010, Carson t. Verenigd Koninkrijk, *AB* 2011/149, m.nt. Barkhuysen & Van Emmerik (onderscheid op grond van ingezetenschap bij pensioenvoorziening is gerechtvaardigd).

> legislation in particular areas. Whether or not an individual can assert a right derived from legislation may accordingly depend on the geographical reach of the legislation at issue and the individual's location at the time. For the Court, in so far as there exists a difference in treatment of detained suspects under the 1988 Order and the legislation of England and Wales on the matters referred to by the applicant, that difference is not to be explained in terms of personal characteristics, such as national origin or association with a national minority, but on the geographical location where the individual is arrested and detained. This permits legislation to take account of regional differences and characteristics of an objective and reasonable nature. In the present case, such a difference does not amount to discriminatory treatment within the meaning of Article 14 of the Convention'.[398]

In de Straatsburgse jurisprudentie hebben wij vooralsnog geen voorbeelden aangetroffen van ongelijke behandeling tussen verschillende gemeenten. In lijn met de zojuist genoemde zaak Magee ligt het voor de hand dat het Hof het ingezetenschap van een gemeente ook beschouwt als niet aan de persoon gelieerde eigenschap en verschillen in behandeling niet snel ongerechtvaardigd zal achten.

In artikel 1 van het Twaalfde Protocol bij het EVRM is het discriminatieverbod als zelfstandige norm beschermd in de volgende formulering:

> *"1. Het genot van elk in de wet neergelegd recht moet worden verzekerd zonder enige discriminatie op welke grond dan ook, zoals geslacht, ras, kleur, taal, godsdienst, politieke of andere mening, nationale of maatschappelijke afkomst, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte of andere status.*
>
> *2. Niemand mag worden gediscrimineerd door enig openbaar gezag op, met name, een van de in het eerste lid vermelde gronden."*

Nu het Twaalfde Protocol in werking is getreden, geldt er op grond van het EVRM naast het accessoire verbod van artikel 14 EVRM een zelfstandig discriminatieverbod. Het Twaalfde Protocol beoogt aanvullend te werken ten opzichte van artikel 14 EVRM en gaat uit van dezelfde beperkingssystematiek. Waar dit laatste artikel ziet op het verbod van discriminatie ten aanzien van EVRM-rechten, introduceert art. 1 lid 1 van het Twaalfde Protocol een dergelijk verbod met betrekking tot '...any right set forth by law...', waarbij met 'law' wordt gedoeld op nationaal en internationaal recht.[399] Het tweede lid van dit laatste artikel voegt daar nog aan toe dat 'No one shall be discriminated against by any public authority on any ground....' Uit de preambule van dit protocol en de officiële toelichting daarbij blijkt dat wordt beoogd om – in aansluiting op de jurisprudentie van het Hof – naast het verbod van discriminatie het daarmee verbonden gelijkheidsbeginsel meer op de voorgrond te plaatsen. Verder blijkt daaruit dat positieve discriminatie ter opheffing van achterstanden – mits dit geen disproportionele negatieve gevolgen heeft voor bepaalde groepen –

398 EHRM 6 juni 2000, klachtno. 28135/95, Magee t. Verenigd Koninkrijk.

399 Zie par. 29 van het officiële toelichtende rapport bij het Twaalfde Protocol (te vinden via www.coe.int en in de Nederlandse vertaling als bijlage opgenomen bij de toelichtende nota van de goedkeuringswet, *Kamerstukken I/II*, 28100 (R 1705), 129 en 1), waarin nog wordt aangeven dat dit niet betekent dat het EHRM de naleving van dit internationale recht gaat toetsen.

toegestaan is. Er bestaat echter geen verplichting tot het voeren van een voorkeursbeleid. Uit de toelichting blijkt verder dat de toegevoegde waarde van artikel 1 van het Twaalfde Protocol met name aan de orde is bij discriminatie:

— ten aanzien van het genot van rechten die op grond van het nationale recht specifiek aan een individu zijn toegekend;

— met betrekking tot het genot van rechten die voortvloeien uit de duidelijke verplichting van het openbaar gezag op grond van het nationale recht om op een bepaalde manier te handelen;

— door het openbaar gezag waar dat gebruik maakt van discretionaire bevoegdheden, zoals bij het toekennen van subsidies; en

— ten aanzien van elk ander handelen of nalaten van het openbare gezag, bijvoorbeeld het gedrag van de politie bij het bestrijden van oproer.[400]

Lid 1 en 2 van artikel 1 van het Twaalfde Protocol zijn complementair bedoeld. Dit betekent dat het optreden van het openbare gezag er ook door wordt bestreken als het niet gaat om een 'right set forth by law', hetgeen het geval kan zijn bij de uitoefening van discretionaire bevoegdheden dan wel ander (ook feitelijk) handelen of nalaten van het openbaar gezag.[401] Het Twaalfde Protocol gaat al met al uit van hetzelfde toetsingskader als artikel 14 EVRM en leidt (vooralsnog) tot hetzelfde beschermingsbereik.

3.A.2.4. VN-verdragen

Het discriminatieverbod van artikel 26 IVBPR is van oudsher van grote betekenis geweest in de Nederlandse rechtspraak, in het bijzonder op het terrein van de sociale zekerheid. Dit in het bijzonder omdat deze bepaling, anders dan artikel 14 EVRM, een zelfstandig karakter heeft en ook los van specifieke verdragsrechten kan worden ingeroepen. Artikel 24 IVBPR beschermt in het bijzonder rechten van kinderen. Diverse andere VN-verdragen bevatten discriminatiebepalingen ten aanzien van bepaalde grondrechten (Anti-Rassendiscriminatieverdrag) of bijzondere groepen (vrouwen, kinderen en gehandicapten). In het internationaalrechtelijk deel van dit onderzoek wordt uitgebreider ingegaan op de garanties uit het VN-Kinderrechtenverdrag (IVRK).

400 Vgl. par. 1-23 van het toelichtende rapport.

401 Zie par. 29 van het toelichtende rapport.

3.A.3. Gelijkheid versus decentralisatie: bestuursrechtelijke jurisprudentie en literatuur

3.A.3.1. Inleiding

Tussen decentralisatie en rechtsgelijkheid bestaat een inherente spanning, zoals onder meer wordt geconstateerd door de Raad van State in genoemde beschouwing.[402] Het idee van decentralisatie is dat naar eigen inzicht van de gemeente(raad), toegesneden op de plaatselijke omstandigheden en (politieke) wensen bepaalde besluiten kunnen worden genomen. Deze vrijheid is bij uitstek aanwezig bij de autonome taken, maar ook bij de zogenaamde medebewindstaken (ter uitvoering van 'hogere' regelgeving, zoals bij de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en de Jeugdwet) is er vaak ruimte voor nadere invulling conform de plaatselijke omstandigheden. De in dit verband te maken keuzes kunnen in de lokale politieke arena worden genomen. Daarbij is het van wezenlijk belang dat de gemeenteraad voldoende mogelijkheden heeft en benut ten aanzien van de plaatselijke uitwerking van de Jeugdwet en op deze wijze burgers het gevoel kan geven dat zij betrokken zijn bij de besluitvorming op dit terrein.[403] Verschillen tussen gemeenten leiden al sinds mensenheugenis tot verhitte debatten over rechtsongelijkheid, denk bijvoorbeeld aan de grote verschillen tussen de hoogte van OZB-belastingen en leges voor bouwvergunningen, uiteenlopende tarieven voor paspoorten en rijbewijzen alsmede voor gemeentelijke begraafplaatsen om slechts enkele voorbeelden te noemen. Ook ten aanzien van de voorzieningen op grond van de Jeugdwet laait deze discussie weer op. Nu lijkt de discussie meer dan voorheen ook een duidelijke mensenrechtelijke dimensie te krijgen, in het bijzonder nu het vaak de (rechts)positie betreft van kwetsbare groepen die (extra) zorg nodig hebben, zoals ouderen en kinderen.[404]

Als we inzoomen op de voorzieningen op grond van de Jeugdwet, laten zich twee gevallen van ongelijke behandeling indenken. In de eerste plaats ongelijke behandeling *binnen* een en dezelfde gemeente en in de tweede plaats *tussen* verschillende gemeenten onderling. De hiervoor genoemde voorbeelden van debat c/q. ergernis zien op verschillen tussen gemeenten onderling. Een zoektocht door de bestuursrechtelijke jurisprudentie levert het volgende beeld op als het gaat om beroep op het gelijkheidsbeginsel. Hierbij hebben wij ook in het bijzonder gekeken naar de inmiddels ingetrokken Wet voorzieningen gehandicapten (WVG, de voorganger van de Wmo). Het is interessant om deze vergelijking te maken, nu destijds in de WVG op enigszins vergelijkbare wijze met de Jeugdwet en de Wmo taken in het sociale domein bij gemeenten werden belegd. Geslaagde beroepen op het

402 Raad van State 2016; S. Munneke, 'Maatwerk, gelijkheid, zeggenschap', in: Vonk 2016, p. 63-97; Raad van State 2016 en T. Barkhuysen, 'De verstadstatelijking van Nederland', *NJB* 2017/145.

403 Zie Munneke 2016 en Job Cohen, 'Artikel 1 Grondwet en de drie decentralisaties in het sociale domein' (Artikel 1 Grondwetlezing 2017), *NTM* 2017, p. 354-363.

404 Vgl. de recente discussie over jongeren in acute psychische nood die te lang op passende psychiatrische zorg moeten wachten, zie bijv. redactioneel in *de Volkskrant* van 22 juni 2017, waarbij overigens wel de vraag is of dit probleem alleen door decentralisatie van de jeugdhulp wordt veroorzaakt.

gelijkheidsbeginsel komen sowieso niet vaak voor. Vaak stuit een beroep op het gelijkheidsbeginsel reeds af op het feit dat geen sprake is van vergelijkbare gevallen.[405]

3.A.3.2. Beroep op gelijkheidsbeginsel vanwege verschillen *tussen* gemeenten

Het is vaste (en zeer hardnekkige) jurisprudentie van de bestuursrechter dat er bij het uitoefenen van bevoegdheden door verschillende bestuursorganen geen sprake is van gelijke gevallen. Daarmee is een beroep op het gelijkheidsbeginsel dan ook gelijk van de baan. De literatuur is ook tamelijk eenstemmig over het feit dat slechts sprake kan zijn van geslaagd beroep op gelijkheidsbeginsel bij verstrekking van voorzieningen door hetzelfde bestuursorgaan.[406] In een uitspraak uit 1997 heeft de Centrale Raad deze eigen ruimte van verschillende bestuursorganen als volgt verwoord:

> 'Voorts brengt de enkele omstandigheid dat sommige bestuursorganen aan de hen (destijds) toekomende bevoegdheid een andere invulling (plachten te) geven dan het gemeentebestuur van X bij de onderhavige verordening doet, niet mee dat die gemeente door in het kader van de haar krachtens de WVG toekomende zelfstandige bevoegdheid een afwijkend – soberder – regime te hanteren het gelijkheidsbeginsel schendt'.[407]

Als het gaat om gevallen van (gestelde) ongelijke behandeling tussen gemeenten zijn we daar geen of nauwelijks voorbeelden van tegen gekomen. Een opmerkelijk voorbeeld vormt een uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State uit 1996 ten aanzien van een beroep op het gelijkheidsbeginsel ten aanzien van het uitstallingenbeleid in de voormalige stadsdelen Bos en Lommer en De Baarsjes in Amsterdam.[408] In een gemeentelijke verordening was een algemeen verbod opgenomen om goederen te plaatsen op de openbare weg, tenzij daarvoor een ontheffing was verkregen. Appellant klaagde over het feit dat aan hem geen ontheffing was verleend, terwijl de eigenaar van de bloemenzaak aan de overkant van dezelfde straat zijn bloemen en planten wel op het trottoir mocht uitstallen. De Afdeling stelde hierover het volgende:

> "[...] [K]rachtens art. 28 Verordening op de stadsdeelraden [zijn] vrijwel alle bevoegdheden van de gemeente Amsterdam [...] overgedragen aan de stadsdeelbesturen, voor zover het aangelegenheden van hun grondgebied betreft. Daarbij is de mogelijkheid gecreëerd dat stadsdelen een eigen beleid voeren, zodat beter kan worden ingespeeld op de plaatselijke situatie. Gebleken is dat de Jan van Galenstraat de grens vormt tussen twee stadsdelen, waarbij de winkel van appellant is gelegen in het stadsdeel Bos en Lommer, terwijl de bloemenzaak aan de overzijde van de Jan van Galenstraat is gelegen in het stadsdeel de Baarsjes. [...] Voor zover appellant er op heeft gewezen dat deze eigenaar de richtlijnen van

405 Zie bijv. E.J. Govaers & I.C.A. Wilschut, ´Succesvol beroep op het gelijkheids- en vertrouwensbeginsel: trend of unicum?´, *Trema* 2016, p. 187-194.

406 R.J.N. Schlössels & S.E. Zijlstra, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat*, Band 1, Deventer: Wolters Kluwer 2017, p. 387-388; Van Wijk / Konijnenbelt & Van Male, *Hoofdstukken van bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2014, p. 323-324; T. Barkhuysen e.a., *Bestuursrecht in het Awb-tijdperk*, Deventer: Kluwer 2014, p. 112; A.Q.C. Tak, *Het Nederlands bestuursprocesrecht in theorie en praktijk. Boek 2 Rechtsmacht en Bewijsrecht*, Oisterwijk: WLP 2014, p. 1241 e.v.; L.J.A. Damen e.a., *Bestuursrecht 1*, 2016, p. 384.

407 CRvB 7 mei 1997, ECLI:NL:CRVB:1997:AI4875.

408 ABRvS 26 september 1996, ECLI:NL:RVS:1996:AN5212; AB 1996/483, m.nt. Michiels.

het stadsdeel de Baarsjes overschrijdt, terwijl hiertegen niet wordt opgetreden, overweegt de Afdeling dat de door appellant gestelde overschrijding van deze richtlijnen een aangelegenheid betreft van het dagelijks bestuur van stadsdeel de Baarsjes, [...] en mitsdien niet kan worden tegengeworpen aan het dagelijks bestuur van Bos en Lommer."

Op het eerste gezicht lijkt het volgens Gerards vanzelfsprekend dat in de hiervoor beschreven omstandigheden een beroep op het gelijkheidsbeginsel niet opgaat. Een andere benadering zou tot gevolg kunnen hebben dat decentralisatie (en dit geldt ook voor deconcentratie) zinloos wordt, omdat de verschillende bestuursorganen dan verplicht zijn om een en hetzelfde, gecentraliseerde, beleid te voeren. Bovendien kan door een andere benadering nauwelijks worden ingespeeld op de concrete omstandigheden van het geval. Niettemin vraagt zij zich af of een rigide benadering op dit punt wenselijk is. Zij bepleit – kort gezegd – een meer genuanceerd toetsingsmodel voor de rechter waarbij steeds moet worden nagegaan of er een rechtvaardiging voor het onderscheid in kwestie bestaat, ongeacht de vraag of de voorgelegde gevallen vergelijkbaar zijn of juist niet.[409] Overigens verwacht zij niet dat deze andere toets in geval van verschillende bestuursorganen heel vaak tot schending van het gelijkheidsbeginsel zal leiden. Dit is bijvoorbeeld wel denkbaar in geval van landelijk gecoördineerd beleid waaraan de verschillende belastinginspecteurs zich moeten houden (hierbij gaat het dus om gedeconcentreerde bevoegdheidsuitoefening).[410]

3.A.3.3. Beroep op gelijkheidsbeginsel vanwege verschillen *binnen* gemeenten

Meer voorbeelden zijn te vinden van ongelijke behandeling binnen gemeenten. Ten aanzien van de WVG troffen wij drie voorbeelden aan, waarin een beroep op het gelijkheidsbeginsel slaagde. In een uitspraak uit 2007 van de Centrale Raad van Beroep staat centraal het gemeentelijk beleid ten aanzien van de vervoersvoorziening in de vorm van een collectief aanvullend openbaar vervoer (CAV). Als gevolg van dat beleid worden op het CAV aangewezen gehandicapten die beschikken over een eigen auto, dan wel een auto van een huisgenoot, bij de toepassing van de Verordening – in ieder geval uit een oogpunt van individuele voorkeur – in een gunstiger positie gebracht dan gehandicapten die in gelijke medische/ergonomische omstandigheden verkeren en die van deze mogelijkheid geen gebruik (kunnen) maken. Uit het vorenstaande volgt dat het beroep gegrond is en dat het besluit van 17 februari 2004 wegens strijd met het gelijkheidsbeginsel, zoals dit onder meer is verwoord in artikel 1 van de Grondwet, dient te worden vernietigd.[411] In een andere uitspraak wordt met betrekking tot het beroep op het gelijkheidsbeginsel het volgende overwogen: 'De Raad stelt op grond van de gedingstukken vast dat de Commissie op enig moment haar beleid met betrekking tot de verstrekking van bruikleenauto's is gaan aanscherpen. Hij heeft tevens moeten vaststellen dat de Commissie als vaste gedragslijn aanhoudt dat de datum waarop het aangescherpte beleid wordt

409 Gerards 2002 (diss.), p. 573-575 en J.H. Gerards, ´Toetsing aan het gelijkheidsbeginsel door de bestuursrechter´, *JBplus* 2002, p. 129-142.

410 Gerards 2002, p. 136 met nadere verwijzingen. Vgl. Rb. Zeeland West-Brabant 31 mei 2017, waarin de rechter waarde hecht aan de door de wetgever bewust gelaten ruimte om in gemeentelijke beleidsregels nader onderscheid te maken (op grond van leeftijd) tussen verschillende eigenaren en daarmee sommigen wel belastingplichtig makend voor de verhuurdersheffing en anderen niet. Vanwege deze bewuste keuze van de wetgever (om redenen van uitvoerbaarheid) en de ruime beoordelingsmarge van de wetgever op fiscaal gebied is geen sprake van strijd met het gelijkheidsbeginsel (ECLI:NL:RBZWB:2017:3709).

411 CRvB 28 februari 2007, ECLI:NL:CRVB:2007:BA0014.

geëffectueerd afhankelijk is van het moment waarop de desbetreffende gehandicapte een aanvraag indient voor een voorziening ingevolge de Wvg. Dusdoende wordt het moment van effectuering van het aangescherpte beleid afhankelijk gesteld van een onzekere toevallige gebeurtenis die door de gehandicapte zelf wordt bepaald. Daarmee is gegeven dat het moment van effectuering van het aangescherpte beleid in de tijd gemeten - en naar zich in de praktijk ook heeft gemanifesteerd - sterk uiteen kan lopen. De Raad is van oordeel dat het daardoor veroorzaakte aanzienlijke verschil in behandeling van gehandicapten (aan wie een bruikleenauto is verstrekt, c.q. een tegemoetkoming voor vervoer is verstrekt) niet kan worden gerechtvaardigd door de wens om de in aanmerking komende gehandicapten niet extra te belasten met heronderzoeken, omdat de gevolgen van het honoreren van die wens disproportioneel zijn in verhouding tot het daarmee gediende doel'.[412] In een derde uitspraak van de Centrale Raad slaagde een beroep op het gelijkheidsbeginsel ten aanzien van de aanvraag voor een woningaanpassing ten aanzien van twee minderjarigen met dezelfde neurologische aandoening. Het College heeft de Raad er niet van kunnen overtuigen dat in het vergelijkbare geval sprake is geweest van een (incidentele) fout die niet behoeft te worden herhaald. Naar het oordeel van de Raad dient het door betrokkene bedoelde geval te worden aangemerkt als een met zijn geval vergelijkbaar geval, nu het in beide gevallen gaat om een minderjarige met een neurologische aandoening, die is aangewezen op een rolstoel toe- en doorgankelijke woning, te realiseren in de vorm van een nieuw te bouwen twee-onder-een-kap-woning. De Raad is dan ook van oordeel dat het beroep op het gelijkheidsbeginsel slaagt.[413]

3.A.4. Conclusie

Uit het jurisprudentie- en literatuuronderzoek kunnen de volgende voorzichtige conclusies worden getrokken. Zaken waarin beroep wordt gedaan op ongelijke behandeling tussen verschillende (deel)gemeenten komen vooralsnog nauwelijks voor en voor zover dit wel aan de orde is (zie de zaak van de Amsterdamse stadsdelen uit 1996) wordt het beroep afgewezen, nu het – kort gezegd – niet gaat om vergelijkbare gevallen. Dit roept de vraag op of vergelijkbare zaken in geval van uiteenlopende voorzieningen op grond van de Jeugdwet (zie het in de inleiding genoemde voorbeeld van Almere) grote kans van slagen hebben met een beroep op het gelijkheidsbeginsel. Dit laat vanzelfsprekend onverlet dat dit terechte gevoelens van onrechtvaardige behandeling kan oproepen (waarom in de ene gemeente wel recht op een bepaalde voorziening en in de andere niet?). Een gemeente heeft vanuit het perspectief van behoorlijk bestuur wel iets uit te leggen als een bepaalde voorziening op grond van de Jeugdwet niet wordt verstrekt, terwijl dit in een andere gemeente onder dezelfde omstandigheden wel gebeurt. Denkbaar is om in dit verband een zogenaamd *right to challenge* voor de hulpzoekende jeugdige te introduceren: deze heeft dan een bewijsvoorsprong ten opzichte van de gemeente die moet motiveren waarom zij deze passende zorg niet (of op het laagste niveau) aanbiedt in vergelijking met andere gemeenten. Bovendien kan dit gebrek aan kansrijkheid van een geslaagd beroep op het gelijkheidsbeginsel bij de (bestuurs)rechter als het gaat om ongelijkheid van voorzieningen tussen gemeenten wringen met de hier na te noemen internationale minimumverplichtingen.

412 CRvB 21 mei 2008, ECLI:NL:CRVB:2008:BD3517.

413 CRvB 19 november 2008, ECLI:NL:CRVB:2008:BG5372.

Voor een geslaagd beroep op het gelijkheidsbeginsel vanwege uiteenlopende voorzieningen binnen één gemeente zijn meer aanknopingspunten te vinden. Gemeenten zijn verplicht een consistent beleid te voeren ten aanzien van voorzieningen die zij kunnen of moeten bieden op grond van de Jeugdwet. Daartoe zijn zij gehouden om hier nadere richting aan te geven in beleidsregels, protocollen etc. Gemeenten kunnen zich niet verschuilen achter de mantra van maatwerk die leidend is bij de grote decentralisatie in het sociale domein door te stellen dat geen enkel geval vanwege de bijzondere omstandigheden vergelijkbaar is met een ander geval.[414] Bovendien rust er een zware motiveringslast op het verantwoordelijke bestuursorgaan (doorgaans het college van B & W) ten aanzien van de individuele beslissing in kwestie. [415] Dit bestuursorgaan kan niet volstaan met er op te wijzen dat het om maatwerk gaat en dat ieder geval op zichzelf staat. Doet het bestuursorgaan dat niet of op onvolkomen wijze, dan is er de kans dat een beroep op het gelijkheidsbeginsel slaagt, zoals enkele zaken op grond van de WVG hebben laten zien. De eisen van zorgvuldige voorbereiding (inclusief het inschakelen van de benodigde deskundigheid) èn motivering spelen ook in bredere zin – dus buiten de context van het gelijkheidsbeginsel – een belangrijke rol bij beslissingen op grond van de Jeugdwet, zoals ook wordt geïllustreerd in de jurisprudentie.[416] Het voldoen aan deze eisen draagt bij aan een zorgvuldig vormgegeven en consistent beleid van gemeenten ten aanzien van verstrekkingen op grond van de Jeugdwet, met oog voor maatwerk maar ook zoveel mogelijk rechtdoend aan het gelijkheidsbeginsel. [417]

Los van al dan niet geslaagde beroepen op het gelijkheidsbeginsel heeft iedere minderjarige wel recht op een bepaald minimum aan zorg, zoals dit ook internationaal is verankerd (onder meer ESH, IVRK). Gemeenten dienen (als onderdeel van de overheid) ook in te staan voor de op internationaal niveau door Nederland aangegane minimumnormen (EVRM, ESH, IVRK etc.). Een belangrijke vraag is derhalve of Nederland op dit terrein aan deze verplichtingen voldoet. Daarbij geldt dat de Nederlandse staat op het niet naleven van deze verplichtingen kan worden aangesproken, ook als gemeenten niet aan deze minimumwaarborgen voldoen.[418] De Nederlandse (rijks)overheid is dus verantwoordelijk dat het systeem van jeugdhulp in zijn totaliteit aan de internationale normen voldoet. Dit betekent dat de rijksoverheid ook voldoende financiële armslag aan gemeenten moet bieden om aan deze verplichtingen te kunnen voldoen. Daarbij geldt dat in ieder geval aan de internationale minimumgrens moet worden voldaan, waarbij het lastig is vast te stellen waar deze grens precies ligt. Uit het internationale kader inzake sociale grondrechten volgt echter wel dat staten gehouden zijn de eenmaal geboden bescherming niet terug te schroeven.[419] Ook lijkt uit het

414 Munneke 2016, p. 86 spreekt in dit verband van de sleutelrol die is weggelegd voor het 'toverwoord' maatwerk. Zie ook Raad van State 2016, p. 34 e.v.

415 Zie ook Raad van State 2016, p. 37-38.

416 Zie CRvB 1 mei 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:1477, *AB* 2017/208, m.nt. Bruggeman; *USZ* 2017/196, m.nt. Imkamp.

417 Vgl. ook Bruggeman in zijn genoemde noot in *AB* 2017/208 die schrijft dat er bij de implementatie van de Jeugdwet er tot nu toe vaak 'te weinig besef is geweest dat maatwerk en willekeur zonder duidelijke interpretatieve kaders dicht bij elkaar liggen'.

418 De Raad van State merkt in dit verband terecht op dat de rijksoverheid internationaal 'door het ijs kan zakken' bij al te grote verschillen tussen gemeenten indien daarmee niet aan Europese en internationale minimumverplichtingen wordt voldaan, Raad van State 2016, p. 38-39. Vgl. ook G.J. Vonk, 'Decentralisaties in het sociale domein en grondrechtelijke zorgplichten', *TvCR* 2016, p. 202-220 en J. Allers, 'Bezuinigingen in het licht van sociale grondrechten', *NTM* 2016, p. 277-295.

419 Vgl. Allers 2016.

internationaalrechtelijke kader te volgen dat bijzondere bescherming toekomt aan kwetsbare groepen, zoals minderjarigen.

3.A.5 Samenvatting

Een beroep op het gelijkheidsbeginsel wegens verschil in voorzieningen in jeugdhulp tussen gemeenten is naar alle waarschijnlijkheid weinig kansrijk. Voor een geslaagd beroep op het gelijkheidsbeginsel vanwege uiteenlopende voorzieningen binnen één gemeente zijn meer aanknopingspunten te vinden (kijkend naar de vroegere WVG-jurisprudentie). De gemeente kan zich hier niet van af maken door te stellen dat het gaat om maatwerk en geen enkel geval met elkaar te vergelijken valt. De gemeente is verplicht nadere richtsnoeren (beleidsregels etc.) op te stellen om zo te komen tot een consistente verstrekking van voorzieningen op grond van de Jeugdwet. Hierbij gaat het in het bijzonder ook om de zorgvuldige voorbereiding van beslissingen (zoals het inschakelen van adequate en passende deskundigheid) en het voldoende motiveren ervan, zoals ook blijkt uit de jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep. Het gaat dus niet alleen om het gelijkheidsbeginsel maar in bredere zin om het voldoen aan de beginselen van een zorgvuldige voorbereiding en draagkrachtige motivering. Op deze wijze kan worden voorkomen dat voorzieningen op willekeurige wijze worden verstrekt.

Iets anders is dat gemeenten wel verplicht zijn het – mede internationaal gegarandeerde – minimum aan jeugdhulp te garanderen. Daarbij blijkt echter dat het lastig vast te stellen is op welk niveau dit minimum precies ligt. Wel is duidelijk dat de rijksoverheid (en daarmee de staat) internationaal aansprakelijk blijft voor het naleven van mensenrechten (in het bijzonder kinderrechten), ook als deze door onderdelen van de staat (zoals gemeenten) niet worden gerespecteerd. Uit deze mensenrechtelijke verplichtingen (zoals uitgelegd door internationale toezichthoudende instanties) valt af te leiden dat staten bijzondere verantwoordelijkheden hebben zeker als het gaat om de realisering van mensenrechten als het de meest kwetsbare personen (waaronder kinderen) betreft.

3.B *Bijlage* Decentralisatie van politieke verantwoordelijkheid

Evaluatie van de stelselverantwoordelijkheid onder de nieuwe Jeugdwet

G. Boogaard & M.L. van Emmerik

3.B.1 Inleiding

'Eén gezin, één plan, één regisseur.' Dat was de politieke ambitie voor een nieuw jeugdstelsel uit het regeerakkoord *Bruggen Slaan* (VVD, PvdA) waarmee (met name) staatssecretaris Van Rijn (VWS) aan de slag ging in het kabinet-Rutte II. Uit de inhoudelijke wens om integraal maatwerk te leveren, volgde de wens om de jeugdhulp bij één bestuurslaag te beleggen. Dat keus viel op de zogenaamde 'eerste overheid', de gemeente. Jeugdzorg was een van de drie grote decentralisaties in het sociale domein die per 1 januari 2015 hun beslag kregen. Achter het veréénvoudigen en decentraliseren van de jeugdhulp verscheen evenwel een waaier van verantwoordelijkheden. Om te beginnen is er natuurlijk de eigen verantwoordelijkheid van de jeugdige zelf, gevolgd door die van zijn of haar ouders en hun sociale omgeving. Daarna begint de professionele verantwoordelijkheid, gedeeld door de individuele hulpverlener maar daarachter ook die van de instantie of de instelling waar de hulpverlener onderdeel van uitmaakt. *Dat* de *professionals* zich op het juiste moment met het juiste gezin bezighouden, is weer de regieverantwoordelijkheid van de gemeente. Het college van burgemeester en wethouders, waar in de gedualiseerde lokale verhoudingen de meeste bestuursverantwoordelijkheid ligt, draagt voor deze regieverantwoordelijkheid horizontale (politieke) verantwoordelijkheid jegens de gemeenteraad. Om dit alles heen welft zich een verantwoordelijkheid van het Rijk die stelsel- of systeem verantwoordelijkheid wordt genoemd. In het geval van de jeugdhulp wordt die nationale stelselverantwoordelijkheid gedeeld door de staatssecretaris (al dan niet in de plaats van de minister) van VWS, die van Veiligheid en Justitie voor de ingrijpende bevoegdheden en de minister van Binnenlandse Zaken als coördinerend bewindspersoon voor de decentralisaties. Deze bewindslieden dragen op hun beurt weer voor deze stelselverantwoordelijkheid horizontale (politieke ministeriële) verantwoordelijkheid jegens de beide Kamers der Staten-Generaal.

Zo eenvoudig als het ontwerp van het jeugdstelsel er vanaf 2015 aan de voorkant ook uit mag zien, zo complex is het aan de achterkant geworden. Eén gezin, één plan, één regisseur, één bestuurslaag, maar wel met verschillende soorten verantwoordelijkheid gedeeld door vele verantwoordelijken.

Deze deelstudie binnen de evaluatie van de Jeugdwet is gericht op het functioneren van de laatste schil van verantwoordelijkheid: de stelselverantwoordelijkheid voor de jeugdhulp die onbetwist bij het Rijk is achtergebleven. Dat meent althans de wetgever, zo constateert de Raad voor Volksgezondheid en samenleving (2016) en ook de Raad van State kan hier bij het beschouwen van de interbestuurlijke verhoudingen mee uit de voeten (2016). Dit onderzoek gaat niet primair over wat stelselverantwoordelijkheid en systeemverantwoordelijkheid in hun bestuurskundige essentie precies zijn. Bij gebrek aan consensus in de literatuur daarover of een vastgestelde juridische definitie daarvan, is dat een onbegaanbare weg. In ieder geval voor ons. Voor een beslissende bijdrage aan de bestuurskundige literatuur missen wij immers de expertise en voor het vaststellen van een bindende

definitie de bevoegdheid. In plaats daarvan wordt in deze deelstudie het functioneren van het begrip stelsel- of systeemverantwoordelijkheid in en rondom de Jeugdwet 2015 meer descriptief nagespeurd en vanuit een staatsrechtelijk perspectief geanalyseerd. Het gaat hier dus niet om wat het is of zou moeten zijn, maar om wat het (kennelijk) betekent en hoe het (feitelijk) functioneert. Om deze reden wordt om te beginnen geen verschil gemaakt tussen de termen stelselverantwoordelijkheid en systeemverantwoordelijkheid.

Het onderzoek in deze deelstudie is gericht op drie punten. Allereerst wordt, in paragraaf 3.B.2, het begrip stelselverantwoordelijkheid geanalyseerd in zijn staatsrechtelijke context. In paragraaf 3.B.3 zal vervolgens worden bezien welke rol het begrip speelt in de beleidshypothese van de Jeugdwet. Wat werd ermee bedoeld, toen de wetgever de nieuwe jeugdhulp in de steigers zette? Ten slotte zal in paragraaf 3.B.4 worden bezien of en zo ja hoe in de praktijk van de jaren 2015 en 2016 dit begrip een rol speelt bij de politieke verantwoording over de jeugdhulp. Meer specifiek: hoe de nationale horizontale politieke verantwoordelijkheid (staatssecretaris jegens Kamer) zich verhoudt tot de lokale horizontale politieke verantwoordelijkheid (wethouder jegens gemeenteraad).

Het onderzoek in deze deelstudie is niet uitputtend opgezet noch bedoeld. De basis voor paragraaf 2 is een juridische literatuurstudie naar het begrip stelselverantwoordelijkheid, waarvan de hier gebruikte resultaten in de literatuurlijst staan vermeld. Paragraaf 3.B.3 en 3.B.4 zijn hoofdzakelijk gebaseerd op parlementaire documentatie. Centraal bij paragraaf 3.B.3 staat een inventarisatie van gevallen waarin de begrippen stelselverantwoordelijkheid en systeemverantwoordelijkheid rondom de Jeugdwet zijn gebruikt, zoals vermeld op Bijlage I. Voor paragraaf 3.B.4 zijn (de) 200 Kamervragen en antwoorden uit 2015 en 2016 bestudeerd waarin naar de Jeugdwet/jeugdhulp wordt verwezen.

3.B.2 Stelselverantwoordelijkheid in het staatsrecht

In het staatsrecht is het concept stelselverantwoordelijkheid niet onbekend. Met name Zijlstra heeft hierover getheoretiseerd (Zijlstra en Wilkeshuis 2006, Zijlstra 2009) en de Raad van State hanteert het in zijn periodieke beschouwingen over de interbestuurlijke verhoudingen (Raad van State 2013, Raad van State 2016). De Raad ziet in het concept een bijdrage aan de effectiviteit van decentralisatiewetgeving, omdat het dwingt om te denken vanuit integraliteit van het wettelijk stelsel (Raad van State 2016, 42). Het concept ligt desondanks, zoals de Raad zelf ook constateert, nogal ongemakkelijk in de juridische theorie. In het kader van de staatsrechtelijke invalshoek van dit deel van de evaluatie, is het van belang dit ongemak nader te verkennen.

Als verantwoordelijke voor een stelsel als zodanig, wijst het klassieke legaliteitsbeginsel eerder naar de wetgever dan naar een ambt met uitvoerende bevoegdheden (Kortmann 2006). De wet stelt regels omtrent de aanspraken op sociale zekerheid, aldus artikel 20, tweede lid, Grondwet. Vanuit een dergelijke stelselverantwoordelijkheid van de wetgever is het mogelijk om een coördinerend minister in het bijzonder te belasten met de kwaliteit van het stelsel, in die zin dat het zijn taak is om voortdurend te evalueren en telkens met verbetervoorstellen te komen. Op deze manier wordt in het gemeenterecht de minister of het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wel de stelselverantwoordelijke voor de Gemeentewet genoemd (Dölle & Elzinga 2004). Van hem of zijn ministerie worden daarmee in het bijzonder initiatieven op het terrein van het gemeenterecht

verwacht. Stelselverantwoordelijkheid is zo vooral een soort proactieve verantwoordelijkheid: het gaat niet alleen om het juiste *gebruik* van bestaande bevoegdheden, maar ook om het *bestaan* van de juiste bevoegdheden. Zijlstra noemt stelselverantwoordelijkheid in deze zin dan ook wel ex-ante-verantwoordelijkheid (Zijlstra 2009). Ter nadere juridische onderbouwing van deze ex-ante-verantwoordelijkheid van bewindspersonen, wijst Zijlstra op de Grondwet die niet alleen bevoegdheden aan de wetgever attribueert, maar ook taken aan de overheid oplegt. Dergelijke taken werken door naar individuele bewindspersonen. Zoals in artikel 20, eerste lid, Grondwet: de bestaanszekerheid der bevolking en spreiding van welvaart zijn voorwerp van zorg der overheid. Dat belast de bewindslieden die dit onderwerp in het bijzonder aangaat om hiermee aan de gang te gaan en 'hun stelselverantwoordelijkheid te nemen'.

Het verschil tussen taken en bevoegdheden levert een eerste verklaring voor de staatsrechtelijke argwaan jegens het concept stelselverantwoordelijkheid. Sinds het rapport *Steekhoudend ministerschap* van de Commissie-Scheltema (1993), geldt het bestaan van een bevoegdheid als het belangrijkste aanknopingspunt voor de aanwezigheid van politieke ministeriële verantwoordelijkheid. Dat is deels ook de *ratio* achter de instelling van zelfstandige bestuursorganen. Door hun zelfstandigheid, plaatsen ze de uitvoering van sommige Rijkstaken op enige afstand van de dagelijkse nationale politiek. Conform Scheltema's doctrine 'verantwoordelijkheid volgt bevoegdheid', kunnen ministers en staatssecretarissen in en door de Tweede en Eerste Kamer ter verantwoording worden geroepen voor wat juridisch in hun macht ligt of lag. De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie is dus veel meer aanspreekbaar op elk besluit dat een IND-ambtenaar in zijn naam ondertekent, dan dat de Minister van Infrastructuur en Milieu wordt geacht de uitkomst van elk individueel rijexamen voor haar rekening te nemen. De IND is als agentschap onderdeel van het ministerie van VENJ, terwijl de Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen een zelfstandig bestuursorgaan is. De staatssecretaris van VENJ heeft veel meer bevoegdheden ten aanzien van de individuele besluiten van de IND dan de minister van I&M heeft jegens individuele rijexaminatoren. Dat maakt de eerste voor veel meer politiek verantwoordelijk dan de tweede.

Een stelselverantwoordelijkheid die niet aanknoopt bij een *bevoegdheid* maar moet worden afgeleid uit een *taak*, stuit in deze benadering op systematische bezwaren. Vooral omdat het afleiden van juridische bevoegdheden uit vage taakomschrijvingen een doodzonde is in het staatsrecht. Dat bleek wel uit de eerste keer dat het begrip stelselverantwoordelijkheid op de parlementaire radar verscheen: ten aanzien van de organisatie van de rechterlijke macht. Dat de minister van Veiligheid en Justitie stelselverantwoordelijk voor de rechtspraak draagt, betekent pertinent niet dat hij *op grond daarvan* bevoegdheden jegens de rechterlijke macht mag claimen (Zijlstra & Wilkeshuis 2006, p. 12-13). Datzelfde geldt voor de verantwoordelijkheid die de minister van Infrastructuur en Milieu draagt voor het stelsel van de verlening van rijvaardigheidsbewijzen. Niet op grond van een verantwoordelijkheid die wordt afgeleid uit de taak om te zorgen voor voldoende verkeersveiligheid, maar op grond van een specifieke wettelijke bevoegdheid mag zij ingrijpen in het algemene beleid in Rijswijk.

Hiermee is de eerste bron van staatsrechtelijke argwaan jegens het begrip stelselverantwoordelijkheid gegeven: als het geen nieuwe naam is voor iets wat al bestaat, dan is het

een stoplap om een gebrek aan bevoegdheid te maskeren. Het eerste is overbodig, het tweede gevaarlijk.

Het maskeren van een gebrek aan bevoegdheden is echter niet de enige bron van staatsrechtelijke zorg over het concept stelselverantwoordelijkheid. Er wordt ook een bedreiging in gezien voor de decentrale verhoudingen in de eenheidsstaat. Deze bedreiging verwezenlijkt zich wanneer de stelselverantwoordelijkheid van de centrale overheid een al te gemakkelijk argument wordt om interbestuurlijk toezicht te rechtvaardigen. Misstanden leiden tot aandacht van de media, aandacht van de media leidt tot Kamervragen, Kamervragen leiden tot een minister die 'zijn stelselverantwoordelijkheid neemt' en het resultaat is een Rijksoverheid die de kwestie naar zich toetrekt. Van decentralisatie blijft op deze manier weinig meer over. Elzinga, over specifiek dit mechanisme in het sociale domein: 'In het nieuwe toezichtregime moet interbestuurlijk toezicht uiterst terughoudend worden toegepast, maar in het kader van de zogenaamde systeemverantwoordelijkheid voor de decentralisaties zal dat geheel anders uitpakken. Het geschapen decentralisatie-systeem heeft zoveel riskante onderdelen dat problemen al heel snel een structureel karakter zullen krijgen met ministeriële interventies als gevolg. De Kamers hebben nu zo vaak aangedrongen op het waarmaken van die stelselverantwoordelijkheid dat bewindslieden daar zeker uitvoerig gebruik van zullen maken' (Elzinga 2016, vgl. Munneke 2014). De Vet, over hetzelfde onderwerp: 'Wanneer systeemverantwoordelijkheid een rechtvaardiging wordt voor interbestuurlijk toezicht met een vrijwel onbeperkte omvang, dan staat dat haaks op de gedachte van decentraliseren, waarbij loslaten het uitgangspunt is.' (De Vet 2014). Van Diepen en Meurs (2016) noemen zelfs al een concreet voorbeeld van dit mechanisme. Het Aanjaagteam verwarde personen was in hun ogen een centraliserende interventie waarmee de Rijksoverheid met een beroep op de stelselverantwoordelijkheid een vraagstuk dat oorspronkelijk decentraal was belegd, toch weer centraal oppakt.

Het voorbeeld van het Aanjaagteam verwarde personen toont aan dat het gevaar van recentralisatie over de band van de stelselverantwoordelijkheid niet alleen speelt bij een te royaal gebruik van bestaande formele bevoegdheden. Het doet zich ook (en misschien wel juist) voor bij feitelijke interventies in interbestuurlijke verhoudingen waarvoor het legaliteitsbeginsel helemaal geen bevoegdheid vereist. Hoewel het persbericht van de Rijksoverheid vrij precies spreekt van de installatie, op de middag van 3 september 2015, van het Aanjaagteam door de ministers van VENJ en VWS en door de voorzitter van de directieraad van de VNG, is hier van enig in de *Staatscourant* te publiceren besluit geen sprake. Er is helemaal geen bevoegdheid aan te pas gekomen, en dat hoefde ook niet. Met de Afdeling advisering van Raad van State, menen wij dan ook dat het in dit verband niet volstaat om alleen te letten op het ontbreken van formele bevoegdheden waar die wel vereist waren. Het vraagstuk is veel breder dan dat. Bij de staatsrechtelijke bezorgdheid over de recentraliserende werking van het begrip stelselverantwoordelijkheid gaat het ook om informele praktijken. Zoals die, waarop de Afdeling advisering van de Raad van State in de vierde beschouwing over de interbestuurlijke verhouding de nadruk legt. Een brief van de minister naar aanleiding van nieuwe jurisprudentie getuigde volgens de Afdeling advisering 'naar inhoud en toonzetting van onvoldoende respect voor de eigen verantwoordelijkheden en bevoegdheden die aan gemeenten op grond van recente wetgeving zijn toegekend.' (Raad van State 2016, p. 38-39, noot 71. Brief onder *Kamerstukken II* 2015/16, 23235, 165, p. 1-2). De essentie van stelselverantwoordelijkheid overstijgt

dan de formele bevoegdheden, maar ziet meer op een zekere rolvastheid van de nationale bestuursorganen. De bedoeling van de wetgever bij de (decentrale) verdeling van taken wordt hierbij als uitgangspunt genomen. Meer concreet: de staatssecretaris vult zijn stelselverantwoordelijkheid op een juiste wijze in, wanneer hij – binnen zijn bevoegdheden – precies die problemen en incidenten oppakt waarvan het ook de bedoeling van de wetgever was dat ze binnen de verantwoordelijkheid van het Rijk bleven.

De algemene staatsrechtelijke theorie over het begrip stelselverantwoordelijkheid levert in het kader van deze evaluatie aldus drie inzichten. Als vorm van politieke (ex-ante) verantwoordelijkheid is de stelselverantwoordelijkheid van een bewindspersoon even onbetwist als van beperkte toegevoegde waarde. Het betekent niets meer en niets minder dan dat van bepaalde bewindslieden meer in het bijzonder verwacht wordt dat zij initiatieven nemen. Die verantwoordelijkheid om goede dingen te doen, hadden zij ook al bij hun benoeming van de Koning gekregen. Stelselverantwoordelijkheid leidt in het decentralisatierecht ook tot twee specifieke zorgen van constitutionele aard. Ten eerste de zorg dat de systeemverantwoordelijkheid wordt gebruikt om een gebrek aan interventiebevoegdheid te maskeren of zelfs te compenseren. En ten tweede bestaat de zorg dat, los van de bevoegdheden, het concept systeemverantwoordelijkheid in de interbestuurlijke verhoudingen een te gemakkelijke rechtvaardiging vormt voor ingrijpen van het Rijk. Het wordt dan een vehikel voor recentralisatie van wat de wetgever juist heeft willen decentraliseren.

3.B.3 Stelselverantwoordelijkheid in de beleidstheorie van de Jeugdwet

3.B.3.1 Algemene observaties

Het analyseren van het begrip stelselverantwoordelijkheid in de beleidstheorie van de Jeugdwet begint met algemene observaties. Allereerst is de term ‘stelsel’ sowieso *all over the place* in de parlementaire stukken. De hele operatie was een stelselwijziging Jeugd of een wijziging van het jeugdstelsel en de Jeugdwet die per 1 januari 2015 de Wet op de jeugdzorg verving, heette tijdens de jaarvergadering van de Vereniging voor wetgeving en wetgevingsbeleid stelselwetgeving: een wet die een stelsel wijzigt (Den Boer e.a. 2016). In die zin nam de wetgever zijn stelselverantwoordelijkheid, niet anders dan toen hij de Algemene wet bestuursrecht vaststelde. Bij de vaststelling van de Awb werd het begrip stelselverantwoordelijkheid echter bepaald minder in de mond genomen dan bij de Jeugdwet. Dat komt omdat het bij de Jeugdwet niet alleen ging om een wetgever die zijn verantwoordelijkheid voor een deugdelijk stelsel neemt, maar vooral ook om het definiëren van de resterende verhouding tussen de Rijksoverheid en de gemeenten ná die decentralisatie. Zoals bijvoorbeeld toen de leden van de VVD-fractie aarzelingen hadden bij de voorgestelde bevoegdheid uit artikel 2.8 Jeugdwet om bij AMvB gemeentelijke samenwerking op te leggen. ‘Is deze kan-bepaling geen royale invulling van het begrip stelselverantwoordelijkheid?’ (*Kamerstukken II* 2013/14, 33684, 9, p. 69). Deze betekenis van stelselverantwoordelijkheid *tegenover* decentralisatie heeft het karakter van een nul-som-spel: hoe minder landelijke stelselverantwoordelijkheid hoe beter voor de decentralisatie, en andersom. Deze benadering is in deze evaluatie het meeste van belang. Eén van de zorgpunten vanuit de staatsrechtelijke theorie had hier immers betrekking op.

Dat het Rijk stelselverantwoordelijkheid voor de jeugdhulp heeft dan wel behoudt, werd bij voortduring en met grote regelmaat als uitgangspunt genomen. Discussies gaan vooral over de grenzen van die stelselverantwoordelijkheid, zowel in algemene zin als in concrete gevallen. Praktisch nooit gaat het over de vraag *of* en waarom het Rijk een dergelijke verantwoordelijkheid heeft. Zoals het Rijksjaarverslag 2015 VWS eenvoudig poneert: 'De Minister is systeemverantwoordelijk voor het gedecentraliseerde stelsel van jeugdhulp (jeugdstelsel). De Minister is verantwoordelijk voor het wettelijk kader (Jeugdwet) en aanspreekbaar op de algemene publieke doelen als toegankelijkheid, kwaliteit, doelmatigheid en doeltreffendheid van het jeugdstelsel' (*Kamerstukken II* 2015/16, 34475 XVI, 1, p. 74). Opvallend aan de frequentie en de vanzelfsprekendheid waarmee de stelselverantwoordelijkheid van de minister voor het jeugdstelsel wordt gememoreerd, is niet zozeer het weglaten van de juridische onderbouwing ervan. Die is ook niet zo moeilijk. Opvallend is vooral de kennelijk vaak gevoelde noodzaak om het decentraliseren van de jeugdzorg in één adem te noemen met de vanzelfsprekend op het niveau van het Rijk achterblijvende systeemverantwoordelijkheid. Niet elke parlementaire discussie over decentralisatie wordt zo vaak onderbroken om de resterende bevoegdheden van het Rijk te onderstrepen. De Jeugdwet is kennelijk niet bedoeld als een decentralisatie-zonder-meer, maar als een decentralisatie-met-behoud-van-stelselverantwoordelijkheid.

Decentralisatie van bevoegdheden in het jeugdstelsel, en dit is de derde algemene observatie, is in de beleidstheorie van de Jeugdwet geen doel in zichzelf, maar een middel tot een ander doel. De oorspronkelijke hoofddoelen waren: meer zorg thuis, tegen minder kosten, met meer aandacht voor elkaar (Den Boer e.a. 2016, p. 82). Decentralisatie kwam daarin niet voor. De memorie van toelichting bij de Jeugdwet rechtvaardigt de decentralisatie dan ook niet met een principieel betoog over subsidiariteit in een gedecentraliseerde eenheidsstaat met zware principes als 'Decentraal wat kan, centraal wat moet' o.i.d. In plaats daarvan staat een combinatie van de inhoudelijke wensen om zowel 'integrale jeugdzorg' als 'maatwerk' te leveren. Integrale jeugdhulp betekent dat de bevoegdheden zoveel mogelijk moeten worden geconcentreerd bij één bestuurslaag, en maatwerk leveren betekent dat de jeugdhulp het beste kan bij de bestuurslaag die het dichtst bij de burgers staat: de gemeente. 'Gemeenten zijn de aangewezen bestuurslaag om dit te realiseren; zij kunnen voorzien in de noodzakelijke integraliteit en maatwerk én kunnen beter inspelen op de rol van het sociale netwerk rond de burger.' (Kamerbrief decentralisaties in het sociale domein, *Kamerstukken II* 2012/13, 33400 VII, 59, p. 1). De conclusie dat de gemeente de aangewezen plek is om de jeugdhulp te beleggen, wordt overigens dan wel heel principieel getrokken. De beste waarborg tegen recentralisatie van de jeugdzorg, antwoordt de minister van Binnenlandse Zaken op vragen daarnaar, is het feit dat deze taken bij de gemeenten eenvoudig het beste belegd zijn (*Kamerstukken II* 2012/13, 33400 VII, 63, p. 4). Uit de conclusie dat de jeugdhulp naar de gemeenten gedecentraliseerd moet worden, volgt in deze beleidstheorie dat de gemeenten inhoudelijk beleidsvrijheid (moeten) hebben. Decentralisatie van de jeugdhulp is dus primair de conclusie van een inhoudelijke redenering, niet het resultaat van een institutionele. Illustratief voor deze focus op het organiseren van de best mogelijke jeugdhulp, is de *benchmarking* waar staatssecretaris Van Rijn graag over begint. Het bevorderen van een voortdurend uitwisselen van *best practices* is volgens de minister van BZK zelfs een invulling van de stelselverantwoordelijkheid. 'Het Rijk blijft na de decentralisaties verantwoordelijk voor de werking van het stelsel. Hiertoe zal het Rijk met gemeenten afspraken maken over een intensieve monitoring van de bereikte resultaten en de gemeentelijke uitgaven over het geheel van het brede sociaal

domein (en dus niet per onderdeel) door te meten en te benchmarken.' (*Kamerstukken II* 2012/13, 33400 VII, 59, p. 12). Wie *benchmarken* in de lokale verhoudingen bevordert, tilt niet zwaar aan de standaardiserende en uniformerende werking die daarvan uitgaat. Dat past bij een benadering waarin de best mogelijke individuele oplossing voor de betrokken jeugdige het belangrijkste doel van de hele operatie is, belangrijker in ieder geval dan lokaal gedifferentieerd jeugdbeleid als zodanig.

De vierde algemene observatie in dit verband betreft de uiteindelijke omvang van de extra beleidsvrijheid die de gemeenten onder de nieuwe Jeugdwet per 1 januari 2015 hebben gekregen. Hoewel onderdeel van de drie grote decentralisaties in het sociale domein, lijkt de decentralisatie in het jeugdstelsel niet de meest omvangrijke vergroting van de lokale autonomie. Dat komt om te beginnen omdat er bij de jeugdzorg vanaf het begin af aan een grote rem zit op decentralisatie-ambitie: het zogenaamde gedwongen kader. Daar waar de overheid, door tussenkomst van een rechter, dwingend ingrijpt in het gezinsleven van burgers, zo stelde de regering onbetwist, verzetten rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en uniformiteit zich al snel tegen decentralisatie met veel inhoudelijke betekenis (*Kamerstukken II* 2012/13, 33684, 3, p. 33-34). De gevallen waarin een kind uit huis mag worden geplaatst, de procedure waarmee dat gebeurt en de waarborgen die daarbij gelden, moeten uit de aard der zaak wettelijk en landelijk dichtgeregeld blijven. Dat geldt ook voor de kwaliteit van de zorg die vervolgens in instellingen wordt geleverd. Eisen daaraan en het toezicht daarop blijven voorwerp van zorg van de Rijksoverheid. De decentralisatie op dit punt bleef op 1 januari 2015 dan ook beperkt tot het overgaan naar de gemeenten van het beschikbare geld, samen met de verantwoordelijkheid voor de inkoop van deze zware jeugdzorg. De keuze van de gemeenten werd verder niet alleen financieel beperkt door een gelijktijdig doorgevoerde korting en tot de aanbieders die voldoen aan de kwaliteitscriteria van het Rijk. Gemeenten met minder dan 100.000 inwoners waren daarnaast vrijwillig-verplicht een bovenlokaal samenwerkingsverband aan te gaan om deze keuze voor de gespecialiseerde jeugdzorg te maken. Alleen door regionale samenwerking konden kleine gemeenten de benodigde kennis organiseren en het was voor de aanbieders van deze jeugdzorg ook niet te doen om met 400 individuele gemeenten te onderhandelen. Wie de mate van decentralisatie afmeet aan de mate waarin lokale politieke autonomie wordt bevorderd, zal bij het gedwongen kader en de inkoop van gespecialiseerde jeugdzorg eerder spreken van deconcentratie van uitvoeringstaken ('mechanisch medebewind', vergelijkbaar met de manier waarop gemeenten verkiezingen organiseren en paspoorten verstrekken) dan van decentralisatie met, in de woorden van Dölle/Elzinga (2004), veel 'politiseerbare marges'.

Meer decentralisatie-ambitie zat er in de herinrichting van de laagdrempelige jeugdhulp en de preventieve gezinsondersteuning die bedoeld zijn om te voorkomen dat er dwingend moet worden ingegrepen in de gezinnen. Maar ook daar bestond de decentralisatie per 1 januari 2015 niet uit het vrijgeven van de beschikbare middelen met de enkele opdracht er iets goeds voor kinderen mee te doen. Het geld werd weliswaar 'ontschot' in het Gemeentefonds, maar wel onder het gelijktijdig maken van inhoudelijke prestatieafspraken. Verder was het inderdaad de bedoeling om de gemeenteraden enige beleidsvrijheid te geven bij het opstellen van hun eigen beleidsplan voor de lokale jeugdhulp. Van de rechten onder de oude Wet op de Jeugdzorg werden daarom de minder scherp omlijnde voorzieningen gemaakt. Het beoordelen van de noodzakelijkheid ervan werd aan het oordeel van het college en het liefste nog het oordeel van de medische professional gelaten. Tegelijkertijd bleven ook hier de nodige verplichtingen ten aanzien van het te bereiken resultaat

wettelijk verankerd. ‘Om die reden wordt in de jeugdhulp wel het *wat* omschreven, maar niet het *hoe*. Een omslagpunt tussen onvoldoende en voldoende beleidsvrijheid valt niet exact te geven,’ aldus de regering in antwoord op vragen (*Kamerstukken II* 2013/14, 33684, 45, p. 6). Al met al – en daar komt de vierde observatie op neer – is de Jeugdwet weliswaar onderdeel van de drie grote decentralisaties in het sociale domein, maar inhoudelijk onder de streep bepaald geen radicale omslag van een uniforme landelijke jeugdzorg naar een lappendeken van lokale vormen van jeugdhulp. De beleidsruimte voor gemeenten is onmiskenbaar groter geworden, maar de extra lokale autonomie in politieke zin (met mogelijkheden voor lokale politieke partijen om van de jeugdhulp een groot thema in de lokale campagne te maken) wordt gemakkelijk overschat. Die zit wellicht meer in de andere twee nieuwe wetten, dan in de Jeugdwet.

3.B.3.2 Specifieke invulling van de stelselverantwoordelijkheid onder de Jeugdwet

Uit de algemene observaties volgt dat de begrippen stelselverantwoordelijkheid en decentralisatie in het parlementaire debat rondom de Jeugdwet gebruikt worden om elkaar uit te sluiten. In algemene zin geldt: hoe meer decentralisatie, hoe minder stelselverantwoordelijkheid en *vice versa*. Een beroep op de stelselverantwoordelijkheid legitimeert, kortom, een beperking op de decentralisatie. Verder valt op, dat decentralisatie als zodanig in de beleidshypothese van de Jeugdwet geen doel in zichzelf is maar een middel om integraal maatwerk te kunnen leveren. De uiteindelijke toename van de lokale autonomie in de nieuwe Jeugdwet moet dan ook niet overdreven worden. Deze algemene relativering van de mate van decentralisatie in de Jeugdwet, suggereert een redelijk omvangrijk uitgewerkte stelselverantwoordelijkheid. Immers: veel van het één, impliceert weinig van het andere. In deze subparagraaf zullen wij meer precies inventariseren hoe het begrip stelselverantwoordelijkheid positief werd ingevuld in het parlementaire wetgevingsproces. Welke invulling werd er gegeven aan het vanzelfsprekende uitgangspunt dat ‘het Rijk verantwoordelijk blijft voor het stelsel’?

Als onderdeel van de stelselverantwoordelijkheid van het Rijk voor het jeugdstelsel wordt allereerst genoemd het optuigen en bewaken van een helder wettelijk kader als het om de inhoud van de jeugdhulp gaat. Tegenover de beleidsvrijheid van gemeenten ten aanzien van het ‘hoe’ staat in hoge mate de stelselverantwoordelijkheid voor het ‘wat’. Deels is dat vastgelegd in de jeugdhulpplicht voor de colleges van burgemeester en wethouders (artikel 1.3 lid 2 Jeugdwet), deels bestaat dat uit het formuleren van de kwaliteitseisen die aan de jeugdhulp worden gesteld. Daarnaast schept de Jeugdwet op een aantal punten de bevoegdheid om met nadere, lagere regels het nationaal wettelijke kader te verfijnen.

In de tweede plaats bestaat de stelselverantwoordelijkheid uit het verzekeren van voldoende financiële middelen en daarmee voor het centraliseren van de lasten. De stelselverantwoordelijkheid van het Rijk voor het jeugdstelsel was al voordat er een wetsvoorstel op tafel lag een belangrijk argument voor het Kamerlid Keijzer (CDA) om te hameren op voldoende budgettaire middelen. Hoe dacht de staatssecretaris zijn stelselverantwoordelijkheid vorm te geven, vroeg zij tijdens een wetgevingsoverleg eind 2012 in het kader van de begroting voor 2013 (*Kamerstukken II* 2012/13, 33400 XVI, 94), als er onvoldoende geld beschikbaar wordt gesteld? In een daarop volgende motie sprak een substantiële minderheid van de Tweede Kamer zich uit voor een systeemverantwoordelijkheid die bestaat uit het scheppen van ‘randvoorwaarden, waaronder de

financiële.' De fracties die overigens tegen deze motie stemden, deden dat niet omdat zij daarmee ontkenden dat de stelselverantwoordelijkheid van het Rijk het beschikbaar stellen van voldoende budget omvat. Ongeveer twee jaar later, als de Jeugdwet al in het Staatsblad staat en de gemeenten druk bezig zijn met de implementatie ervan, komt Keijzer met een vergelijkbare motie. Ter gelegenheid van de bespreking van de Invoeringswet Jeugdwet op 21 oktober 2014 zoekt zij steun voor een motie om de staatssecretaris op te roepen 'zijn systeemverantwoordelijkheid te nemen' door een financiële garantstelling af te geven voor het inkopen van eenvoudige jeugdhulp. Ook nu haalt haar motie het niet. Maar ook dit keer is het tegenargument niet principieel, maar pragmatisch. De staatssecretaris en de meerderheid in de Kamer vinden het nog te vroeg om in te grijpen. Hoewel verschil van mening bestaat over de vraag wat voldoende is, staat dus wel vast dat het verschaffen van voldoende financiële middelen onderdeel is en blijft van het stelsel waarvoor het Rijk verantwoordelijkheid draagt (vgl. *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, 10). Het alternatief – het uitbreiden van het lokaal belastinggebied – wordt met zoveel woorden afgewezen (*Kamerstukken II* 2012/13, 33400 VII, 63, p. 30).

In de derde plaats bestaat stelselverantwoordelijkheid in de beleidstheorie van de Jeugdwet uit het kunnen uitoefenen van voldoende toezicht. De mogelijkheden daarvoor zijn om te beginnen het bestaande toezichtskader van de gedecentraliseerde eenheidsstaat waarin hogere overheden toezicht houden op en kunnen ingrijpen bij lagere overheden. Daarbovenop claimt de staatssecretaris dat zijn stelselverantwoordelijkheid zich verzet tegen het oorspronkelijke voornemen om (delen) van het toezicht op de jeugdzorg naar gemeenten over te hevelen. Dit toezicht leent zich bij nader inzien niet voor lokale differentiatie. 'Ik ben verder ook een voorstander van scherp, goed en uniform toezicht dat past bij de systeemverantwoordelijkheid van het Rijk voor het hele stelsel. Daarbij denk ik met name aan toegankelijkheid, kwaliteit en betaalbaarheid' (*Kamerstukken II* 2012/13, 33400 XVI, 94, p. 41). Afwijkend ten opzichte het bestaande generieke toezicht, was de aanwijzingsbevoegdheid op basis waarvan de minister een aanwijzing kon geven aan een college van burgemeester en wethouders (deze bevoegdheid is per 1 januari 2015 weer komen te vervallen) en de zogenaamde indeplaatsstelling die daarvoor in de plaats komt. Overigens gaat aan het gebruik van deze ultieme bevoegdheden een zogenaamde escalatieladder vooraf: van praktische ondersteuning, via een goed gesprek tot een waarschuwing. De stelselverantwoordelijkheid bestaat meer uit de schaduw van deze toezichtsbevoegdheden op de bestuurlijke verhoudingen dan uit het verwachte frequente gebruik ervan (zie de brief *Kamerstukken II* 2014/15, 33684, 45).

Het complement van de toezichtsbevoegdheden, en het vierde element van de stelselverantwoordelijkheid van het Rijk voor het jeugdstelsel, is de informatiepositie van het Rijk. Stelselverantwoordelijkheid brengt 'stevige monitoring' met zich mee. Dat geldt niet alleen voor de bestuurlijke relatie tussen staatssecretaris en gemeenten, maar ook voor de positie van de Staten-Generaal. Op 22 oktober 2013 stuurde de Algemene Rekenkamer ter gelegenheid van de behandeling van de begroting van VWS een brief aan de Tweede Kamer (*Kamerstukken II* 2013/14, 33750 XVI, 11). De systeemverantwoordelijkheid die Van Rijn voor zich zag bij de nieuwe Jeugdwet, aldus de Rekenkamer, was 'dat het Rijk aanspreekbaar is op de maatschappelijke uitkomsten van de wet.' Om dat waar te kunnen maken, adviseerde de Rekenkamer ook te letten op 'de informatie die de Tweede Kamer hiervoor nodig heeft' maar waarvoor nog geen voorzieningen waren opgenomen in het voorstel van de Jeugdwet dat de Tweede Kamer had gekregen. Kortom: de Rekenkamer wijst erop dat

systeemverantwoordelijkheid begint met een afgestemde informatiepositie, en dat wordt breed onderschreven. Er is nog wel discussie over hoe gedetailleerd die informatie moet zijn en hoe frequent die informatie verzameld en gedeeld moet worden, vooral waar het aanleveren van die informatie administratieve lastendruk oplevert.

Het vijfde element van de stelselverantwoordelijkheid van nationale bewindspersonen in de beleidstheorie van de Jeugdwet, ten slotte, is een zekere eigen (horizontale) politieke verantwoordelijkheid van nationale bewindspersonen tegenover (met name) de Tweede Kamer. Op dit punt functioneert de stelselverantwoordelijkheid als een vorm van politieke (ministeriële) verantwoordelijkheid: de plicht van ministers om al dan niet uit eigen beweging informatie te verstrekken, beleidskeuzes te verdedigen of aan te passen en in uiterste geval te worden weggestuurd. De toegevoegde waarde van het begrip stelselverantwoordelijkheid is hier de afgrenzing van de nationale horizontale politieke verantwoordelijkheid ten opzichte van de lokale politieke verantwoordelijkheid van wethouders ten opzichte van hun eigen gemeenteraad. Dat de minister/staatssecretaris stelselverantwoordelijkheid draagt, wordt dan als beperking bedoeld: hij draagt *slechts* stelselverantwoordelijkheid waar wethouders *primair* verantwoordelijk zijn. De grens ligt ergens tussen de stelselverantwoordelijkheid voor het 'borgen van het maatschappelijk resultaat van het systeem' waarop de minister (of staatssecretaris) aanspreekbaar is en het uitgangspunt dat 'incidenten op lokaal niveau worden afgedaan' in de relatie tussen de raad en zijn wethouder. In theorie is daarmee een zekere afbakening gegeven: een incident is voor de raad, een trend voor de staatssecretaris (*Kamerstukken II* 2014/15, 34104, 1, p. 15). Maar meer dan een 'zekere afbakening' is het niet. Want wanneer is een incident een trend? En tot op welke hoogte bestaat het 'borgen van het maatschappelijk resultaat' uit het voorkomen van incidenten? Kan een overleden peuter in een kofferbak ooit een incident zijn waarvoor de staatssecretaris moet doorverwijzen naar de wethouder? De afbakening zal moeten volgen uit de wijze waarop deze uitgangspunten in de politieke praktijk functioneren. Een eerste indruk daarvan naar aanleiding van de Kamervragen uit de jaren 2015 en 2016 is het onderwerp van paragraaf 3.B.4.

3.B.3.3 Stelselverantwoordelijkheid en decentralisatie

De conclusie ten aanzien van de stelselverantwoordelijkheid in de beleidshypothese van de Jeugdwet komt op het volgende neer. Zoals reeds bleek uit de algemene observaties, moet de mate van decentralisatie in de Jeugdwet niet worden overdreven. Er is per 1 januari 2015 veel geld en verantwoordelijkheid verschoven naar de gemeenten, maar met een enorme toename van de lokale politieke autonomie is dat niet gepaard gegaan. Dat was echter noch het oorspronkelijke doel van de stelselherziening noch de ambitie van de Jeugdwet. Het was te doen om integraal maatwerk en dat zou het beste op lokaal niveau geleverd kunnen worden. Met het oog daarop moesten gemeenten een zekere beleidsruimte krijgen om het aanbod naar eigen inzicht te kunnen organiseren. Die ruimte ziet primair op, zoals de staatssecretaris herhaaldelijk opmerkte, het *hoe* en niet het *wat*. Tegelijkertijd is de Jeugdwet vanaf het begin met een stevige stelselverantwoordelijkheid gepaard gegaan. Onder verwijzing naar dit begrip heeft het Rijk de inhoud van de jeugdhulp, het macrobudget, het toezicht en een stevige monitoring aan zich gehouden. Ook de politieke verantwoordelijkheid werd maar beperkt gedecentraliseerd. Weliswaar werden de colleges verantwoordelijk jegens hun eigen raad

maar de staatssecretaris bleef daarboven jegens de Kamer stelselverantwoordelijk voor het borgen van de maatschappelijke resultaten van de wet.

Deze conclusie is reden tot relativering van de staatsrechtelijke zorgen ten aanzien van stelselverantwoordelijkheid. Het beeld, althans, als zou een decentralisatie in de jeugdzorg onder valse voorwendselen worden teruggedraaid door misbruik van bestuurskundige begrippen, is ten minste eenzijdig. Inderdaad komt de forse greep die het Rijk onder verwijzing naar zijn stelstelverantwoordelijkheid op het jeugdstelsel heeft en houdt in mindering op de mate van de decentralisatie van politieke autonomie. Maar een beperkte decentralisatie was altijd al onderdeel van de beleidshypothese. In plaats van het verwijt dat het begrip stelselverantwoordelijkheid wordt misbruikt om te recentraliseren wat eigenlijk lokaal zou moeten blijven, zou evengoed kunnen worden betoogd dat het begrip decentralisatie misschien niet zo gelukkig gekozen is voor wat de Jeugdwet uiteindelijk allemaal aan het Rijk voorbehoudt. Het komt ons voor, dat de 'decentralisatie-met-stelselverantwoordelijkheid' van de jeugdhulp een nieuw soort verhouding in de decentrale eenheidsstaat creëert die ergens tussen decentralisatie van de organisatie en deconcentratie van de inhoud in zit. Het lijkt daarom zinniger voor dit nieuwe verschijnsel een nieuwe term te munten, dan deze operatie vanuit het bestaande kader eenzijdig de maat te nemen.

3.B.4 Stelselverantwoordelijkheid in de praktijk van de Kamervragen

In paragraaf 3.B.2 is onder andere de staatsrechtelijke zorg beschreven dat stelselverantwoordelijkheid een te gemakkelijk excuus vormt om in te grijpen in lokale verhoudingen. Over de band van incidenten-media-Kamervragen-interventie zou weer worden gerecentraliseerd wat net was gedecentraliseerd, of zou – erger nog – worden opgetreden zonder bevoegdheden. In paragraaf 3.B.3 bleek allereerst dat de tegenstelling tussen een oorspronkelijke decentralisatie en recentralisatie via systeemverantwoordelijkheid deels misleidend is. Voor zover de staatssecretaris ingrijpt op de vele zaken die nooit gedecentraliseerd zijn geweest maar altijd al tot zijn stelselverantwoordelijkheid werden gerekend, treft het verwijt dat hij daarmee zou *re*centraliseren geen doel. Daarmee is echter niet gezegd dat de oorspronkelijke zorg volledig overbodig was. In paragraaf 3.B.3 bleek immers ook dat waar nationale stelselverantwoordelijkheid samenloopt met de lokale politieke verantwoordelijkheid, de staatssecretaris alleen aanspreekbaar wilde zijn op een trend terwijl een incident in de lokale politieke verhoudingen moet worden afgedaan. Geconcludeerd werd, dat de praktijk zal moeten uitwijzen waar deze grens precies loopt. Deze paragraaf gaat over de vraag wat er op basis van de inmiddels 200 Kamervragen en antwoorden over de Jeugdwet valt te zeggen over die praktijk.

Eerst een methodologische opmerking. De bonte verzameling aanleidingen voor Kamervragen en de ruim zo rijke waaier aan mogelijke interventies voor de staatssecretaris om te reageren, staan een heldere rubricering van soorten Kamervragen en soorten antwoorden in de weg. Volstaan is hier daarom met een meer tentatieve rubricering en meer algemene observaties. Het aangelegde criterium voor de rubricering is een glijdende schaal tussen aan de ene kant Kamervragen over een concreet incident dat ergens de media heeft gehaald waarop met een staccato 'daarvoor moet u bij de gemeenteraad zijn' wordt geantwoord. En aan de andere kant de Kamervragen die verwijzen naar een compleet onderzoek en waarop wordt geantwoord dat nieuwe regels in de maak zijn. Een

voorbeeld van het eerste zijn de vragen van het Kamerlid Van Raak (SP) waarin deze aan minister Plasterk een reactie vraagt op het bericht uit het Noord-Hollands Dagblad dat de gemeente Heemskerk zijn ambtenaren op chakra-cursussen stuurt (*Aanhangsel Handelingen II* 2016/17, nr. 867). 'Hoe denkt u dat de cursus 'Levenslust en creatieve energie', over 'verbinding tussen sekschakra en keelchakra' gaat verzekeren dat er voldoende jeugdzorg wordt geleverd?' wilde hij onder andere weten. En: 'Bent u bereid de scholing van ambtenaren in Heemskerk voorlopig stop te zetten om verdere schade te voorkomen?' Minister Plasterk volstond in zijn antwoord met de mededeling dat hij niet wenste te treden in het opleidingsbeleid van de gemeente en het oordeel over het beleid van het college verder aan de gemeenteraad van Heemskerk liet. De minister gaf er geen blijk van dat hij contact met de gemeente had opgenomen om überhaupt te vragen of het klopt en sprak zich niet eens in algemene zin uit voor voldoende jeugdzorg of relevante opleidingen. De minister sprak zich helemaal nergens over uit. Een schoolvoorbeeld, kortom, van het werkelijk lokaal (laten) afdoen van een incident. Een voorbeeld van het tweede zijn de vragen van het Kamerlid Kooiman (SP) aan staatssecretaris Van Rijn naar aanleiding van een bericht van het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP) dat de doorbreking van de geheimhoudingsverplichting ten behoeve van de financiering van de jeugdhulp niet goed zou zijn geregeld: jeugdhulpverleners die bij een declaratie een privacygevoelige diagnose moeten opgeven (*Aanhangsel Handelingen II* 2014/15, nr. 2063). Dat was inderdaad een structureel probleem, antwoordde de staatssecretaris. Weliswaar waren er goede regels en een standaarddeclaratie beschikbaar, maar daar bovenop kondigde hij extra overleg met de VNG en andere partijen aan, zouden er extra cursussen voor ambtenaren komen, stond een wetswijziging om aan de bezwaren van het CBP tegemoet te komen op stapel en zou hij desnoods met nadere ministeriele regels vaststellen om iedereen weer in de rij te zetten. Een schoolvoorbeeld van een staatssecretaris die zijn stelselverantwoordelijkheid volgens het boekje neemt voor een kennelijk systematisch probleem dat hij binnen zijn bevoegdheden aanpakt. Overigens gaat Van Rijn in zo'n geval niet met alles mee. Hij maakt zich niet tot een complete probleemeigenaar van de kwestie, door toe te zeggen dat hij in zijn algemeenheid meer zal gaan toezien op de naleving van privacynormen. Kamervragen die hem proberen te bewegen zijn stelselverantwoordelijkheid ook in die zin te nemen, worden telkens afgedaan met dit standaardantwoord: 'Op grond van de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van gemeenten voortvloeiend uit de Grondwet en de Gemeentewet, voeren gemeenten hun wettelijke taken zelfstandig uit. De gemeenteraden dienen zorg te dragen voor toezicht op de naleving van privacyregels door het gemeentebestuur. Daarnaast houdt de Autoriteit Persoonsgegevens vanuit de wettelijke kaders toezicht op de vraag of de gemeenten, jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen voldoen aan de beveiligingseisen en de privacywetgeving.'

Gemeten op de glijdende schaal tussen deze twee uitersten valt op dat de staatssecretaris het meest principieel afhoudend is bij vragen over de organisatie van de jeugdzorg. Het Kamerlid Keijzer (CDA), dat vindt dat populatiebekostiging te veel een focus op financiën heeft (*Aanhangsel Handelingen II* 2013/14, nr. 1502), krijgt hoofdzakelijk de Jeugdwet nog eens uitgelegd. Datzelfde geldt voor de verontwaardigde vragen vanuit de SP over gemeenten die ambtenaren medisch bijscholen (*Aanhangsel Handelingen II* 2012/13, nr. 1394), over het inhuren van dure adviesbureaus (*Aanhangsel Handelingen II* 2013/14, nr. 604), over de inzet van vrijwilligers in Dordrecht (*Aanhangsel Handelingen II* 2014/15, nr. 2095) en zelfs over het bericht dat Gelderse gemeenten 1,1 miljoen euro gaan investeren in een bureau om zorg in te kopen (*Aanhangsel Handelingen II* 2015/16, nr. 276). In al deze

gevallen komt er inhoudelijk geen onvertogen woord over de lippen van de staatssecretaris. Wel legt hij dan geduldig uit hoe hij zijn stelselverantwoordelijkheid opvat: 'Zowel in de Jeugdwet als in de Wmo 2015 zijn naar mijn oordeel voldoende waarborgen opgenomen dat cliënten de zorg en of ondersteuning ontvangen die noodzakelijk is. Hierbij is het uitgangspunt dat de gemeenteraad primair toeziet op de juiste uitvoering van beide wetten. Indien blijkt dat een gemeente meer dan incidenteel afwijkt van de wettelijke kaders en de gemeenteraad haar verantwoordelijkheid niet neemt, dan kan ik gebruik maken van de bevoegdheden zoals die zijn vastgelegd in de Jeugdwet, de Wmo 2015 en de Wet revitalisering generiek toezicht.' Op deze algemene afhoudendheid om zich uit te laten over of in te laten met organisatorische kwesties, lijken twee belangen de staatssecretaris tot interventie kunnen bewegen: privacy en administratieve lasten. Bij het eerste kwam hij snel na de invoering van de Jeugdwet met een tijdelijke ministeriële regeling en ten aanzien van het tweede veronderstelt hij dat de inkoop van zorg jaarlijks eenvoudiger en dus met minder administratieve lasten moet kunnen. Gebeurt dat niet, dan zullen aanvullende (standaardiserende en vereenvoudigende) regels volgen (*Aanhangsel Handelingen II 2015/16,* nr. 2991). Afhoudend is de staatssecretaris bepaald ook in de antwoorden op de vele Kamervragen over noodklokken, brandbrieven en andere alarmsignalen voor zover die zijn terug te voeren op een gebrek aan financiële middelen. In een typisch antwoord op zo'n soort Kamervraag legt de staatssecretaris uit hoe de Jeugdwet de organisatie van het aanbod van jeugdzorg niet alleen aan gemeenten heeft toevertrouwd, maar ook dat het gebrek aan middelen geen uitzondering is op de in de Jeugdwet opgenomen jeugdhulpplicht en dat het verder aan gemeenteraden is om daarop toe te zien.

Minder afhoudend is de staatssecretaris als het om de inhoud van de jeugdhulp gaat. Dat geldt zeker, als de vragen komen uit de hoek van coalitiepartijen of constructieve oppositie. Met gevoel voor politieke verhoudingen beweegt hij mee met de wens van de PvdA en de ChristenUnie om het familiegroepsplan dat zij in de Jeugdwet hebben geamendeerd beter uit te venten. Op Kamervragen daarnaar antwoordt de staatssecretaris dat hij in overleg met de VNG heeft bereikt dat de modelverordening wordt aangepast (*Aanhangsel Handelingen II* 2014/15, nr. 262). Ook de wens om respijtzorg te organiseren ter ontlasting van mantelzorgers, vindt bij hem een gewilliger oor dan de klacht dat het geld op is. In reactie op een bezorgd mediabericht dat mantelzorgers onder hun taken bezwijken, antwoordt de staatssecretaris dat hij in nauw contact staat met Mezzo om algemene informatie te verzamelen om iets algemeens te doen of op een concrete casus te acteren (*Aanhangsel Handelingen II* 2014/15, nr. 3097). Of het nu gaat om de opvang van slachtoffers van loverboys waar de ChristenUnie telkens op terug komt, of om de gevolgen van vechtscheidingen voor kinderen waar de SGP naar vraagt: de staatssecretaris laat de vragensteller zelden met lege handen achter. Er is altijd wel een gremium of een gelegenheid waar de staatssecretaris er iets mee kan doen. Meestal is dat de VNG die in staat is om voor alle gemeenten gezamenlijk zeer gespecialiseerde zorg voor bijvoorbeeld slachtoffers van mensenhandel in te kopen. Gemeenten wordt gevraagd een klein deel van hun budget voor deze via de VNG ingekochte jeugdhulp vrij te houden. Maar ook deze route heeft zijn grenzen. Als halverwege 2017 blijkt dat meer dan 100 gemeenten het contract voor de gezamenlijke inkoop van de kindertelefoon, het vertrouwenswerk jeugd (AKJ) en Sensoor voor 2018 nog niet ondertekend hebben teruggestuurd, constateren zowel de VNG in een eigen besluit als de staatssecretaris in antwoorden op Kamervragen dat het beter is om de decentralisatie op deze punten weer terug te draaien (*Aanhangsel Handelingen II* 2016/17, nrs. 2017, 2018 en 2019). Decentralisatie van het 'hoe' van dergelijke voorzieningen bleek te veel van het goede. Juist omdat het

vertrouwenswerk jeugd onafhankelijk moet zijn en dus op enige afstand van gemeenten georganiseerd moet worden, kon het 'hoe' en het 'wat' hier nauwelijks zinvol worden onderscheiden en liet de praktijk vooral extra administratieve lastendruk zien. En daarop is de staatssecretaris bereid in te grijpen.

Op het snijvlak van het gedecentraliseerde *hoe* en het centraal gebleven *wat* van de jeugdhulp, bevindt zich een politiek explosief onderwerp: de wachtlijsten. Oorspronkelijk leek de staatssecretaris vragen daarnaar te beschouwen als een kwestie van organisatie dan wel als een klacht over het macrobudget en zette hij zijn daarbij behorende afhoudende stijl van beantwoorden door: het was een verantwoordelijkheid voor gemeenten om de zorg georganiseerd te krijgen en onder alle omstandigheden kon ieder kind een beroep op de jeugdhulpplicht doen. Zie verder de gemeenteraad. Uitgedaagd om in het kader van zijn stelselverantwoordelijkheid dan in ieder geval het bestaan en het verloop van de wachttijden in de jeugdzorg 'stevig te gaan monitoren', hield de staatssecretaris de boot ook zo goed mogelijk af. Wachttijdinformatie verzamelen vond hij alleen al vanwege de onvergelijkbaarheid van alle verschillende soorten jeugdhulp onbegonnen werk, maar reageren op opvallende signalen wilde de staatssecretaris wel toezeggen (*Aanhangsel Handelingen II* 2014/15, nr. 2623). 'Niet om gemeenteraden te passeren,' voegde de minister van BZK daar in een andere set antwoorden aan toe, maar om waar nodig in ondersteuning te kunnen voorzien' (*Aanhangsel Handelingen II* 2014/15, nr. 3156). In latere antwoorden op latere vragen over wachtlijsten schroefde Van Rijn de intensiteit van zijn interventie toch wat op. Hij antwoordde hoe hij bij de VNG afspraken had gemaakt met verantwoordelijke wethouders om de wachttijden binnen het aanvaardbare te houden en hoe men hem daar had gegarandeerd dat acute hulp altijd meteen verleend werd. Voor de Tweede Kamer was dat echter niet genoeg. In 2016 werd de motie Keijzer c.s. aangenomen waarin de regering werd verzocht 'samen met zorgaanbieders, gemeenten en patiëntenorganisaties Treeknormen vast te stellen voor toegang tot de Jeugdwet, waarbij de jeugdhulpplicht zodanig wordt geïnterpreteerd dat zorginstellingen verplicht worden dat ze een wachtlijst hebben en moeten bemiddelen naar een andere zorgaanbieder als de wachttijd langer is dan de Treeknorm aangeeft' (*Kamerstukken II* 2015/16, 31839, 522). In een door de SP gevraagde reactie op het bericht uit de Dordtenaar dat kinderen met autisme op een wachtlijst belandden, antwoordde de staatssecretaris daarna niet meer alleen dat het de verantwoordelijkheid van de gemeenten was om voldoende zorg in te kopen en te zorgen dat geen kind tussen wal en schip zou vallen, maar ook dat hij afspraken aan het maken was met de betrokken organisaties (*Aanhangsel Handelingen II* 2016/17, nr. 225). Een voorbeeld van een geval waarin de politieke dynamiek de staatssecretaris tot het nemen van meer stelselverantwoordelijkheid dwingt, dan hij zelf oorspronkelijk wilde nemen. Een voorbeeld bovendien waarin de gemeenten verder beperkt werden in een politiseerbare marge: de wachtlijsten.

De bekendste casus in dit verband is wellicht die van Almere. De situatie aldaar leidde twee keer tot Kamervragen. De eerste keer was meteen in 2015 naar aanleiding van het mediabericht dat er een *intake*-stop was ingesteld. Desgevraagd legde de staatssecretaris nog een keertje uit hoe de verantwoordelijkheden onder de nieuwe Jeugdwet lagen. Maar, zo voegde hij daar geruststellend aan toe: 'de Gemeente Almere heeft aan mijn medewerkers aangegeven dat zij hoe dan ook op korte termijn een oplossing voor de betrokken kinderen en hun ouders wil bieden'. Het was verder aan de raad van Almere om 'deze toezeggingen van de wethouder op realiteit en hem zo nodig aan de toezeggingen in dezen te houden' (*Aanhangsel Handelingen II* 2014/15, 2623). In de herfst van 2016

was het echter weer raak en berichtte de NOS dat een deel van de jeugdhulp in Almere eenvoudig gestopt was. Dat leidde onmiddellijk tot een Kamerbrief, Kamervragen en een Kamerdebat. In de beantwoording van de Kamervragen gaf de staatssecretaris eerst zijn vertrouwde reactie, namelijk dat 'de Jeugdwet op dit punt glashelder is. Het enkele feit dat het gemeentelijk budget voor jeugdhulp overschreden dreigt te worden, doet niet af aan de jeugdhulpplicht van gemeenten. Daarnaast beperkt de jeugdhulpplicht zich niet tot acute hulpvragen.' In plaats van het daarbij te laten, neemt de staatssecretaris echter ook nu 'direct contact op met de wethouder van Almere'. Na dat contact besluit hij te wachten tot de raad van Almere hierover een debat heeft gevoerd. Als blijkt dat in dat raadsdebat een motie wordt aangenomen die het college oproept de instroomstop op te heffen, en de wethouder aangeeft dat het belang van het kind altijd voorop staat, trekt de staatssecretaris zijn handschoenen voorlopig weer aan. Hij deelt de Kamer mee het allereerst aan de gemeenteraad van Almere te laten om toe te zien op de uitvoering van de motie. Maar wel onder verscherpt informeel toezicht. 'Daarbij zal ik vanuit mijn eigen verantwoordelijkheid mij op de hoogte laten stellen van de wijze waarop de wethouder de jeugdhulpplicht uitvoert' (*Aanhangsel Handelingen II* 2016/17, nr. 374).

Opvallend aan de reactie van de staatssecretaris in de casus Almere is de combinatie van de afhoudende theorie en de betrokken handelwijze in de praktijk. Enerzijds zijn de Jeugdwet en de staatsrechtelijke verhoudingen helder: er moet jeugdhulp komen en de gemeenteraad moet daarop toezien. Anderzijds hangt het ministerie nog eerder bij de wethouder aan de telefoon dan dat de raad van Almere zich heeft kunnen uitspreken en blijft de staatssecretaris over de schouder van de wethouder meekijken. Deze combinatie doet zich redelijk consequent voor in antwoorden van staatssecretaris Van Rijn en hangen wellicht deels samen met zijn op de inhoud betrokken politieke stijl. Die blijkt nog het beste bij de gevallen waarin hij gevraagd wordt om te reageren op een concreet mediabericht over een concreet incident. Vooral de SP stelt Kamervragen van dat soort, soms in redelijk destructieve formuleringen ('vindt u ook niet dat het een chaos is'). Maar of de SP nu vraagt naar de situatie van Jabko die in Hart van Nederland zat (*Aanhangsel Handelingen II* 2012/13, nr. 1725), naar Youp (*Aanhangsel Handelingen II* 2014/14, nr. 7890), naar de familie 'vdE' die door Nieuwsuur aan het woord was gelaten (*Aanhangsel Handelingen II* 2014/15, nr. 1309) of naar Sem die zijn nood had geklaagd bij RTV Drenthe (*Aanhangsel Handelingen II* 2014/15, nr. 2869): ergens in het antwoord blijkt tussen de theorie over de verantwoordelijkheid van de gemeenteraad telkens ook dat de staatssecretaris toch even een belletje heeft gepleegd waarin hij dan doorgaans te horen heeft gekregen dat de specifieke kwestie inmiddels gefixt, goed afgelopen of in ieder geval onder controle is. Zelfs op vragen over een 14-jarige jongen die de media (nog) niet gehaald heeft maar waarvan de SP onderhands de stukken aan de staatssecretaris heeft gegeven antwoordt deze: 'Ik heb vernomen dat het zorgkantoor, gelet op de specifieke omstandigheden en uit het oogpunt van de zorgplicht, de moeder inmiddels een passende oplossing heeft geboden waar zij mee akkoord is gegaan' (*Aanhangsel Handelingen II* 2015/16, nr. 3511). Het signaal dat Van Rijn hiermee afgeeft, is daarmee wel dubbel. Enerzijds ontkent hij verantwoordelijkheid voor het incident. Anderzijds neemt hij die wel.

Het zwaarste incident in de onderzochte Kamerstukken was zonder twijfel de dood van een baby in Rotterdam na mishandeling door diens 25-jarige stiefvader. Het college van Rotterdam vroeg onmiddellijk aan de landelijke inspecties om onderzoek in te stellen naar de toedracht. Ondertussen werden er Kamervragen gesteld over de verantwoordelijkheid van de staatssecretaris (*Aanhangsel*

Handelingen II 2014/2015, 1404). Van Rijn antwoordt dat de landelijke inspecties iets te zeggen hebben bij de uitvoering van de Jeugdwet en dat voor calamiteiten van deze omvang afspraken zijn gemaakt over de betrokkenheid van de Rijksinspectie. Heftige incidenten belanden zo dus over de band van het toezicht automatisch op het bordje van de landelijke bewindspersoon. Als het rapport van de samenwerkende inspecties afgerond is, volgen nieuwe Kamervragen. Gebleken is dat het gezin wel ondersteund werd bij het voorkomen van schulden, maar dat daarbij signalen van kindermishandeling zijn gemist. Op vragen daarnaar geeft Van Rijn antwoorden die vergelijkbaar zijn met die in de casus Almere. 'De Gemeente Rotterdam had aangegeven ervan te willen leren' aldus Van Rijn, en de samenwerkende inspecties zouden 'dat proces nauwlettend in de gaten houden'. Zijn stelselverantwoordelijkheid neemt de staatssecretaris verder door te bezien of de regels voor melding van huiselijk geweld kunnen worden verbeterd (*Aanhangsel Handelingen II* 2015/2016, 2997).

Zo blijken in de praktijk nog heel wat incidenten toch (ook) onder de politieke verantwoordelijkheid van de staatssecretaris te vallen. De zware incidenten per definitie omdat zij het toezicht op calamiteiten raken en de minder zware omdat de staatssecretaris daar blijkens zijn daden verantwoordelijkheid voor neemt. Daarbij moet overigens worden aangetekend dat deze verantwoordelijkheid van de staatssecretaris wordt gevraagd door de Tweede Kamer. De casus van de wachtlijsten laat zien dat de Kamer eerder meer dan minder verantwoordelijkheid vraagt, en ook niet per se genoegen neemt met uitleg dat iets de verantwoordelijkheid van een lokale gemeenteraad is.

3.B.5 Conclusie

Deze deelstudie is gericht op het functioneren van de stelselverantwoordelijkheid onder de Jeugdwet. De belangrijkste conclusies daaruit zijn de volgende:

De voornamelijk door de staatsrechtelijke theorie gevoede beeldvorming waarin stelselverantwoordelijkheid een vals voorwendsel is om decentralisatie in de Jeugdwet te saboteren, verdient aanpassing. De stelselherziening is vanaf het begin af aan een tussenvorm geweest van werkelijke decentralisatie (in de zin van maximale lokale autonomie, ook in politieke zin) en deconcentratie van de uitvoering met het oog op het kunnen leveren van maatwerk. Het redelijk omvangrijke gebruik van de stelselverantwoordelijkheid in de beleidstheorie van de Jeugdwet is uitdrukking van een altijd al beperkt bedoelde decentralisatie (alleen van het *hoe*, niet van het *wat*). Een staatssecretaris die 'zijn stelselverantwoordelijkheid neemt' om een bepaald resultaat te verzekeren, doet dus niet per definitie iets kwalijks ten opzichte van een oorspronkelijk decentraal ideaal. Dat ideaal was altijd al aangevuld met stevige stelselverantwoordelijkheid van het Rijk.

Voor zover stelselverantwoordelijkheid een variant is van politieke ministeriële verantwoordelijkheid, was het echter wel de bedoeling met dat begrip een zekere beperking op de omvang van de verantwoordelijkheid van nationale bewindspersonen aan te brengen. De stelselverantwoordelijkheid van de staatssecretaris ziet dan op het functioneren van het stelsel als zodanig, terwijl incidenten binnen de lokale democratische verhoudingen moeten worden afgedaan. In die zin was de Jeugdwet in ieder geval wel bedoeld als een decentralisatie van politieke verantwoordelijkheid. Primair zouden gemeenteraden moeten gaan toezien op de naleving van de Jeugdwet en aanverwante regels en pas bij meer dan incidentele missers zouden de centrale toezichtsbevoegdheden in beeld komen. Alles

samengevat in de leus ‘een incident is voor de wethouder, een trend is voor de minister’. De praktijk van de Kamervragen van de eerste jaren laat zien dat het nog niet zo eenvoudig is om politieke verantwoordelijkheid voor incidenten daadwerkelijk af te houden. Daarvoor zijn (ten minste) drie mechanismen aan te wijzen: het voorbeeld van de wachtlijsten laat zien dat de Tweede Kamer niet altijd genoegen neemt met afzijdigheid, het voorbeeld van het Rotterdamse drama illustreert dat zware incidenten via de verantwoordelijkheid voor het toezicht op calamiteiten per definitie op het politieke bordje van de staatssecretaris liggen en het voorbeeld van Almere getuigt van een *hands on* staatssecretaris die met zijn daden meer verantwoordelijkheid voor het oplossen en voorkomen van incidenten neemt, dan waar hij volgens de oorspronkelijke theorie op kan worden aangesproken.

Blijft over de vraag of naast een analyse ook een meer stellige of normatieve beoordeling van het concrete handelen van staatssecretaris Van Rijn in de eerste anderhalf jaar van de nieuwe Jeugdwet mogelijk is. Vulde hij zijn stelselverantwoordelijkheid op een juiste wijze in door met een AMvB declaraties te standaardiseren, door de Kindertelefoon weer over te nemen, door Treeknormen voor de wachttijden te gaan verplichten, door bovenop het drama in Rotterdam zitten, door nadrukkelijk over de schouder van de wethouder van Almere mee te kijken en door bij concrete casussen praktisch altijd een concrete oplossing te bieden? Of ging hij bij deze voorbeelden buiten zijn boekje? Het antwoord op deze vraag is genuanceerd. Aan de ene kant is in dit onderzoek geen voorbeeld gevonden van het gebruik van de stelselverantwoordelijkheid om een bevoegdheidsgebrek te compenseren. Voor het bellen naar de wethouder is geen bevoegdheid nodig en voor het standaardiseren van declaraties zijn de juiste bevoegdheidsgrondslagen gecreëerd. Aan de andere kant is ook helder dat de staatssecretaris zich nadrukkelijker met de gemeentelijke gang van zaken heeft bezig gehouden dan gepast is in normale decentrale verhoudingen. Als minister Plasterk zich bijvoorbeeld naar aanleiding van de vragen over bizarre ambtenarencursussen onmiddellijk even indringend met de lokale politiek van Heemskerk was gaan bemoeien als Van Rijn zich met de jeugdzorg in Almere heeft ingelaten, zou zonder meer van een staatsrechtelijk onjuiste invulling van de stelselverantwoordelijkheid sprake zijn geweest. Het probleem met de Jeugdwet is echter dat daarin, zoals bleek, geen sprake is van een decentralisatie-zonder-meer zoals die wel geldt voor de bijscholing van ambtenaren. Als we, met de Raad van State, de bedoeling van de wetgever bij de Jeugdwet als norm nemen, dan was een omvangrijke stelselverantwoordelijkheid voor de staatssecretaris altijd al de bedoeling. Met name de combinatie van de wens om alleen het ‘hoe’ en niet het ‘wat’ aan de gemeenten over te laten, de verantwoordelijkheid voor de randvoorwaarden en de verantwoordelijkheid voor inspectie en toezicht, biedt veel aanknopingspunten voor een landelijk bewindspersoon om een probleem op te pakken of op een incident te reageren. Zelfs van zijn interventies in Almere kan nog worden betoogd dat zij vallen onder de stelselverantwoordelijkheid voor de randvoorwaarden en de stelselverantwoordelijkheid voor het ‘wat’ (vergelijkbaar met de wachttijden). Van geen van de besproken gevallen waarover Kamervragen zijn gesteld, menen wij dan ook dat de staatssecretaris zijn rol als stelselverantwoordelijke evident heeft miskend door de bedoeling van de Jeugdwetgever te negeren.

Dat wij onvoldoende grond zien om voor dit eerste anderhalf jaar van een staatsrechtelijk onjuiste invulling van de stelselverantwoordelijkheid te spreken, betekent niet dat wij geen spanning zien tussen de oorspronkelijke wens van de wetgever om incidenten bij de gemeenteraad te laten en de gang van zaken rondom – met name – Almere. Sterker nog, we menen dat er zeker ruimte is voor

verbetering van de invulling van de stelselverantwoordelijkheid door een iets meer afwachtende houding ten aanzien van lokale incidenten. De bevoegdheid om in te grijpen hoeft niet altijd meteen te worden gebruikt.

3.B.6 Literatuurlijst

Den Boer e.a. 2016

M.M. den Boer, J.A. Janssen, Y.L. Lont, R. Buitenbuis, M.J.P.C. Zeegers, E. van Schooneveld & M.T. Veldhuizen, 'Hervorming van de jeugdzorg en de langdurige zorg: stelstelwetgeving onder stoom en kokend water', in: S.S. Zoeteman (red.) *Stelselherzieningen*, Preadviezen Vereniging voor Wetgeving en Wetgevingbeleid 2016, Oisterwijk: Wolf 2016, p. 81-164.

Van Diepen & Meurs 2016

A. van Diepen & P. Meurs, 'Rol Rijk in zorg is mistig', *Binnenlands Bestuur* 20 mei 2016, aflevering 11, p. 20-22.

Elzinga 2016

D.J. Elzinga, 'Decentralisaties lokken veel toezicht uit', *Binnenlands Bestuur* 4 juli 2016.

Kortmann 2006

C.A.J.M. Kortmann, 'Afsluitende beschouwingen' in: J.L.W. Broeksteeg e.a. (red.), *Ministeriele verantwoordelijkheid opnieuw gewogen*, (Publikaties van de Staatsrechtkring 25), Alphen aan den Rijn: Kluwer 2006, p. 107-111.

Munneke 2014

S.A.J. Munneke, 'Systeemverantwoordelijkheid', *Gst.* 2014/54.

Raad van State 2013

Afdeling advisering Raad van State, *Het kán beter; interbestuurlijke verhoudingen opnieuw beschouwd*, (derde periodieke beschouwing interbestuurlijke verhoudingen), 5 mei 2013.

Raad van State 2016

Afdeling advisering Raad van State, *En nu verder!*, (vierde periodieke beschouwing interbestuurlijke verhoudingen), 30 september 2016.

Raad voor Volksgezondheid en Samenleving 2016

Raad voor Volksgezondheid en Samenleving, *Verlangen naar samenhang. Over systeemverantwoordelijkheid en pluriformiteit*, Den Haag , april 2016.

De Vet 2014

K.J. de Vet, 'COMMENTAAR: Systeemverantwoordelijkheid', *VNG Magazine* 12, 20 juni 2014, p. 7.

Zijlstra & Wilkeshuis 2006

S.E. Zijlstra en K. Wilkeshuis, 'Verantwoordelijkheid: bevoegdheid en publieke taak', in: J.L.W. Broeksteeg e.a. (red.), *Ministeriele verantwoordelijkheid opnieuw gewogen*, (Publikaties van de Staatsrechtkring 25), Alphen aan den Rijn: Kluwer 2006, p. 9-18.

Zijlstra 2009

S.E. Zijlstra, *Bestuurlijk organisatierecht*, Deventer: Kluwer 2009.

Annex Verwijzingen

Kamerstukdossier- en ondernummer	Inhoud van beroep op stelsel/systeemverantwoordelijkheid
33400 XVI, 94	Kamerlid: Ik ga in op de toekomst. In het regeerakkoord zit inhoudelijk gezien een positieve lijn op het onderdeel jeugdzorg. Wel maken wij ons grote zorgen over de extra korting van 150 miljoen. Dat is 5% extra. Gemeenten zullen deze taken nu met 15% minder moeten gaan uitvoeren. Hierover bereiken ons heel zorgelijke signalen vanuit het veld. Hoe wil de staatssecretaris zijn stelselverantwoordelijkheid voor de jeugdzorg vorm gaan geven als je ziet dat de provincies, vooruitlopend op de decentralisatie, financiën aan het afbouwen zijn en ook gemeenten flink lijken te korten op preventief jeugdbeleid? De vraag is heel concreet: wil het kabinet de financiële gevolgen van de bezuinigingen op de verschillende bestuursniveaus in beeld brengen?
33400 VII, 63	Vaste commissie voor Binnenlandse Zaken: Kan de minister ingrijpen als het mis dreigt te gaan, nu het Rijk na de decentralisaties wel verantwoordelijk blijft voor de werking van het systeem? Zo ja, hoe? Zo nee, waarom niet en voorziet u dan geen problemen in het daadwerkelijk dragen van deze verantwoordelijkheid? *In de eerste plaats is decentraliseren loslaten en het bieden van beleidsvrijheid aan gemeenten. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van het beleid en de gemeenteraden controleren het college. Het kabinet is zich echter wel bewust dat het om een enorme operatie gaat en zet daarom in op stevige monitoring om de stelselverantwoordelijkheid te waarborgen. Zo nodig kan er ingegrepen worden via het generieke toezicht. Er wordt daarnaast nog onderzocht of het nodig is om, naast die mogelijkheden die het generieke toezicht biedt, in zeer specifieke situaties met een aanwijzingsbevoegdheid verdere ruimte te bieden aan de betrokken ministers om in noodzakelijke gevallen in te grijpen. Daarnaast gaat het kabinet goed volgen via monitoring of het stelstel wel werkt. Als blijkt dat het stelsel niet werkt, kan de wetgeving worden aangepast.* Wat betekent de mededeling, dat het Rijk na de decentralisaties verantwoordelijk blijft voor de werking van het stelsel? Betekent dat voor de burger een recht op zorg? *Dat betekent dat het Rijk verantwoordelijk is voor het zodanig inrichten van het stelsel dat de beoogde doelstellingen van de wet worden bereikt. Of er een recht op zorg bestaat, hangt af van wat de wet daarover regelt. Stelselverantwoordelijkheid en recht op zorg staan los van elkaar.*

Kamerstukdossier- en ondernummer	Inhoud van beroep op stelsel/systeemverantwoordelijkheid
33684, 9	Artikel 2.7 tweede lid opent de mogelijkheid om via een amvb gemeenten een bepaald samenwerkingsgebied op te leggen en een bepaalde vorm van samenwerking. De leden van de VVD-fractie vragen hoe dit wetsartikel zich verhoudt tot de verantwoordelijkheid van gemeenten om zelf de samenwerking vorm te geven en tot de regiovorming die al lang in volle gang is. Is deze kan-bepaling geen royale invulling van het begrip stelselverantwoordelijkheid?
33684, 10	*De leden van de fracties van PVV, SP en ChristenUnie vragen naar de inhoud van de systeemverantwoordelijkheid en de mogelijkheid voor het Rijk om bij te sturen. De PVV-fractie vraagt wanneer er sprake is van ernstige tekortkomingen ter zake van de uitvoering van de wet. De SP-fractie wil dat de regering bijstuurt als het inkopen van zorg door gemeenten dreigt mis te gaan. De leden van de SP-fractie vragen ook wat wordt bedoeld met horizontale verantwoording van gemeenten.*
33684, 45	*In de antwoorden geeft de regering voorbeelden aan hoe zij haar systeemverantwoordelijkheid wil oppakken. Deze leden vragen zich echter af in hoeverre ze dit zal oppakken. Wat is de grens voordat de regering ingrijpt? Ze vragen om een toelichting op dit punt.*
33684, D	*De leden van de SP-fractie hebben gevraagd of het wenselijk is dat in iedere regio een accommodatie voor gesloten jeugdzorg aanwezig is, en zo ja, welke mogelijkheid de rijksoverheid heeft, als stelselverantwoordelijke om hierop toe te zien casu quo zo nodig te sturen?* In veel regionale transitiearrangementen staat dat gesloten jeugdzorg bovenregionaal georganiseerd moet worden. Gegeven het aantal kinderen dat uit een regio op jaarbasis in de gesloten jeugdzorg geplaatst wordt kan dat ook niet anders. De rijksoverheid zal als stelselverantwoordelijke er op toezien of een gemeente voldoet aan de leveringsplicht voor een machtiging gesloten jeugdhulp. Dat hoeft niet te betekenen dat er in elke regio een acomodatie moet zijn. *In verband met het bovenstaande vernemen de leden van deze fractie ook graag hoe het zit met de democratische controle. Is er eigenlijk geen sprake van een paradox van decentralisatie? Hoe verhoudt de stelselverantwoordelijkheid op de diverse beleidsterreinen zich tot de lokale inhoudelijke en financiële verantwoordelijkheid van de Colleges van B&W en de gemeenteraden en regionale uitvoering?* *De leden van de GroenLinks-fractie vragen hoe de regering als systeemverantwoordelijke de kwaliteit van hoogwaardige jeugdhulp borgt. De leden vragen hierbij te reageren op de bijdrage van Defence for Children (DfC) in de hoorzitting van maandag 9 december j.l. in de Eerste Kamer.*

Kamerstukdossier- en ondernummer	Inhoud van beroep op stelsel/systeemverantwoordelijkheid
33684, F	*De leden van de SP-fractie hebben vragen gesteld over de evaluatie van de wet na drie jaar. In de memorie van antwoord wordt vermeld dat de evaluatie zich zal richten op de stelselverantwoordelijkheid van het Rijk en de meetbare doelstellingen die met de Jeugdwet worden nagestreefd. Wat opvalt bij de opsomming van de ijkpunten is dat vooral de structuur wordt beoordeeld en niet of de zorg is verbeterd. Het gaat veel over input indicatoren en weinig over output. Graag een reflectie. Tevens de vraag hoe hierbij het cliëntperspectief wordt meegenomen.*
33750 XVI, 87	*Mevrouw Keijzer (CDA): Eén opmerking om mevrouw Ypma over de streep te trekken. Naast de voorzitter zit bovenmeester Van Rijn. Hem spreken wij aan op de uitvoering van en de stelselverantwoordelijkheid voor deze nieuwe Jeugdwet. Volgens mij kan de transitiecommissie daar geweldig bij helpen.* Mevrouw Bergkamp heeft ook gevraagd of er een benchmark voor gemeenten komt, gericht op het waarmaken van de stelselverant-woordelijkheid. Het antwoord is ja. Samen met de VNG ontwikkel ik een benchmark voor gemeenten, het college en de gemeenteraad. Dat doen wij vooral voor de gemeenten zelf. Wij gaan onder meer het jeugdhulpgebruik volgen en dat koppelen aan andere maatschappelijke outcome-indicatoren op gemeenteniveau. De uitwerking van die benchmark volgt in de loop van 2014, zodat die in 2015 gelijkloopt met de invoering van de Jeugdwet. De stelselverantwoordelijkheid willen Staatssecretaris Van Rijn en ik niet passief invullen. Dat moet heel actief gebeuren na de behandeling van dit wetsvoorstel in de senaat. Deze Kamer kan zich voorstellen dat de Kamer aan de overkant best moeite zal hebben met het behandelen van dit wetsvoorstel als wij niet kunnen aangeven dat een aantal regio's van oranje naar groen is gegaan en die twee rode regio's naar oranje of groen. Overigens hebben de vier wethouders in de regio-Holland Rijnland anderhalve week geleden in de Volkskrant gezegd dat zij zelf heel goed in staat zijn om afspraken te maken en dat zij daar al heel ver in zijn. Dat is dus weliswaar een rode regio, maar die moet misschien groen zijn als er voldoende duidelijkheid is over de budgetten. Die duidelijkheid heeft mijn collega vandaag op een aantal punten gegeven.
Handeling TK 2013-2015, vergadernummer 12, nr. 32 (Jeugdwet)	De gecertificeerde instelling voert de kinderbeschermingsmaatregel en de jeugdreclassering uit onder verantwoordelijkheid van de gemeente. Ook hier heeft de staatssecretaris een stelselverantwoorde-lijkheid. Hij zorgt voor de randvoorwaarden en zorgt ervoor dat er een certificerende instelling is die certificeert aan de hand van een normenkader en die, indien nodig, certificaten van gecertificeerde

Kamerstukdossier- en ondernummer	Inhoud van beroep op stelsel/systeemverantwoordelijkheid
	instellingen schorst of intrekt. Dat behoort ook tot de stelselverantwoordelijkheid van de staatssecretaris. Er is gesproken over de waarheidsvinding en de systeemverantwoordelijkheid. Mevrouw Bergkamp of mevrouw Keijzer stelde deze vraag. Zij wijzen naar elkaar, maar het was geloof ik mevrouw Bergkamp. Deze vraag is ook gesteld aan collega Van Rijn. Wat houdt systeemverantwoordelijkheid voor het Rijk in bij de jeugdbescherming en de jeugdreclassering, wat houdt het in in het gedwongen kader? Collega Van Rijn zal zo direct nog ingaan op het vrijwillige kader, maar ik geef het antwoord voor het gedwongen kader. De overheid is verantwoordelijk voor de betaalbaarheid, de toegankelijkheid en de kwaliteit van de jeugdbescherming en -reclassering. Zij schept vanuit die systeemverantwoordelijkheid de randvoorwaarden. Het komt erop neer dat het stelsel gewoon moet werken. De Raad voor de Kinderbescherming is onderdeel van het stelsel en is een uitvoeringsorganisatie van het ministerie van Justitie. De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie heeft een rechtstreekse bestuurlijke en politieke verantwoordelijkheid voor het werk van de raad. De gecertificeerde instelling voert de kinderbeschermingsmaatregel en de jeugdreclassering uit onder verantwoordelijkheid van de gemeente. Ook hier heeft de staatssecretaris een stelselverantwoordelijkheid. Hij zorgt voor de randvoorwaarden en zorgt ervoor dat er een certificerende instelling is die certificeert aan de hand van een normenkader en die, indien nodig, certificaten van gecertificeerde instellingen schorst of intrekt. Dat behoort ook tot de stelselverantwoordelijkheid van de staatssecretaris. Ik heb toch nog wel een vraag over de systeemverantwoordelijkheid. We hebben het net gehad over de vraag wat een individu eigenlijk zou moeten doen om zijn zaak bepleit te krijgen als dat niet lukt bij de gemeenteraad. Dan moeten wij hier wat doen, of de staatssecretaris of de media. Maar stel nu dat in de verordening van een gemeente staat dat een kind verplicht is om zijn chronisch zieke ouders te helpen in de huishouding. Stel nu dat ook in die verordening staat dat er bij die verplichting voor kinderen niet gekeken wordt naar de verplichtingen voor school en de interesses en hobby's van kinderen. Dat is iets waarvan wij eigenlijk allemaal zeggen: een dergelijk besluit van de gemeente kan de ontwikkeling van een kind in de weg staan. Zou het nu ook mogelijk zijn dat de staatssecretaris op basis van dat soort verordeningen zegt: ik ga ingrijpen bij deze gemeente of ik ga het gesprek aan en zal daarna ingrijpen bij die gemeente? Of gebeurt dat alleen als de noodklok wordt geluid via de media?

Kamerstukdossier- en ondernummer	Inhoud van beroep op stelsel/systeemverantwoordelijkheid
Handelingen EK 2013-2015, vergadernummer 19, nr. 5 (Jeugdwet)	De heer Ganzevoort (GroenLinks): Dat lijkt mij een heel terechte en ook ferme vraag. Zou mevrouw Beuving nog één stapje verder kunnen gaan? Zou haar vraag ook kunnen impliceren dat wanneer blijkt dat gemeenten ondanks zorgvuldig beleid en ondanks alle pogingen om in te zetten op preventie et cetera toch aanlopen tegen budgetoverschrijdingen, er ook een stelselverantwoordelijkheid bij het Rijk ligt om via een vangnet of wat dan ook hen niet daarin te laten wegzakken? Of laten wij de gemeenten aan hun lot over? Mevrouw Beuving (PvdA): Ik wil wel verklappen dat ik een motie overweeg op dit punt, om een boodschap aan de regering te geven als stelselverantwoordelijke. Dan loop ik echter al te veel op mijn tweede termijn vooruit. Ik wil natuurlijk eerst de antwoorden van de staatssecretaris horen. Ik zou mijn een motie kunnen voorstellen – die houd ik ook in mijn achterzak, zoals mevrouw De Vries steeds heel mooi zei – waarin de regering wordt verzocht om er als stelselverantwoordelijke wel voor te zorgen dat de gemeenten voldoende financiële ruimte krijgen om deze verplichting, deze verantwoordelijkheid te kunnen dragen. Ik bedoel dus niet om te kunnen uitvoeren, want zij moeten uitvoeren ongeacht wat de financiële situatie is. Het zou echter wel fijn zijn als zij hem kunnen dragen. Een motie daaromtrent houd ik nog even in de pocket, omdat ik eerst wil horen wat de staatssecretaris op dit punt antwoordt. Mevrouw Scholten (D66): Er zijn zorgen van zorgaanbieders, die vrezen dat zij door mindere inkoop, door bezuinigingen, door frictiekosten en door vastgoedrisico's dezelfde kwaliteit van zorg of zelfs de zorg in het algemeen niet meer kunnen bieden. Deelt de staatssecretaris deze zorgen? Ook ik kom dan op de uitspraak van de rechtbank Overijssel, die wijst op de stelselverantwoordelijkheid van de staatssecretaris en zegt dat de staatssecretaris voor die kosten verantwoordelijk is Mevrouw Beuving (PvdA): Voorts vragen wij hoe de regering, als systeemverantwoordelijke, er de komende jaren op gaat toezien dat gemeenten in overeenstemming met de geldende wettelijke normen omgaan met de persoonsgegevens die zij verkrijgen in het kader van hun verantwoordelijkheid voor de jeugdhulp.

Kamerstukdossier- en ondernummer	Inhoud van beroep op stelsel/systeemverantwoordelijkheid
Handelingen TK 2014-2015, vergadernummer 38, nr. 7	In de motie op stuk nr. 440 wordt met verwijzing naar de stelselverantwoordelijkheid gesteld dat de Tweede Kamer periodiek moet worden geïnformeerd over de stand van de wachtlijsten in de jeugdhulp. Er staat ook in "op dezelfde wijze". We hebben daar in het debat het nodige over gewisseld. Het is nu primair aan de gemeenten en aan de lokale democratie dat gemeenten verantwoordelijk omgaan met wachtlijsten. Ik heb ook aangegeven dat het inderdaad tot mijn stelselverantwoordelijkheid behoort om te volgen of er onverantwoorde wachtlijsten zouden gaan ontstaan. Ik wijs er ook op dat ik de Kamer heb aangegeven dat ik nog een aantal rapportages ga maken. De werking van het stelsel wordt gemonitord, het CBS wordt gevraagd over het jeugdhulpgebruik bij gemeenten, er wordt een benchmark gemaakt en we gaan een rapportage maken over de staat van de jeugd. Met alle informatieafspraken die wij hebben gemaakt, wil ik deze motie als overbodig bestempelen en daarmee ook ontraden.
34104, 18	Mevrouw Ellemeet (GroenLinks): Voorzitter. We hebben heel wat verschillende onderwerpen op de agenda staan vanmiddag, allemaal onder het paraplubegrip «decentralisaties». Deze overheveling van zorgtaken naar gemeenten zou zorg effectiever maken, met minder bureaucratie en goedkoper. Dit doel van de decentralisaties sluit aan bij de wensen van GroenLinks. Wij willen in de zorg een omslag maken naar meer maatwerk en meer eigen regie, en waar mogelijk naar meer zorg aan huis. Ik twijfel er niet aan dat de Staatssecretaris van VWS deze missie deelt. Wel heb ik grote twijfels en grote zorgen over de keuzes die deze Staatssecretaris maakt in de wijze van uitvoering. Kort samengevat zijn mijn grootste zorgen dat de Staatssecretaris door het razende tempo waarmee deze veranderingen worden doorgevoerd en door de enorme bezuinigingen daarbovenop grote risico's neemt met de meest kwetsbare groepen mensen in ons land. Om die reden is het belangrijk om scherp en helder vast te stellen op welke manier deze Staatssecretaris invulling geeft aan zijn stelselverantwoordelijkheid. Ik heb al vaker aangedrongen op meer duidelijkheid hierover. Het lukte mij niet om hier een bevredigend antwoord op te krijgen. Zijn verantwoordelijkheid leek voor hem lange tijd vooral te bestaan uit het toezien op processen in gemeenten en het verschaffen van informatie. Mijn fractie heeft er al vaker op aangedrongen dat de Staatssecretaris ervoor moet zorgen dat mensen tijdig weten waar zij aan toe zijn. Daarnaast is het minstens even belangrijk dat de Staatssecretaris de zorg organiseert voor mensen die door de hervormingen in schrijnende situaties terechtkomen. Of nu

Kamerstukdossier- en ondernummer	Inhoud van beroep op stelsel/systeemverantwoordelijkheid
	bekend is in welke regeling iemand valt of niet, als er een acute zorgvraag is ontstaan door weeffouten in het nieuwe decentrale zorgsysteem, dan verwacht ik dat de Staatssecretaris daar direct een oplossing voor organiseert, en dat hij vervolgens uitzoekt hoe er een structurele oplossing gevonden kan worden voor deze schrijnende gevallen. Eerst de mensen dan de systemen. Ik was dan ook verheugd met het bericht dat de Staatssecretaris naar aanleiding van de Nieuwsuuruitzending van 3 december voor een groep van 300 schrijnende gevallen direct een oplossing heeft georganiseerd. De Staatssecretaris heeft laten weten ook een structurele oplossing te zoeken. Dat biedt hoop. Ik maak dan ook een welgemeend compliment aan de Staatssecretaris. Zo verwacht ik dat de Staatssecretaris de komende maand en het komende jaar te werk zal gaan bij schrijnende gevallen, ook de gevallen die niet in de spotlights van de televisie terechtkomen. Met deze doortastendheid geeft de Staatssecretaris op een overtuigende wijze invulling aan zijn stelselverantwoordelijkheid. Mevrouw Pia Dijkstra (D66): Het is al door meer mensen gezegd en het is ook een realiteit: natuurlijk zullen er dingen misgaan. In zijn brief van afgelopen maandag zet de Staatssecretaris nog eens de verantwoordelijkheids-verdeling tussen hem, colleges van B en W en de gemeenteraad uiteen. De Staatssecretarissen dragen een stelselverantwoordelijkheid. Ik blijf het echter lastig vinden om te zien hoe wij als Kamer nou het kabinet kunnen controleren. Worden in de voortgangsrapportages per kwartaal, naast de meer zachte, kwalitatieve duidingen, ook harde kwantitatieve cijfers opgenomen? Zo ja, welke zijn dat dan? Worden daarin bijvoorbeeld ook concrete resultaatgerichte doelen opgenomen, zodat we als Kamer ook de voortgang van de zorgvernieuwing kunnen volgen?
Handelingen II, aanhangselnr. 1404	Vragen van de leden Bergkamp en Berndsen-Jansen (beiden D66) aan de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport over de stelselverantwoordelijkheid in de jeugdzorg (ingezonden 2 februari 2015). Antwoord van Staatssecretaris Van Rijn (Volksgezondheid, Welzijn en Sport) (ontvangen 2 maart 2015). Vraag 1 Hebt u kennisgenomen van het bericht «Onderzoek naar dood van baby in Rotterdam»?[1]

Kamerstukdossier- en ondernummer	Inhoud van beroep op stelsel/systeemverantwoordelijkheid
	Antwoord 1 Ja Vraag 2 Kunt u uiteenzetten wanneer de verantwoordelijkheid bij het Rijk ligt en het aan de Inspectie Jeugdzorg is om incidenten als beschreven in vraag 1 nader te onderzoeken? Antwoord 2 Als er sprake is van jeugdhulp in de zin van de Jeugdwet, is er een verantwoordelijkheid voor de gezamenlijke rijksinspecties (Inspectie Jeugdzorg samen met de Inspectie voor de Gezondheidszorg en de Inspectie Veiligheid en Justitie). Zij houden toezicht op de naleving van de Jeugdwet. Vraag 3 Kunt u uiteenzetten wanneer de verantwoordelijkheid lokaal ligt en het aan het lokale college van B&W is om incidenten als beschreven in vraag 1 nader te onderzoeken? Antwoord 3 De Inspectie Jeugdzorg is door de gemeente Rotterdam gevraagd om onderzoek te doen. De gemeente Rotterdam voert een navraag uit van de feitelijke informatie bij instanties die op enig moment bij leden van dit gezin betrokken zijn of betrokken zijn geweest. Daarna zal de Inspectie Jeugdzorg, op basis van dit feitenrelaas, nagaan welke aspecten mogelijk nader onderzoek behoeven en door welke inspectie(s) en in welke vorm het onderzoek uitgevoerd gaat worden. In de Jeugdwet staat dat de Inspectie Jeugdzorg bij de vervulling van haar taak rekening houdt met de behoeften van gemeenten (artikel 9.1, lid 5). Een nadere uitwerking daarvan is terug te vinden in de afspraken die de gemeenten en de inspecties hebben gemaakt om tot een sluitend en effectief toezicht te komen. Het verzoek dat de gemeente Rotterdam heeft gedaan aan de Inspectie Jeugdzorg om dit onderzoek uit te voeren is in lijn met deze afspraken. Vraag 4 Kunt u uiteenzetten langs welk kader per individuele situatie in de jeugdzorg bepaald wordt wie er stelselverantwoordelijkheid draagt (Rijk of lokaal) en waar het dan exact vanaf hangt?

Kamerstukdossier- en ondernummer	Inhoud van beroep op stelsel/systeemverantwoordelijkheid
	Antwoord 4 De gemeenten zijn verantwoordelijk voor de inrichting en uitvoering van de jeugdhulp en hebben een verantwoordelijkheid om voldoende passende jeugdhulp te bieden. Het Rijk draagt stelselverantwoordelijkheid voor de Jeugdwet. In dat kader is in de Jeugdwet voorzien in toezicht door de gezamenlijke inspecties op de kwaliteit van de jeugdhulp en op de naleving van de wet. Dit omvat ook toezicht op calamiteiten. Ik ben in mijn brief van 8 december 2014 aan de Tweede Kamer over de langdurige zorg ingegaan op de stelselverantwoordelijkheid.2 Het begrip stelselverantwoordelijkheid ziet op de verantwoordelijkheid van het Rijk voor de Jeugdwet in brede zin; indien zou blijken dat het stelsel zoals neergelegd in de Jeugdwet niet of onvoldoende goed functioneert, is dat voor het Rijk aanleiding om het stelsel aan te passen, bijvoorbeeld door aanpassing van regelgeving.
31839, 471	Mevrouw Keijzer (CDA): Ik heb dat in het stuk van de TAJ niet kunnen terugvinden. Uit de monitor van de VNG blijkt dat in ieder geval de zorginstellingen zeggen dat de huidige tarieven bij individuele begeleiding niet kostendekkend zijn. Verwijzen naar een beweging van individuele begeleiding naar groepsbegeleiding vind ik te gemakkelijk. Groepsbegeleiding is namelijk niet voor iedereen geschikt. De Staatssecretaris zegt net dat er onderzoeken naar de tarieven zijn geweest. Kan hij die voor ons nog eens op een rijtje zetten? Dan hoef ik de Staatssecretaris niet bij motie op te roepen om onderzoek naar de tarieven te doen. Naar de mening van het CDA is dit zeker een systeemverantwoordelijkheid. Staatssecretaris Van Rijn: Het is zeker een systeemverantwoordelijkheid om dit in de gaten te houden. Ik heb begrepen dat de TAJ apart onderzoek naar de tariefstelling doet. Ik weet niet precies wanneer dat klaar is. Zodra het afgerond is, zal ik het naar de Kamer sturen. Ik durf nog geen datum te geven. Ik moet even met de TAJ bespreken wanneer het onderzoek afgerond is.
34200 XVI, 13	Staatssecretaris Van Rijn: Voorzitter. Ook ik wil de rapporteur graag dankzeggen voor het gedegen werk en de aanbevelingen die daaruit voortvloeien. Ik zal proberen om die in mijn betoog zo goed mogelijk mee te nemen. Er zijn een aantal specifieke vragen gesteld over de jeugd en de jeugdhulp. Dat waren drie soorten vragen. Ten eerste is gevraagd hoe wij aankijken tegen de stelselverantwoordelijkheid in de

Kamerstukdossier- en ondernummer	Inhoud van beroep op stelsel/systeemverantwoordelijkheid
	gedecentraliseerde situatie. In de tweede plaats is gevraagd hoe wij inhoudelijk de voortgang en de stand van zaken van het beleid volgen. Ten derde is gevraagd hoe wij evalueren. Hoe bekijken we of de wet werkt? Op alle drie de terreinen zijn inmiddels een aantal debatten gevoerd en afspraken met de Kamer gemaakt. In de brief van 8 december heb ik geprobeerd om aan te geven hoe de stelselverantwoordelijkheid breed in het zorgstelsel in elkaar zit, dus niet alleen wat betreft de jeugd maar ook in de langdurige zorg. We blijven signalen verzamelen over de transitie en de implementatie. Ook blijven we gemeenten de ruimte geven om hun verantwoordelijkheid waar te maken, terwijl we erop toezien dat de gemeenteraad vervolgens zijn toezichthoudende functie waarmaakt. Natuurlijk organiseren we een terugkoppeling op de vraag waar de knelpunten zitten, zodat we die op systeemniveau kunnen bekijken. Als we interventies overwegen, bekijken we eerst of die interventies op het niveau van de gemeente zouden moeten plaatsvinden, dan wel een zaak zijn van wet- en regelgeving. Om dat met elkaar te volgen, hebben we een aantal afspraken gemaakt rondom het volgen van de inhoud, dus de monitoring. Ook hiervoor hebben we een aantal voortgangsrapportages met elkaar afgesproken. Inmiddels is de eerste Voortgangsrapportage Jeugd met de Kamer besproken. Nog voor het zomerreces ontvangt de Kamer de tweede rapportage. Ook doen we nog een aantal specifieke onderzoeken. In de zomer komen de uitkomsten van het onderzoek naar de kosteneffectiviteit van de ouderbijdrage die is afgesproken. In het najaar komt de voortgangsrapportage met daarin de informatie over de eerste CBS-cijfers over het jeugdhulpgebruik en het toegezegde onderzoek naar de toegang.
31839, 497	Uw Kamer heeft tijdens het Algemeen Overleg jeugd van 6 oktober jl. ook gevraagd aan te geven hoe wij onze stelselverantwoordelijkheid zien ten aanzien van deze problematiek van (lange) wachttijden. Onze stelselverantwoordelijkheid hebben wij beschreven in de brief die wij uw Kamer hierover in december 2014 hebben toegezonden (Brief aan de Tweede Kamer over de voortgang van de herziening langdurige zorg, 8 december 2014 (Kamerstuk 34 104, nr. 1, p. 13 en verder). In deze specifieke situatie van de wachttijden is ons beeld, dat gemeenten en aanbieders serieus werk maken van het vinden van oplossingen voor de wachttijden, zeker ook voor kinderen die acuut hulp nodig hebben. En geen situatie is exact hetzelfde: specifieke situaties vragen specifieke oplossingen. Enige terughoudendheid vanuit het Rijk is hier dan ook gewenst.

Stelselverantwoordelijkheid in bredere zin (bijv. ten aanzien van Kamercommissie)

Kamerstukdossier- en ondernummer	Inhoud van beroep op stelsel/systeemverantwoordelijkheid
Eindrapport "Verantwoord over de drempel", bijlage bij Kamerstuk 31839, 217	Het Rijk is stelselverantwoordelijk en ziet erop toe dat de transitieagenda uitgewerkt wordt tot een transitieplan met een uitgewerkte procesplanning met onderlinge relaties en kritieke paden. Een complicerende factor is het feit dat een deel van de jeugdzorg alleen maar bovenlokaal of wellicht zelfs landelijk georganiseerd kan worden. Dit betekent een extra opgave voor gemeenten, omdat zij moeten bepalen hoe zij bovenlokaal of landelijk willen samenwerken en gezamenlijk moeten bepalen welke zorg zij gaan inkopen. Verschillende partijen zien als risico dat er onvoldoende centrale sturing op dit proces zit. Zij zien de Rijksoverheid als stelselverantwoordelijk en daarmee ook verantwoordelijk voor de sturing tijdens de transitieperiode en voor het stellen van bepaalde kaders. Zolang er geen duidelijkheid is over wat de transitie precies voor de huidige instellingen, voor de professionals en voor de cliënten betekent, bestaat het risico dat personeel vertrekt, deskundigheid verdwijnt en dat cliënten onzeker zijn over de continuïteit van de zorg en niet weten wat er na de transitie precies gaat veranderen. Het rijk is stelselverantwoordelijk en van daaruit ook eindverantwoordelijk voor het gehele transitieproces. Rijk, VNG en IPO hebben gezamenlijk bestuurlijke afspraken gemaakt over het transitieproces en een gezamenlijke transitie-agenda gemaakt. Om de procesonzekerheden bij partijen verder te minimaliseren zorgen Rijk, VNG en IPO voor een uitgewerkte gedetailleerde planning van het proces, met onderlinge relaties en kritieke paden, en via het transitiebureau voor de bijpassende communicatie.
Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd, bijlage bij Kamerstuk 31839, 271 Professionalisering in het nieuwe jeugdstelsel. Eindrapportage, bijlage bij Kamerstuk 33684, 12	Rijk is stelselverantwoordelijk

Kamerstukdossier- en ondernummer	Inhoud van beroep op stelsel/systeemverantwoordelijkheid
Vijfde rapportage van de Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd (TSJ), bijlage bij Kamerstuk 31839, 450	Stelselverantwoordelijkheid Rijk Eerst en vooral beschrijft de TSJ verantwoordelijkheid voor het stelsel als zodanig. De diverse definities die voor systeem- of stelselverantwoordelijkheid worden gebruikt, lijken veel op elkaar. De kern is dat het gaat om de bepaling welke partners binnen welk (juridisch, bestuurlijk en financieel) kader verantwoordelijkheid dragen voor het bereiken van een beoogd maatschappelijk effect. Het is onomstreden dat het Rijk deze stelselverantwoordelijkheid draagt. Het Rijk heeft hieraan voor de transitie ook uitvoering gegeven met de Jeugdwet, de 'meicirculaire' en de verschillende bestuurlijke afspraken die met de VNG en met vertegenwoordigers van andere partners in het jeugdveld zijn gemaakt. Voor het uitoefenen van zijn stelselverantwoordelijkheid kent het Rijk drie instrumenten. Het eerste is het 'inrichten', zoals het Rijk met onder andere de Jeugdwet heeft gedaan. Bij het inrichten worden (gewijzigde) verantwoordelijkheden toebedeeld en worden belangrijke eisen voor de jeugdhulp wettelijk vastgelegd. Het tweede instrument is het 'stimuleren' wanneer er sprake is van een onvolkomenheid in het stelsel, bijvoorbeeld omdat een speler in het jeugdveld zijn rol nog niet optimaal speelt. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan ondersteuning van gemeenten bij het ontwikkelen van een professionele inkoopfunctie op het jeugddomein. Het derde instrument is het meest vergaande: 'ingrijpen' als het ergens fundamenteel fout gaat. Tenslotte ligt onder het gebruik maken van deze instrumenten de opdracht van het Rijk om te zorgen voor een optimale informatiepositie. Een evaluatie maakt hiervan deel uit. De TSJ merkt op dat het Rijk onlangs zijn stelselverantwoordelijkheid "in een decentraal stelsel" heeft toegelicht.17 Deze toelichting betreft vooral de veranderde verantwoordelijkheid van het Rijk met betrekking tot gemeenten. Het Rijk behoudt stelselverantwoordelijkheid en draagt dus zorg voor inrichten, stimuleren en ingrijpen op de verschillende domeinen van het jeugdstelsel. Het is goed voor ogen te houden dat het Rijk bij het inrichten zorgt voor het bepalen wàt er gedaan moet worden en wie hiervoor verantwoordelijkheid draagt en in beginsel niet hòe dit moet worden gedaan. Het jeugdstelsel bestaat al. De huidige taak van het Rijk is dus om te bezien wat met deze decentralisatie wijzigt, dat vast te leggen in wet- en regelgeving, te bezien waar onvolkomenheden bestaan om daar te stimuleren en in te grijpen waar het fundamenteel mis gaat. Dat geldt voor de transitie én voor de transformatie en niet alleen in relatie tot de bestuurlijke verantwoordelijkheid van gemeenten, maar op alle domeinen.

Kamerstukdossier- en ondernummer	Inhoud van beroep op stelsel/systeemverantwoordelijkheid
Rapportage 'Publieke gezondheid borgen', bijlage bij Kamerstuk 32620, 167	Voor nieuwe taken, taken waarvan de context wijzigt of voor taken waarin anderszins veranderingen optreden (zoals de toezichtstaken) is het van belang dat er een gemeenschappelijk denkkader en een gedeelde visie bestaan, zowel vanuit de stelselverantwoordelijkheid (Rijk en gemeenten) als vanuit de professionals. Voor andere taken, bijvoorbeeld beleidsadvies en gezondheidsbevordering, is veel ruimte voor een gedifferentieerde aanpak, maar ook daar is kwaliteit een basisbegrip. Er is behoefte aan het van onderop borgen van de goede kennis over effectieve maatregelen voor publieke gezondheid.
Advies van de Raad van State inzake de derde periodieke beschouwing naar de interbestuurlijke verhoudingen, bijlage bij Kamerstuk 33400-VII, 67	De Afdeling merkt op dat de profielen anders luiden dan de eerdere profielen uit het decentralisatiekader van 2009 en de Visienota bestuur en bestuurlijke inrichting van 2011 (hierna: visienota) (zie eveneens in bijlage 5). Daarnaast merkt de Afdeling op dat de profielen in vage bewoordingen zijn beschreven, zoals bij de omschrijving van de verantwoordelijkheden van het Rijk: systeemverantwoordelijkheid, stelselverantwoordelijkheid en algemene verantwoordelijkheid (overeenkomstig de bestuurs-afspraken), eindverantwoordelijkheid en restverantwoordelijkheid voor het binnenlands bestuur, alsmede verantwoordelijkheid voor alle taken waar het op wordt aangesproken en die niet uitdrukkelijk zijn belegd bij andere bestuursorganen (overeenkomstig de visienota). Vooral de eind- en restverantwoordelijkheid laat veel ruimte aan het Rijk om zich met diverse beleidsterreinen bezig te (blijven) houden. Die verantwoordelijkheid vloeit volgens deze omschrijving voort uit "ergens op aangesproken" worden én "niet uitdrukkelijk elders is belegd". Aangezien door de open huishouding van provincies en gemeenten niet al hun taken "uitdrukkelijk" bij hen zullen zijn belegd, laat dit veel ruimte voor dubbele verantwoordelijkheden. De Afdeling neemt waar dat met een beroep op die verantwoordelijkheden, ook nadat taken zijn gedecentraliseerd, door het Rijk nadere regels worden gegeven, specifieke toezichtsbevoegdheden worden gecreëerd[143] of specifieke uitkeringen als financieringswijze worden gehanteerd[144] (zie hiervoor in de paragrafen 3.1 en 3.2).
Juridische vraagstukken transitie nieuw stelsel jeugd, bijlage bij Kamerstuk 31839, 290	In de Transitieagenda Jeugdzorg staat overigens dat het Rijk “systeem-verantwoordelijk en aanspreekbaar blijft voor de maatschappelijke resultaten van het stelsel”. Het gaat om een stelselverantwoordelijk-heid die voor het Rijk (VWS en VenJ). In het regeerakkoord is opgeno-men dat het Rijk een herinrichting doorvoert, initiatief hiertoe neemt, en er zorg voor draagt dat richting wordt gegeven aan de heirinrich-ting. Daarnaast betreft de stelselwijziging onder meer het (door)cen-traliseren van de verantwoordelijkheid voor jeugdzorg naar gemeenten. Het Rijk, provincies en zorgverzekeraars dragen allen een

Kamerstukdossier- en ondernummer	Inhoud van beroep op stelsel/systeemverantwoordelijkheid
	verantwoordelijkheid om de taken en verantwoordelijkheden zoals bedoeld met de herinrichting zorgvuldig over te dragen naar de gemeenten. Het is maar de vraag of op grond van deze stelselverantwoordelijkheid het Rijk kan worden aangesproken. Een instelling zou naar de burgerlijke rechter kunnen door het instellen van een onrechtmatige daadsactie (artikel 6:162 BW), maar het is zeer de vraag of deze vordering zal slagen gezien de zware juridische eisen die aan het instellen van een actie uit onrechtmatige daad worden gesteld.
Werkplan van de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) voor het jaar 2016, bijlage bij Kamerstuk 33149, 43	De Jeugdwet geeft de gemeenten de verantwoordelijkheid voor de jeugdhulp; zij zijn systeemverantwoordelijk. Het toezicht op de kwaliteit en veiligheid van de jeugdhulp is opgedragen aan de IJZ en de IGZ en deels ook aan de Inspectie VENJ. De IGZ werkt nauw samen met IJZ. In 2016 werken de IGZ en IJZ verder aan gezamenlijk toezicht en aan harmonisatie van werkwijzen en werkprocessen.
Overall rapportage sociaal domein 2015, bijlage bij Kamerstuk 3430r0 VII, F	Het begrip 'systeemverantwoordelijkheid' heeft binnen de rijksoverheid geen eenduidige betekenis; iedere minister geeft daar een eigen invulling aan (bzk 2013). Duidelijk is wel dat systeemverantwoordelijkheid te maken heeft met de verantwoordelijkheid die een minister heeft voor de werking van een stelsel, waaronder een gedecentraliseerd stelsel, dat het waarmaken van deze verantwoordelijkheid vaak gepaard gaat met monitoring, en – wanneer daar bepaalde uitkomsten uit voortkomen – met het aanspreken van de betrokken partijen op hun verantwoordelijkheden of, nog ingrijpender, op het treffen van (aanvullende) maatregelen. In deze rapportage betekent de systeemverantwoordelijkheid dat het landelijk perspectief wordt gekozen en geen uitspraken worden gedaan over het functioneren van individuele gemeenten.

3.C *Bijlage* Een internationaal kinderrechtenperspectief op de decentralisatie van de jeugdhulp

Maatwerk, gelijkheid en stelselverantwoordelijkheid in het kader van de Jeugdwet

T. Liefaard, J.E. Doek & D.S. Verkroost

3.C.1 Inleiding

Met de inwerkingtreding van de Jeugdwet is de jeugdhulp gedecentraliseerd naar de gemeenten. Gemeenten zijn sindsdien verantwoordelijk voor de uitvoering van alle jeugdhulp, kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering.[420] Door de decentralisatie zullen gemeenten "beter in staat zijn om integraal beleid te ontwikkelen en maatwerk te bieden, afgestemd op de lokale situatie en uitgaande van de mogelijkheden (eigen kracht) en de behoeften van individuele jeugdigen en hun ouders."[421] De combinatie van decentralisatie naar de gemeenten en het leveren van maatwerk brengt echter wel het risico van ongelijkheid tussen[422] of binnen[423] gemeenten met zich mee.[424] Van Emmerik en Boogaard zijn in hun stuk[425] uitgebreid ingegaan op de decentralisatie en gelijkheid vanuit een bestuursrechtelijk perspectief. Ondanks dat de jeugdhulp naar de gemeenten is gedecentraliseerd, blijft ook bij het Rijk een verantwoordelijkheid liggen. In de parlementaire stukken wordt dit aangeduid als 'stelselverantwoordelijkheid'.[426] Ingevolge de memorie van toelichting bij de Jeugdwet gaat het bij de stelselverantwoordelijkheid om "het bepalen en het handhaven van de regels, waaronder ook de toedeling van verantwoordelijkheden en het zorgen voor noodzakelijke voorzieningen." Het houdt in dat op tijd wordt ingegrepen wanneer het stelsel niet goed functioneert. Hierbij kan het nodig zijn om een bepaalde verantwoordelijkheids- of rolverdeling te herzien als het publieke belang niet goed wordt geborgd. Het Rijk is verantwoordelijk voor het jeugdbeleid in algemene termen en de gemeente voor het concrete jeugdbeleid. Het Rijk schept de voorwaarden, terwijl de directe verantwoordelijkheid voor beleidsprestaties bij de gemeenten ligt.[427] Boogaard en Van Emmerik hebben de stelselverantwoordelijkheid van het Rijk na de decentralisatie van de jeugdhulp geanalyseerd vanuit een staatsrechtelijk perspectief.[428]

In dit hoofdstuk worden de decentralisatie en gelijkheid en decentralisatie en stelselverantwoordelijkheid bekeken vanuit een internationaal kinderrechtenperspectief. Vloeit er

420 Zie ook *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, p. 98.

421 *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, 3, p. 3; zie ook p. 63.

422 Zie bijvoorbeeld Van Tol 2016 en Transitie Autoriteit Jeugd 2017, p. 3.

423 Zie bijvoorbeeld Monitor Transitie Jeugd 2016, p. 6.

424 Defence for Children & UNICEF 2017, p. 25.

425 M.L. van Emmerik & G. Boogaard, *Decentralisatie in de jeugdhulp getoetst aan het gelijkheidsbeginsel*, Leiden: Universiteit Leiden 2017 (zie bijlage 3.A).

426 Zie bijvoorbeeld *Kamerstukken II* 2012/2013, 33684, 3, p. 216-217.

427 *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, 3, p. 216.

428 G. Boogaard & M.L. van Emmerik, *Decentralisatie van politieke verantwoordelijkheid; Evaluatie van de stelselverantwoordelijkheid onder de nieuwe Jeugdwet*, Leiden: Universiteit Leiden 2017 (zie bijlage 3.B).

een recht op jeugdhulp voort uit internationale normen, en zo ja, wat houdt dit recht dan in? En hoe is de uitwerking van het uitgangspunt van de Jeugdwet dat uitgegaan wordt van de eigen kracht en verantwoordelijkheid van het gezin, te verstaan in het licht van het internationale recht? Hoe verhouden positieve verplichtingen van verdragsstaten, die voortvloeien uit internationale verdragen, zich tot een gedecentraliseerd stelsel? Wat betekenen internationale verplichtingen voor gemeenten in relatie tot de stelselverantwoordelijkheid op rijksniveau? En hoe wordt vanuit het internationale recht aangekeken tegen het begrip 'stelselverantwoordelijkheid'?

In het Internationaal Verdrag voor de rechten van het kind (IVRK) en de door het VN-Kinderrechtencomité gepubliceerde documenten kunnen diverse aanknopingspunten worden gevonden die betrekking hebben op deze thema's. In de memorie van toelichting staat bovendien dat het IVRK als richtsnoer voor het nieuwe stelsel van jeugdhulp dient.[429] Zo is Nederland op grond van artikel 3 IVRK verplicht een kind te verzekeren van de bescherming en de zorg die nodig zijn voor zijn[430] welzijn. Daarnaast heeft het kind op grond van artikel 24 IVRK recht op de best mogelijke gezondheid en gezondheidszorg. Het Rijk moet ernaar streven dat geen enkel kind het recht op toegang tot deze voorzieningen voor gezondheidszorg wordt onthouden.[431]

De opbouw van dit hoofdstuk is als volgt. Allereerst wordt gekeken naar de werking en de inhoud van het IVRK. Hierbij wordt ook gekeken naar het non-discriminatiebeginsel, zoals dat is neergelegd in artikel 2 van dit Verdrag. Dit recht is als één van de vier algemene beginselen aangewezen door het VN-Kinderrechtencomité en is van belang als het gaat om de vraag naar gelijkheid. Vervolgens wordt gekeken naar het concept van minimale kernverplichtingen, welk concept dwars door de vraagstukken van gelijkheid en stelselverantwoordelijkheid heen loopt. In deze paragraaf wordt ook ingegaan op het concept van progressieve realisatie en procedurele gelijkheid. Tot slot wordt kort ingegaan op de verantwoordelijkheden van de staat en de gemeenten na de decentralisatie van de jeugdhulp.

3.C.2 Het Internationaal Verdrag voor de rechten van het kind

Kinderen zijn dragers van verschillende rechten, welke grotendeels zijn neergelegd in het – juridisch bindende[432] – Internationaal Verdrag voor de rechten van het kind (IVRK).[433] Het IVRK is in 1989 aanvaard door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties en in 1990 in werking getreden. In Nederland is het IVRK op 8 maart 1995 in werking getreden. Doordat het Koninkrijk der Nederlanden het Verdrag heeft ondertekend en geratificeerd, moet de Nederlandse staat alle passende maatregelen nemen om de in het Verdrag erkende rechten te verwezenlijken (art. 4 IVRK). De bepalingen van het IVRK zijn van toepassing op ieder persoon jonger dan achttien jaar, tenzij volgens het nationale recht de meerderjarigheid eerder wordt bereikt (art. 1 IVRK). Hetgeen in dit hoofdstuk wordt beschreven, geldt dientengevolge voor personen onder de achttien jaar.

---

429 *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, 3, p. 62.

430 Omwille van de leesbaarheid wordt in dit hoofdstuk gesproken over 'hem' en 'zijn' en niet over 'hem of haar' of 'zijn of haar'.

431 *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, 3, p. 41.

432 Zie bijvoorbeeld Nollkaemper 2011, p. 488.

433 New York, 20 november 1989, *Trb.* 1990, 46 (en/fr); *Trb.* 1990, 170 (nl), *Trb.* 1997, 83 (rectificatie).

Het IVRK heeft een verandering gebracht in de wijze waarop juridisch wordt aangekeken tegen het kind. Het kind moet niet langer worden beschouwd als een passief, kwetsbaar object van zorg en bescherming, maar als een zich ontwikkelend rechtssubject dat drager is van fundamentele rechten, in beginsel zoals ieder ander mens.[434] Het kind is afhankelijk en autonoom naar mate hij zich verder ontwikkeld.[435]

Het IVRK is een mensenrechtenverdrag dat zowel burgerlijke en politieke rechten, als economische, sociale en culturele rechten omvat.[436] In het Verdrag kunnen drie P's worden onderscheiden: *Protection* (bescherming), *Provision* (voorzieningen) en *Participation* (bescherming).[437] Er bestaat geen hiërarchie tussen de bepalingen van het IVRK. Alle artikelen van het IVRK zijn van even groot belang. Zij zijn op zichzelf van belang, maar tegelijkertijd ook onlosmakelijk met elkaar verbonden.[438] Er wordt in dit verband ook wel gesproken van een 'holistische werking' van het Verdrag.[439]

3.C.2.1 Positie kind, ouders en staat

Het IVRK bevat verschillende bepalingen die betrekking hebben op de rechten, plichten en verantwoordelijkheden van het kind, de ouders en de staat. In de eerste plaats kent het IVRK verschillende rechten toe aan kinderen, zoals het recht op leven en ontwikkeling (art. 6 IVRK) en het recht op bescherming tegen kindermishandeling (art. 19 IVRK). Deze rechten van het kind houden ook verplichtingen van de staat in. Ingevolge artikel 4 IVRK moet de staat alle passende maatregelen nemen om de in het IVRK erkende rechten te verwezenlijken. Daarnaast hebben ouders de eerste verantwoordelijkheid voor de opvoeding en de ontwikkeling van het kind, waarbij het belang van het kind hun allereerste zorg is (art. 18 lid 1 en 2 IVRK; zie ook art. 3 lid 1 IVRK). Staten verlenen, om de toepassing van de in het IVRK genoemde rechten te waarborgen en te bevorderen (zie ook art. 4 IVRK), passende bijstand aan ouders bij de uitoefening van hun verantwoordelijkheden die de opvoeding van het kind betreffen. Ook waarborgen zij, ingevolge het tweede lid van artikel 18 IVRK, de ontwikkeling van instellingen, voorzieningen en diensten voor kinderzorg. Ingevolge artikel 5 IVRK eerbiedigt de staat de verantwoordelijkheden, rechten en plichten van de ouders voor het voorzien in passende leiding en begeleiding bij de uitoefening door het kind van de in het IVRK erkende rechten, op een wijze die verenigbaar is met de zich ontwikkelende vermogens van het kind. De staat neemt alle passende wettelijke en bestuurlijke maatregelen en maatregelen op sociaal en opvoedkundig gebied om het kind te beschermen tegen alle vormen van misbruik en verwaarlozing. Deze maatregelen dienen doeltreffende procedures te omvatten voor de invoering van sociale programma's om te voorzien in de nodige ondersteuning van het kind en van degenen die de zorg voor het kind hebben, alsmede procedures voor andere vormen van voorkoming van en voor opsporing, melding, verwijzing, onderzoek, behandeling en follow-up van gevallen van kindermishandeling en, indien van toepassing, voor inschakeling van rechterlijke instanties (art. 19

434 Zie onder meer de artt. 5 en 12 IVRK; Zie ook Willems 2005, p. 97.

435 Verhellen 2011, p. 2 en Reynaert, Roose, Vandenhole & Vlieghe 2011, zoals aangehaald in Verhellen 2015, p. 50.

436 Verhellen 2015, p. 49.

437 Verhellen 2015, p. 49-50.

438 Verhellen 2015, p. 49.

439 Zie ook UN Committee on the Rights of the Child (CRC), *General comment no. 5 (2003): General measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child*, 27 November 2003, CRC/GC/2003/5.

IVRK). Wanneer een kind tijdelijk of blijvend niet in het gezin waartoe het behoort, kan verblijven of men in het belang van dit kind niet kan toestaan dat het bij het gezin blijft, heeft het kind recht op bijzondere bescherming en bijstand van staatswege. De staat waarborgt een andere vorm van zorg voor dat kind, zoals plaatsing in een pleeggezin of een geschikte instelling voor kinderzorg. Hierbij wordt op passende wijze rekening gehouden met de wenselijkheid van continuïteit in de opvoeding van het kind, met de etnische, godsdienstige en culturele achtergrond van het kind en met zijn achtergrond wat betreft taal (art. 20 IVRK).

3.C.2.2 Een recht op jeugdhulp?

Onder de Wet op de jeugdzorg bestond een aanspraak op jeugdzorg, dit is echter per 1 januari 2015 vervangen door een 'jeugdhulpplicht'. Gemeenten hebben op deze manier veel beleidsvrijheid gekregen, waar ruimte is voor maatwerk. Het uitgangspunt is de eigen kracht van de jeugdige en zijn ouders: de gemeente is alleen gehouden een voorziening te treffen wanneer de jeugdige en zijn ouders er op eigen kracht niet uitkomen. De gemeente beslist vervolgens of en welke voorziening een jeugdige nodig heeft (art. 2.3 lid 1 Jeugdwet). De gemeente moet zorgen voor een deskundige advisering over een beoordeling van de vraag of er een jeugdhulpvoorziening nodig is en welke voorziening dit dan is. De gemeente kan overigens wel een zelfstandige afweging maken over welke voorziening moet worden getroffen.[440] De Centrale Raad voor Beroep heeft dit in mei 2017 bevestigd en aangegeven dat de gemeente ook moet nagaan of de ouders de hulp zelf kunnen bieden.[441] Het beroep op een voorziening zal naar verwachting van de wetgever geringer zijn naarmate de gemeente erin slaagt om de jeugdige en diens ouders in de preventieve sfeer te helpen. Wel wordt in de memorie van toelichting opgemerkt dat de gemeente daarbij vanzelfsprekend wel gebonden is aan internationale verdragen, waaronder het IVRK. 'Hoewel deze verdragen zich richten tot de verdragspartijen en deze het over het algemeen geen recht geven op specifieke voorzieningen, kunnen zij wel van invloed zijn op de invulling van de jeugdhulpplicht,' aldus de memorie van toelichting.[442]

Het voorgaande betekent echter niet dat er geen recht op jeugdhulp meer bestaat. Uit het IVRK kan namelijk een recht op jeugdhulp worden afgeleid, gelet op de vele bepalingen die betrekking hebben op de ontwikkeling van het kind, de bescherming van kinderen tegen mishandeling, verwaarlozing of uitbuiting (zie onder andere artt. 19 en 34 IVRK), en essentiële voorzieningen voor kinderen, zoals gezondheidszorg (art. 24 IVRK), zorg voor kinderen met een handicap (art. 23 IVRK), een minimum levensstandaard (art. 27 IVRK) en alternatieve zorg (art. 20 IVRK).[443] En dit internationaal recht blijft, zo wordt ook bevestigd in de memorie van toelichting,[444] onverkort van toepassing. Het recht op jeugdhulp gaat gepaard met (positieve) verplichtingen voor de staat. Op grond van artikel 3 lid 2 en 3 IVRK moet de staat het kind verzekeren van de bescherming en de zorg die nodig zijn voor zijn welzijn, rekening houdend met de rechten en plichten van zijn ouders of anderen die wettelijk verantwoordelijk zijn voor het kind, en hiertoe alle passende wettelijke en bestuurlijke maatregelen

440 *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, 3, p. 17.

441 Zie CRvB 1 mei 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:1477.

442 *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, 3, p. 17.

443 Zie ook Meuwese 2002, p. 22-28.

444 Zie bijvoorbeeld *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, 3, p. 62 e.v.

nemen. De staten moeten bovendien waarborgen dat instellingen, diensten en voorzieningen die verantwoordelijk zijn voor de zorg en bescherming van kinderen voldoen aan de door de bevoegde autoriteiten vastgestelde normen, met name ten aanzien van de veiligheid, gezondheid, het aantal personeelsleden en hun geschiktheid en bevoegd toezicht.

3.C.2.3 Procedurele rechten

Zoals gezegd is het kindbeeld van het IVRK dat het kind als afhankelijk, maar ook in toenemende mate (afhankelijk van zijn leeftijd en rijpheid) als autonoom moet worden gezien. Naast *protection* en *provision* is ook *participation* een belangrijke pijler van het IVRK. Het IVRK bevat in het kader daarvan een aantal belangrijke processuele rechten. Zo heeft het kind op grond van artikel 12 IVRK het recht om gehoord te worden. In elke procedure die het kind betreft, moet het kind in beginsel de gelegenheid worden geboden om gehoord te worden. De staat moet verzekeren dat het kind dat in staat is zijn eigen mening te vormen, het recht heeft die mening vrijelijk te uiten in alle aangelegenheden die hem betreffen. Aan de mening van het kind moet voorts een passend belang worden gehecht in overeenstemming met zijn leeftijd en rijpheid. Dit recht om gehoord te worden is ook erkend in de rechtspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM).[445]

Verder heeft het kind het recht op informatie (art. 17 IVRK) en het recht op privacy (art. 16 IVRK). In dit verband zijn ook de *Guidelines on child-friendly justice*[446] relevant. Deze – niet juridisch bindende, doch wezenlijke[447] – internationale richtlijnen hebben betrekking op de participatie van kinderen in juridische en administratieve procedures en vragen onder meer dat procedures aangepast zijn aan de rechten en behoeften van kinderen en gebaseerd zijn op de beginselen van een eerlijk proces. Hierbij hoort onder meer een adequate informatievoorziening naar kinderen toe.

3.C.2.4 Non-discriminatie

Het VN-Kinderrechtencomité heeft een viertal IVRK-bepalingen aangewezen als *general principles*. Dit zijn het recht op non-discriminatie (art. 2 IVRK),[448] de bepaling dat de belangen van het kind de[449] eerste overweging zijn (art. 3 lid 1 IVRK), het recht op leven en ontwikkeling (art. 6 IVRK) en het recht om gehoord te worden (art. 12 IVRK).[450] De rechten uit het IVRK, zoals het recht op jeugdhulp en de participatoire rechten, moeten in samenhang met deze rechten worden beschouwd, waaronder dus ook het recht op non-discriminatie. Zoals in het stuk van Van Emmerik en Boogaard[451] al duidelijk

445 EHRM 3 september 2015, appl. nr. 10161, 13 (M. en M. t. Kroatië); Zie ook de annotatie bij deze uitspraak van M. Bruning (*ECHR* 2016, nr. 234); Zie ook Florescu, Liefaard & Bruning 2015.

446 Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on child friendly justice, CM/Del/Dec(2010)1098/10.2c, 17 November 2010.

447 Liefaard 2016; Zie ook Blaak, Bruning & Eijgenraam 2012, p. 126.

448 Zie ook Human Rights Committee, *General comment No. 18* (1989), HRI/GEN/1/Rev.6, pp. 147 e.v.

449 Overigens wordt in de Engelse tekst van het IVRK gesproken van 'een' eerste overweging.

450 UN Committee on the Rights of the Child (CRC), *General comment no. 5 (2003): General measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child*, 27 November 2003, CRC/GC/2003/5, par. 12.

451 M.L. van Emmerik & G. Boogaard, *Decentralisatie in de jeugdhulp getoetst aan het gelijkheidsbeginsel*, Leiden: Universiteit Leiden 2017 (zie bijlage 3.A).

werd, is het recht op non-discriminatie relevant in het kader van de decentralisatie van de jeugdhulp. Vanuit een internationaal kinderrechtenperspectief kunnen aan het stuk van Van Emmerik en Boogaard enkele overwegingen worden toegevoegd.

In deze paragraaf wordt eerst gekeken naar het recht op non-discriminatie, zoals is neergelegd in artikel 2 IVRK. Vervolgens wordt gekeken naar de zorgen van het VN-Kinderrechtencomité over de ongelijkheden die mogelijk met de decentralisatie van de jeugdhulp gepaard gaan.

a. Het recht op non-discriminatie (artikel 2 IVRK)

Het recht op non-discriminatie, zoals dat is neergelegd in artikel 2 IVRK, brengt mee dat staten de in het IVRK beschreven rechten voor ieder kind onder hun rechtsbevoegdheid waarborgen en eerbiedigen, zonder discriminatie van welke aard dan ook, ongeacht ras, huidskleur, geslacht, taal, godsdienst, politieke of andere overtuiging, nationale, etnische of maatschappelijke afkomst, welstand, handicap, geboorte of andere omstandigheid van het kind of van zijn ouder of wettige voogd. Non-discriminatie is niet zomaar een verplichting van de staat of een rechtsbeginsel, maar vormt een recht van het kind.[452] Dit recht op non-discriminatie bevat drie elementen, die de staat verbieden om:

1 de drager van het recht anders te behandelen dan een ander persoon (of personen) als het gaat om een specifiek belang, omdat de drager van het recht tot een bepaalde categorie (ras, geslacht, etc.) behoort;

2 wanneer deze ongelijke behandeling leidt tot aantasting in het genieten van dat belang door deze drager in vergelijking tot de andere persoon (of personen) die dit belang genieten;

3 en dat belang beschermd is door een ander recht in het IVRK (het is dus een paraplubepaling).[453]

Er wordt hierbij geen subjectieve beoordeling gemaakt over of de discriminatie billijk, redelijk of proportioneel is.[454] Het is een absoluut recht.[455] Het anders behandelen van een persoon bevat twee variabelen: er is altijd een criterium waarop de andere behandeling berust en een specifiek gebied of belang waar de behandeling toe behoort.[456]

Artikel 2 lid 1 IVRK bevat een opsomming van gronden waar de discriminatie in gelegen kan zijn, welke wordt afgesloten met een meer open grond: ‘of andere omstandigheid van het kind of van zijn

452 Abramson 2008, p. 7 en 53.

453 Abramson 2008, p. 18, 25 en 29; Zie ook Human Rights Committee, *General Comment No. 18*, UN Doc. HRI/GEN/1/Rev.8, 2006, par. 7.

454 Abramson 2008, p. 30.

455 Abramson 2008, p. 40.

456 Abramson 2008, p. 20.

ouder of wettige voogd'. Dit is echter geen op zichzelf staand open einde, maar moet in samenhang worden gelezen met de andere gronden voor discriminatie.[457]

Ten opzichte van het recht op non-discriminatie in andere mensenrechtenverdragen, bevat het IVRK een unieke grond: het kind mag niet worden gediscrimineerd of bestraft op grond van omstandigheden of de activiteiten van, de meningen geuit door, of de overtuigingen van de ouders, wettige voogden of familieleden van het kind (art. 2 lid 2 IVRK). Bijvoorbeeld omdat het kind buiten een huwelijk is geboren of doordat ouders behoren tot bepaalde politieke of religieuze groepen. De elementen van het tweede lid van artikel 2 IVRK zijn lastig te specificeren, vanwege de formulering van dit lid en het gebrek aan een duidelijke totstandkomingsgeschiedenis. Aanvankelijk bevatte de voorgestelde verdragstekst niet de bepaling zoals nu is terug te vinden in artikel 2 lid 2 IVRK. Verschillende staten hebben zich over de verdragstekst gebogen, waarin ook discriminatie op grond van factoren die gelegen zijn in de ouders begrepen is. Uiteindelijk heeft dit geresulteerd in de verdragstekst zoals die nu te vinden is in artikel 2 lid 2 IVRK. De *travaux préparatoires* geven helaas weinig zicht in de bedoelingen van de huidige tekst. Abramson heeft een poging gewaagd om de elementen van artikel 2 lid 2 IVRK te specificeren. Dit heeft geresulteerd in de volgende specificatie: de staat mag de drager van het recht niet onredelijk anders behandelen op grond van de acties, overtuigingen of status van de ouders of om opzettelijk de drager van het recht te laten lijden vanwege de acties, overtuigingen of status van de ouders. Dit lid bevat – in tegenstelling tot het eerste lid van artikel 2 IVRK – geen paraplubepaling en is geen absoluut recht, maar afhankelijk van de context.[458]

b. De zorgen van het VN-Kinderrechtencomité betreffende de decentralisatie van de jeugdhulp

In de meest recente *concluding observations* (2015) van het VN-Kinderrechtencomité aan het adres van Nederland wordt aandacht besteed aan de decentralisatie van de jeugdhulp. Hierbij moet voorop worden gesteld dat een decentralisatie van het sociale domein internationaal gezien geen nieuw verschijnsel is en ook niet wordt afgewezen.[459] Meerdere staten kennen immers een gedecentraliseerd of federaal stelsel, waarbij diverse terreinen waarbij mensenrechten een rol spelen, op lokaal niveau zijn geregeld. Dit heeft er mede toe geleid dat de relevantie van internationale mensenrechten op lokaal niveau is toegenomen.[460] Deze focus op mensenrechten op lokaal niveau kan leiden tot meer gelijkheid binnen de gemeente, doordat het non-discriminatiebeginsel één van de belangrijke mensenrechten is die ook op lokaal niveau serieus genomen moet worden. Tegelijkertijd brengt het ook het risico met zich mee dat in sommige gemeenten mensenrechten een hoge prioriteit hebben, terwijl zij in andere gemeenten minder aandacht genieten. Dit kan leiden tot ongelijkheid

457 Abramson 2008, p. 27-28.

458 Abramson 2008, p. 130.

459 CRC Committee, *General Comment No. 5 General measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child*, CRC/GC/2003/5, par. 40 en 41.

460 Oomen 2015.

tussen de ene gemeenten waarbij kinderen in een gemeente (veel) beter af zijn dan kinderen in een andere naburige gemeente.[461]

Het Comité heeft zijn zorgen geuit over het feit dat de decentralisatie van de jeugdhulp onder een dusdanige tijdsdruk wordt bewerkstelligd dat dit de kwaliteit, tijdspanne en capaciteit van de gemeenten kan aantasten. Ook spreekt het Comité zijn bezorgdheid uit over het feit dat de decentralisatie ongelijkheden in toegang tot diensten tussen de verschillende gemeenten kan veroorzaken. Het Comité doet vervolgens de aanbeveling aan de staat om te verzekeren dat de gemeenten van Nederland, inclusief St. Eustatius, Saba en Bonaire, voldoende en passende middelen en capaciteit hebben om hun nieuwe taken tijdig, en zonder negatieve gevolgen voor de kwaliteit en kwantiteit van de diensten, uit te oefenen. Het Comité dringt er ook op aan ervoor te zorgen dat kinderen in alle gemeenten in Nederland gelijke toegang hebben tot diensten die van kwaliteit en in overeenstemming met passende standaarden zijn.[462]

3.C.3 Minimale kernverplichtingen

De woorden van het VN-Kinderrechtencomité impliceren dat de staat moet zorgen voor kwaliteitseisen en passende standaarden. Dit roept de vraag op of per (kinder)recht een minimum is aan te merken, waar de staat in ieder geval aan moet voldoen. Bestaat er een minimum recht op hulp? Hierbij speelt mee dat uit verschillende kinderrechten positieve verplichtingen van de staat voortvloeien en dat sociale grondrechten een inspanningsverplichting (zorgplichten) voor de overheid bevatten.[463] In deze paragraaf wordt hier nader op ingegaan.

Voor een goed begrip van dit vraagstuk wordt in deze paragraaf eerst gekeken naar het onderscheid tussen economische, sociale en culturele rechten en burgerlijke en politieke rechten in het IVRK. Vervolgens wordt het concept van minimale kernverplichtingen bestudeerd, waarbij onder meer wordt ingegaan op het onderscheid tussen het vrijwillige en het gedwongen kader en het concept van progressieve realisatie. Daarna wordt kort ingegaan op procedurele gelijkheid.

3.C.3.1 Economische, sociale en culturele rechten en burgerlijke en politieke rechten

In het internationale recht wordt onderscheid gemaakt tussen economische, sociale en culturele rechten en burgerlijke en politieke rechten. De Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens (UVRM) bevatte zowel burgerlijke en politieke rechten als economische, sociale en culturele rechten. Op het moment dat deze rechten in een bindende verdragstekst werden omgezet, is besloten om twee aparte verdragen te maken. Dit zijn het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR) en het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (IVESCR). Er zouden namelijk andersoortige verplichtingen uit beide soorten rechten voortvloeien die een afzonderlijke benadering vereisen. De burgerlijke en politieke rechten zijn namelijk kosteloze onthoudingsverplichtingen die onmiddellijk te realiseren zijn, terwijl economische,

461 Vergelijk Oomen 2015.

462 CRC Committee, *Concluding observations on the fourth periodic report of the Netherlands*, CRC/C/NDL/CO/4, 8 June 2015, par. 12-13, zie ook par. 14-15.

463 Vonk e.a. 2016, p. 123.

sociale en culturele rechten actieve statelijke verplichtingen bevatten die geld en inspanningen kosten.[464]

Eerder in deze bijdrage werd al duidelijk dat het IVRK zowel burgerlijke en politieke rechten als economische, sociale en culturele rechten bevat. In de wettekst wordt dan ook onderscheid gemaakt als het gaat om de verplichting tot implementatie van deze rechten. In artikel 4 IVRK staat namelijk dat staten alle passende wettelijke, bestuurlijke en andere maatregelen nemen om de in het IVRK erkende rechten te verwezenlijken. Ten aanzien van de economische, sociale en culturele rechten moeten staten deze maatregelen nemen in de ruimste mate waarin de hun ter beschikking staande middelen dit toelaten en, indien nodig, in het kader van internationale samenwerking.[465] Dit onderscheid is gemaakt, omdat de realisatie van economische, sociale en culturele rechten de aanwezigheid van middelen verondersteld. Ook in het recente General Comment nr. 19 onderscheidt het Comité de economische, sociale en culturele rechten van de burgerlijke en politieke rechten. Staten moeten de burgerlijke en politieke rechten onmiddellijk implementeren, maar de economische, sociale en culturele rechten moeten worden gerealiseerd '*to the maximum extent of their available recources*'. Dit impliceert, zo schrijft het Comité, dat de volledige realisatie van deze rechten progressief verloopt (progressieve realisatie, zie par. 3.C.2.1).[466]

In het IVRK is niet verduidelijkt welke rechten tot de ene categorie behoren en welke tot de andere. Het VN-Kinderrechtencomité heeft aangegeven dat de economische, sociale en culturele rechten onlosmakelijk vervlochten zijn met burgerlijke en politieke rechten.[467] Omdat de rechten uit het IVRK met elkaar samen hangen en ondeelbaar zijn, is bovendien voorzichtigheid geboden bij het onderscheiden van de rechten in de twee categorieën.[468] Toch geeft het Comité aan dat de artikelen 2, 3, 6, 7, 8, 12, 13-17, 37(a) IVRK als burgerlijke en politieke rechten zijn aan te merken, of in ieder geval elementen bevatten die als burgerlijk of politiek recht zijn aan te merken.[469] Omdat het VN-Kinderrechtencomité zich niet voor alle rechten duidelijk heeft uitgelaten over de vraag tot welke categorie zij behoren, kan geen zuivere opsomming gegeven worden van de rechten die als sociale, economische en culturele rechten respectievelijke burgerlijke en politieke rechten moeten worden aangemerkt. Wel kan per recht worden gekeken in welk verdrag (IVBPR of IVESCR) soortgelijke rechten zijn opgenomen. Dit levert het volgende overzicht op:

---

464 Ryngaert 2015, p. 59.

465 Zie over internationale samenwerking: Vandenhole 2009, p. 23-62. Vergelijk ook art. 2 IVESCR en art. 2 IVBPR; Zie ook Leijten 2015, p. 187-190.

466 CRC Committee, *General Comment No. 19 on public budgeting for the realization of children's rights (art. 4)*, CRC/C/GC/19, 20 July 2016, par. 25.

467 CRC Committee, *General Comment No. 5 General measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child*, CRC/GC/2003/5, par. 6; Ryngaert 2015, p. 43.

468 Zie ook CRC Committee, *General Comment No. 19 on public budgeting for the realization of children's rights (art. 4)*, CRC/C/GC/19, 20 July 2016, par. 30.

469 CRC Committee, *General Comment No. 5 General measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child*, CRC/GC/2003/5, par. 6.

Artikel IVRK	Vergelijkbaar artikel IVBPR	Vergelijkbaar artikel IVESCR
Artikel 3 lid 2 IVRK	Artikel 24 IVBPR	—
Artikel 3 lid 3 IVRK	—	—
Artikel 5 IVRK	—	—
Artikel 6 IVRK	Artikel 6 IVBPR	—
Artikel 9 IVRK	Artikel 17 IVBPR	—
Artikel 12 IVRK	Artikel 19 IVBPR	—
Artikel 13 IVRK	Artikel 19 IVBPR	—
Artikel 18 IVRK	Artikel 24 en 23 IVBPR	Artikel 10 IVESCR
Artikel 19 IVRK	Artikel 7 IVBPR	—
Artikel 20 IVRK	—	—
Artikel 23 IVRK	—	—
Artikel 24 IVRK	—	Artikel 12 IVESCR
Artikel 25 IVRK	—	—
Artikel 27 IVRK	—	Artikel 11 IVESCR

3.C.3.2 Minimale kernverplichtingen

Het VN-Comité voor Economische, Sociale en Culturele Rechten (CESCR) hanteert bij de toetsing van de naleving van het IVESCR het concept van *minimum core obligations*.[470] De minimale kernverplichtingen zijn de minimale kern van een mensenrecht en worden gevormd door de 'minimum essentiële elementen' van een recht. Deze 'minimum essentiële elementen' zijn volgens het CESCR dat deel van een recht dat de bestaansreden van dit mensenrecht vormt.[471] De minimale kernverplichtingen zijn de noodzakelijke verplichtingen van een staat om de minimale essentiële elementen te vervullen. Het zijn absolute minimale aanspraken van individuen of groepen waarvan staten verplicht zijn ze te realiseren. Als dit niet het geval is, wordt verondersteld dat de staat het mensenrecht schendt.[472] De kernverplichtingen zijn niet onderworpen aan progressieve realisatie (zie hierover later meer), maar dienen door de staat onmiddellijk gerealiseerd te worden.[473]

Volgens het CESCR gaat het bij de toetsing van de minimale kernverplichtingen om zaken waarbij aanstonds duidelijk is dat een staat niet aan zijn verdragsverplichting voldoet, bijvoorbeeld omdat een bepaald aantal individuen geen toegang heeft tot essentiële basisvoorzieningen zoals voeding, basale gezondheidszorg, een dak boven het hoofd of toegang tot basaal onderwijs.[474] Hierbij moet evenwel rekening worden gehouden met de beschikbaarheid van 'resources', hoewel het in het geval

470 Allers 2015.

471 Zie ook Leijten 2015, p. 183.

472 Ryngaert 2015, p. 87-88.

473 Ryngaert 2015, p. 31. Zie ook Allers 2015 waarin onder meer wordt opgemerkt dat het EHRM op ruime wijze sociale rechten inleest in de klassieke rechten uit het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Tegelijkertijd betracht het EHRM wel terughoudendheid als het gaat om het garanderen van de sociale rechten. De invulling van sociale rechten brengt namelijk kosten met zich mee, waardoor dit vraagstuk volgens het EHRM beter op nationaal niveau kan worden opgelost.

474 Zie UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *General Comment No. 3: The nature of States parties obligations (art. 2, para. 1 of the Covenant)*, UN Doc. E/1991/23, 14 December 1990, par. 10; Zie ook Leijten 2015, p. 192-196.

van een tekort aan middelen aan de staat is om aan te tonen dat het alles heeft gedaan om prioriteit te geven aan het waarborgen van de minimum kernverplichtingen.

Het VN-Kinderrechtencomité is terughoudend in het opnemen en toepassen van het concept van minimale kernverplichtingen als het gaat om kinderrechten.[475] Het feit dat het niet gemakkelijk is om de artikelen van het IVRK op te delen in sociale, culturele en economische rechten en burgerlijke en politieke rechten, hoeft hier dus niet aan in de weg te staan.[476] Een minimale kern kan namelijk ook bij burgerlijke en politieke rechten worden vastgesteld. Toch is het VN-Kinderrechtencomité terughoudend. In General Comment nrs. 12 en 15 heeft het VN-Kinderrechtencomité wel het concept van minimale kernverplichtingen opgenomen ten aanzien van het recht om gehoord te worden (art. 12 IVRK) en het recht op het genot van de hoogst mogelijke gezondheidsstandaard (art. 24 IVRK).[477] Ook wordt in General Comment nr. 5 opgemerkt dat de General Comments van andere VN-Comités, waaronder het CESCR, ook relevant zijn voor de rechten van het kind.[478] Het CESCR vestigt in zijn General Comments speciale aandacht op kwetsbare of achtergestelde groepen, waarbij eveneens gedacht kan worden aan kinderen.[479] Overigens bestaat op tot heden geen General Comment van een VN-Comité dat specifiek gaat over jeugdhulp, en dus ook niet over minimale kernverplichtingen in dat verband.

Vonk e.a. schrijven dat de zorgplicht van de overheid intenser is naarmate het meer gaat om minimale aanspraken voor weerloze personen. Zij verwijzen hierbij naar artikel 20 lid 2 en 3 Grondwet, waarin aanspraken op sociale zekerheid en een recht op bijstand van overheidswege worden geregeld. De overheid moet toezien op het bestaan van een behoorlijk jeugdhulpstelsel dat voorziet in de noodzakelijke basisvoorzieningen voor personen die geen beroep kunnen doen op anderen.[480] Dit vindt ook steun in de rechtspraak van het EHRM waaruit onder meer ten aanzien van kinderen in tehuizen, mensen in gevangenissen en vluchtelingen bijzondere verplichtingen voor de staat voortvloeien, waarbij een gebrek aan financiële middelen geen afdoende argument bood om onder deze (minimum)verplichtingen uit te komen.[481]

Ofschoon vanuit het VN-Kinderrechtencomité nauwelijks een specifieke richting wordt gegeven aan de betekenis en invulling van minimale kernverplichtingen, kan het zijn dat bepaalde rechten en het belang van het kind als kernbeginsel enige richting kunnen geven, waarbij bovendien rekening wordt gehouden met kwetsbare groepen kinderen. Zo is voorstelbaar dat ten aanzien van het wegnemen van een bepaalde bedreiging van de ontwikkeling van het kind een minimumverplichting geldt om

475 Ryngaert 2015.

476 Ryngaert 2015, p. 96 en 98.

477 CRC Committee, *General Comment No. 12 The right of the child to be heard*, CRC/C/GC/12, 2009 en CRC Committee, *General Comment No. 15 The right of the child to the enjoyment of the highest attainable standard of health (art. 24)*, CRC/C/GC/15, 2013. Zie ook Ryngaert 2015, p. 95.

478 Vergelijk CRC Committee, *General Comment No. 5 General measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child*, CRC/GC/2003/5, par. 5; Zie Ryngaert 2015, p. 87-94.

479 Zie bijvoorbeeld UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *General Comment No. 14: The right to the highest attainable standard of health (art. 12)*, UN Doc. E/C.12/2000/4, 11 August 2000, par. 43; Zie ook Ryngaert 2015, p. 91.

480 Vonk e.a. 2016, p. 124.

481 Allers 2015, p. 288-289.

‘snel en adequaat’ te handelen, zodat dat kind niet onnodig bloot wordt gesteld aan deze bedreiging (bijvoorbeeld kindermishandeling of langdurige wachtlijsten waardoor essentiële zorg uitblijft). Wat ‘snel en adequaat’ betekent, zal moeten worden beoordeeld in het licht van de tijd en context waarin dit speelt.[482] Ook speelt mee wat precies onder het belang van het kind wordt verstaan. Het wegnemen van een bedreiging of het bieden van noodzakelijke zorg is gemakkelijker in minimumnormen te vatten dan het optimaliseren van opvoedings- en opgroeiomstandigheden. Dit betekent al met al dat Nederland redelijk wat ruimte heeft om te bepalen welke minimumnormen gehanteerd dienen te worden, al mag worden verondersteld dat afwezigheid van ‘resources’ in een rijk land als Nederland niet snel een overtuigend argument zal opleveren, zeker ten aanzien van de meest kwetsbare groepen kinderen.

a Progressieve realisatie

Bij economische, sociale en culturele (kinder)rechten hebben staten een ruime beleidsvrijheid. Het VN-Kinderrechtencomité heeft wel aangegeven dat de realisatie van deze rechten progressief moet verlopen. Is het dan nog mogelijk voor de staat om te bezuinigen in het sociaal domein?[483]

Onder het IVESCR mogen regressieve maatregelen de minimum kernverplichtingen die bij een recht horen niet aantasten. Het CESCR controleert dit strikt. Ook onder het Europees Sociaal Handvest (ESH) wordt door het bijbehorende comité gekeken of de regressieve maatregelen de minimale invulling van een recht respecteren en de kern ervan niet aantasten.[484] Staten moeten waarborgen dat rechten uit het IVESCR en ESH zonder discriminatie worden uitgeoefend, ook in geval van regressieve maatregelen wordt gekeken of deze niet discriminerend zijn.[485] Kwetsbare groepen, zoals kinderen, mogen door regressieve maatregelen niet onevenredig worden getroffen. Maatregelen moeten niet tot gevolg hebben dat bepaalde groepen niet langer kunnen profiteren van een recht. Het CESCR hanteert de norm dat regressieve maatregelen die worden ingegeven door stagnatie van de economische groei niet langer van toepassing mogen zijn dan voor de duur van de economische crisis.[486]

Het EHRM is van mening dat maatregelen die worden genomen om de economische crisis te bezweren niet ten koste gaan van de minimumnormen die het EVRM bevat.[487] Ook onder het EVRM mogen regressieve maatregelen niet discriminerend zijn. Staten hebben ook in een economische crisis een ruime beoordelingsmarge. Schendingen ontstaan als maatregelen kennelijk onredelijk of apert arbitrair zijn of als ze leiden tot extreme of discriminatoire vormen van ontbering voor een individu, waarbij de essentie van het individuele recht wordt geraakt.[488]

---

482 Zie ook Ryngaert 2015, p. 30-31 en Allers 2015.

483 Deze vraag wordt uitgebreid besproken door Allers (Allers 2015).

484 Allers 2015.

485 Allers 2015.

486 Zie Pillay 2012, zoals genoemd in Allers 2015.

487 Allers 2015.

488 Allers 2015.

Het VN-Kinderrechtencomité heeft aangegeven dat, ongeacht de economische omstandigheden, staten alle mogelijke maatregelen moeten nemen om de economische, sociale en culturele rechten van kinderen te realiseren, waarbij speciale aandacht moet worden besteed aan de meest kansarme groepen.[489] De staat mag niet opzettelijk maatregelen nemen die de situatie met betrekking tot de economische, sociale en culturele rechten verslechteren ten opzichte van de huidige situatie (*retrogressive*). Staten moeten het bestaande niveau van rechten niet laten verslechteren.[490] In geval van een economische crisis, mogen regressieve maatregelen alleen worden overwogen nadat alle andere opties zijn bekeken en verzekerd is dat kinderen – en dan met name kinderen in kwetsbare situaties – de laatsten zijn die hierdoor geraakt worden. Staten moeten aantonen dat de maatregelen noodzakelijk, redelijk, proportioneel, non-discriminatoir en tijdelijk zijn en dat de rechten die aangetast worden zo snel mogelijk weer hersteld worden. De groepen kinderen die door deze maatregel geraakt worden en anderen die weten van de situatie van deze kinderen moeten kunnen participeren in de besluitvorming terzake van deze maatregelen. De acute en minimum kernverplichtingen die zijn opgelegd door kinderrechten mogen niet geschaad worden door enige regressieve maatregel, zelfs niet in tijden van economische crisis.[491] De progressieve realisatie van de economische, sociale en culturele rechten van kinderen moeten door staten aangetoond kunnen worden. Staten moeten regelmatig de maatregelen bezien en verbeteren om de beschikbaarheid en het maximale gebruik van de middelen te verzekeren.[492]

b Jeugdhulp in het vrijwillige en het gedwongen kader

In het jeugdhulpstelsel wordt onderscheid gemaakt tussen het vrijwillige kader en het gedwongen kader. In het vrijwillige kader wordt jeugdhulp vrijwillig geaccepteerd of verzocht door de betrokkenen en in het gedwongen kader wordt jeugdhulp opgelegd in het kader van een door de kinderrechter opgelegde kinderbeschermingsmaatregel.

Het gedwongen kader is, zeker in vergelijking tot het vrijwillige kader, gecentraliseerd en – mede onder invloed van kinder- en mensenrechtenverdragen – sterk gereguleerd. Zo vereist artikel 8 van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM) dat inbreuken op het gezinsleven zijn voorzien bij wet. Op grond van artikel 9 lid 1 IVRK kan een kind niet van zijn ouders worden gescheiden als dit tegen hun wil is, tenzij bevoegde autoriteiten, onder voorbehoud van de mogelijkheid van rechterlijke toetsing, in overeenstemming met het toepasselijke recht en de toepasselijke procedures, beslissen dat deze scheiding in het belang van het kind noodzakelijk is. Alle betrokkenen moeten in de procedure de gelegenheid krijgen om deel te nemen en hun standpunten naar voren te brengen. Doordat aan de start van jeugdhulp in het gedwongen kader een rechterlijke beslissing ten grondslag ligt, zal de gelijkheid van de grens naar het gedwongen kader wellicht ook

489 CRC Committee, *General Comment No. 5 General measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child*, CRC/GC/2003/5, par. 7-8.

490 CRC Committee, *General Comment No. 19 on public budgeting for the realization of children's rights (art. 4)*, CRC/C/GC/19, 20 July 2016, par. 31; Zie ook Ryngaert 2015, p. 68.

491 CRC Committee, *General Comment No. 19 on public budgeting for the realization of children's rights (art. 4)*, CRC/C/GC/19, 20 July 2016, par. 31.

492 CRC Committee, *General Comment No. 19 on public budgeting for the realization of children's rights (art. 4)*, CRC/C/GC/19, 20 July 2016, par. 32; Zie ook Rishmawi 2006.

beter gewaarborgd zijn. Hierbij moet wel worden bedacht dat ook tussen rechtbanken (en verzoekende partijen) verschillen kunnen bestaan. Gemeenten zijn grotendeels afhankelijk van de rechter en gecertificeerde instellingen als het gaat om het inzetten van gedwongen hulp. Wanneer de gecertificeerde instelling die de kinderbeschermingsmaatregel uitvoert, hulp noodzakelijk acht, moet de gemeente deze jeugdhulp inzetten (zie art. 2.4 lid 2 Jeugdwet). Wanneer in een gemeente meer kinderen wonen die gedwongen (of specialistische zorg) nodig hebben, zal dit een hogere financiële last met zich mee kunnen brengen voor de gemeente.

Kortom, mede onder invloed van internationale mensen- en kinderrechten en doordat gemeenten hierbij grotendeels afhankelijk zijn van onder andere de rechter en gecertificeerde instellingen, is het gedwongen kader sterker gereguleerd. Hierdoor lijkt op dit gebied minder reden tot zorgen over eventuele ongelijkheid tussen of binnen gemeenten te bestaan.

De vraag wanneer er jeugdhulpvoorzieningen in het vrijwillig kader worden ingezet, kan sterker verschillen per gemeente. Gemeenten hebben invloed op het aanbod van jeugdhulpvoorzieningen en kunnen bijvoorbeeld zelf bepalen welke jeugdhulpvoorzieningen vrij toegankelijk zijn en welke niet.

3.C.3.3 “Procedurele gelijkheid”

Op grond van het voorgaande kan gesteld worden dat er een minimum recht op hulp bestaat, maar dat dit minimum niet geconcretiseerd is. Zoals gezegd, bevat het IVRK verschillende bepalingen die het kind procedurele rechten toekennen, zoals het recht om gehoord te worden en het recht op informatie. In het kader van de decentralisatie van de jeugdhulp kunnen deze rechten, wanneer zij in samenhang worden gelezen met het recht op non-discriminatie, de vraag oproepen of de mogelijkheden van kinderen om te participeren per gemeente gelijk moeten zijn. Hebben kinderen bijvoorbeeld een gelijke toegang tot klachtinstanties? En worden zij op gelijke wijze betrokken bij de besluitvorming over de eventueel in te zetten hulp? En is de motiveringsplicht van gemeenten bij de besluitvorming omtrent de in te zetten jeugdhulpvoorzieningen even zwaar? Kan in dit kader gesproken worden van een minimum recht op procedurele betrokkenheid? Nader onderzoek naar de procedurele gelijkheid is aangewezen.

3.C.4 Verantwoordelijkheden van de staat

3.C.4.1 De verantwoordelijkheden van de staat om rechten uit het IVRK te implementeren in een gedecentraliseerd stelsel

In het voorgaande wordt steeds gesproken over de staat en diens verantwoordelijkheden. De gemeenten dienen, als onderdeel van de overheid, ook in te staan voor de op internationaal niveau door Nederland aangegane minimumnormen.[493] De Nederlandse staat kan op het niet naleven van internationale verplichtingen worden aangesproken, ook wanneer gemeenten niet aan de geldende minimumwaarborgen voldoen.[494] De Nederlandse (rijks)overheid is dus eindverantwoordelijk en zou erop moeten toezien dat het systeem van jeugdhulp in zijn totaliteit aan de internationale normen

493 Zie ook Vonk e.a. 2016, p. 124.

494 Zie bijv. Raad van State 2016, p. 38-38 en Vonk 2016, p. 202-220. Vgl. ook Allers 2016, p. 277-295; Zie ook Vonk e.a. 2016, p. 124.

voldoet. De staat moet een volledige implementatie van het IVRK verzekeren (zie ook de artt. 2 jo. 4 IVRK).[495] De staat moet hiervoor de nodige middelen beschikbaar stellen. Het VN-Kinderrechtencomité heeft in een General Comment uiteengezet dat er waarborgen moeten zijn om te verzekeren dat decentralisatie niet leidt tot discriminatie als het gaat om het genieten van kinderrechten in de verschillende regio's (General Comment nr. 5, par. 40-41). In General Comment nr. 19 staat bovendien dat de staat wetgeving moet ontwikkelen en aannemen dat gericht is op het verzekeren dat budgetten voldoende groot zijn voor het realiseren van kinderrechten op nationaal en subnationale niveaus. De publieke organen van alle niveaus (nationaal, lokaal, etc.) zijn verantwoordelijk voor het bevorderen van kinderrechten.[496] De staat moet alle niveaus en structuren van de uitvoerende, wetgevende en rechtsprekende macht de middelen en informatie verschaffen die nodig zijn om de rechten van alle kinderen op een veelomvattende en duurzame wijze te bevorderen.[497]

Ten aanzien van de economische, sociale en culturele rechten moet de staat alle mogelijke maatregelen nemen om deze rechten, binnen het maximale wat mogelijk is gezien de beschikbare middelen, te realiseren. Dit brengt mee dat staten kunnen aantonen dat zij er alles aan hebben gedaan om middelen te mobiliseren, verspreiden en uitgeven om deze rechten te vervullen. Het betekent ook dat de staat niet opzettelijk maatregelen mag nemen die de situatie met betrekking tot de economische, sociale en culturele rechten verslechteren ten opzichte van de huidige situatie. Staten moeten verder op alle administratieve niveaus discriminatie voorkomen en mogen niet direct of indirect kinderen discrimineren als het gaat om wetgeving, beleid of programma's met betrekking tot het budget.[498] Staten mogen kinderen of groepen kinderen niet discrimineren bij het mobiliseren, verdelen en uitvoeren van publieke gelden. Middelen moeten bovendien gericht zijn op het bevorderen van gelijkheid, aldus het Comité.[499]

Het VN-Kinderrechtencomité gaat in de *concluding observations* aan het adres van verschillende lidstaten van het IVRK in op de bestaande gedecentraliseerde stelsels. Het Comité doet bijvoorbeeld aanbevelingen aan staten om te zorgen voor een veelomvattende kinderrechtenwet op nationaal niveau waarin duidelijke richtlijnen worden gegeven voor een consistente en directe toepassing van het IVRK en de optionele protocollen in het gehele rechtsgebied van de lidstaat, [500] om een nationale strategie aan te nemen betreffende de implementatie op federaal, provinciaal en territoriaal niveau, om een coördinerend monitoring mechanisme in het leven te roepen die inzendingen en het bekijken

495 Zie ook Detrick 2016.

496 CRC Committee, *General Comment No. 19 on public budgeting for the realization of children's rights (art. 4)*, CRC/C/GC/19, 20 July 2016, par. 23.

497 CRC Committee, *General Comment No. 19 on public budgeting for the realization of children's rights (art. 4)*, CRC/C/GC/19, 20 July 2016, par. 27(c)(i).

498 CRC Committee, *General Comment No. 19 on public budgeting for the realization of children's rights (art. 4)*, CRC/C/GC/19, 20 July 2016, par. 41.

499 CRC Committee, *General Comment No. 19 on public budgeting for the realization of children's rights (art. 4)*, CRC/C/GC/19, 20 July 2016, par. 61.

500 CRC Committee, *Concluding observations Australia*, CRC/C/AUS/CO/4, 28 August 2012, par. 11-12. Overigens bestaat in Australië een systeem van 'co-operative agreements', waarbij publiekrechtelijke lichamen samen kunnen werken en zo op nationaal niveau overeenkomsten kunnen sluiten inzake kwesties zoals standaarden voor jeugdhulp (zie Lundy, Kilkelly & Byrne 2013, p. 442-463).

van voortgangsrapporten van alle provincies en territoria mogelijk maakt[501] en om maatregelen te nemen die verzekeren dat het IVRK voorrang krijgt over federale wetgeving.[502]

3.C.4.2 Toezicht

In de *concluding observations* van het VN-Kinderrechtencomité, gericht aan de lidstaten, wordt meermaals gesproken van nationale plannen en strategieën. Tegelijkertijd wordt de verantwoordelijkheid van de staat voor de implementatie van het IVRK in alle niveaus van de betreffende lidstaat, benadrukt. Het VN-Kinderrechtencomité verwacht van de regering dat zij concrete stappen ondernemen om nationale wetgeving te harmoniseren met de bepalingen uit het IVRK en de implementatie onder de verschillende publiekrechtelijke niveaus te coördineren.[503] Er moeten passende waarborgen zijn die de mogelijke negatieve sociale gevolgen van decentralisatie voorkomen.[504] Een centrale toezichthouder of een systematisch toezicht mechanisme kan verzekeren dat de bepalingen van het IVRK nagestreefd worden.[505] Een institutioneel mechanisme kan de implementatie van het IVRK controleren en (bege)leiden en zo de progressieve implementatie van het IVRK bevorderen.[506]

3.C.4.3 Private organisaties

De Venice Commission heeft in 2014 een rapport gepubliceerd over de bescherming van kinderrechten, waarin is gekeken naar de doorwerking van internationale kinderrechtenstandaarden en -documenten in de constituties van de lidstaten.[507] In het rapport wordt onder andere ingegaan op de vraag of private actoren gebonden zijn aan de verplichtingen die voortvloeien uit bijvoorbeeld het IVRK en artikel 24 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, waarin het recht van het kind op bescherming en zorg die zij nodig hebben voor hun welzijn, is opgenomen). In de Jeugdwet wordt vrijwillige hulp en gedwongen hulp van elkaar onderscheiden. De organisaties die in het gedwongen kader opereren, zijn publieke organisatie of private organisatie in de uitoefening van publieke taken. De organisatie die in het vrijwillige kader werken, kunnen private organisaties zonder publieke taken zijn. In het algemeen bevat het IVRK en artikel 24 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie geen directe verplichtingen voor private actoren, maar voor verdragsstaten. Wel wordt verwezen naar General Comment nr. 16 van het VN-Kinderrechtencomité over de verplichtingen van staten met betrekking tot de invloed van de business sector op de rechten van kinderen. Hierin wordt de trend van decentralisatie en privatisering van overheidstaken die invloed hebben op de genieting van mensenrechten, opgemerkt. Staten moeten verzekeren dat alle wetgeving, beleid en programma's die omgaan met business-zaken, niet bedoeld of onbedoeld

501 CRC Committee, *Concluding observations Canada*, CRC/C/CAN/CO/3-4, 5 October 2012, par. 12-13; Zie ook CRC Committee, *Concluding observations Brazil,* CRC/C/BRA/CO/2-4, 30 October 2015, par. 9-10 en Zie Stewart 1998, p. 182.

502 CRC Committee, *Concluding observations Germany*, CRC/C/DEU/CO/3-4, 31 January 2014, par. 9-10; Zie ook par. 11-18.

503 Zie ook Doek 1992 en Stewart 1998, p. 182 waarin ook wordt verwezen naar diverse *concluding observations* van het VN-Kinderrechtencomité.

504 Zie Stewart 1998, p. 182.

505 De Kinderombudsman 2015, p. 5-6 en De Kinderombudsman 2016, p. 6; Zie ook Stewart 1998, p. 182.

506 Stewart 1998, p. 182.

507 European Commission for Democracy through law 2014.

discriminerend zijn jegens kinderen. Staten moeten discriminatie in de private sfeer voorkomen en zorgen voor rechtsmiddelen wanneer er toch gediscrimineerd wordt. Het recht op non-discriminatie is geen passieve verplichting, maar vraagt ook om passende proactieve maatregelen om te verzekeren dat er effectieve, gelijke kansen voor alle kinderen zijn om hun rechten uit het IVRK te genieten. Dit kan vragen om een positieve maatregel gericht op het verhelpen van een situatie waarin echte ongelijkheid bestaat. Van artikel 24 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie wordt beweerd dat het private actoren kan binden en verplichtingen voor hen kan creëren.[508]

3.C.5 Tot slot

De decentralisatie van de jeugdhulp, of andere gebieden waarbij kinderrechten van belang zijn, is geen nieuw verschijnsel. De decentralisatie van jeugdhulp naar lokale overheden, zoals gemeenten, zorgt echter wel voor nieuwe vraagstukken. De mogelijkheid van het ontstaan van ongelijkheden tussen gemeenten is hierbij een belangrijk punt van aandacht. In dit hoofdstuk is gekeken naar het recht op non-discriminatie in het IVRK. Hieruit is onder meer gebleken dat in het Verdrag specifieke gronden waarop gediscrimineerd kan worden, zijn genoemd en dat het recht op non-discriminatie een paraplu-bepaling is waardoor het samen met een ander recht uit het IVRK moet worden ingeroepen. Vervolgens is gekeken welke rechten uit het IVRK relevant kunnen zijn als het gaat om jeugdhulp en of er een recht op jeugdhulp bestaat. Wanneer er een recht op jeugdhulp bestaat, kan dit recht namelijk samen met het recht op non-discriminatie worden ingeroepen. In dit hoofdstuk is duidelijk geworden dat inderdaad gesproken kan worden van een recht op jeugdhulp, al valt dit niet zo expliciet uit het internationale recht af te leiden. Het IVRK stelt dat ouders (of anderen die verantwoordelijk zijn voor een kind) moeten worden ondersteund in de uitoefening van hun rol en verantwoordelijkheid naar een kind toe en dat kinderen adequaat moet worden beschermd ten behoeve van een gezonde en harmonieuze ontwikkeling. Vervolgens is in dit hoofdstuk gekeken naar de vraag of er minimale kernverplichtingen bestaan waar de staat (en dus ook de gemeente) zich in ieder geval aan moet houden en naar de vraag of het concept van progressieve realisatie van rechten bestaat ter zake van kinderrechten. Ter beantwoording van deze vragen moet onderscheid worden gemaakt tussen politieke en burgerlijke rechten en sociale, economische en culturele rechten. Het is gebleken dat dit onderscheid lastig te maken is ten aanzien van de rechten uit het IVRK, gezien de holistische werking van dit Verdrag. Wel kan worden gekeken naar de vraag tot welke categorie een vergelijkbaar recht gerekend kan worden.

Het onderscheid tussen economische, sociale en culturele rechten en burgerlijke en politieke rechten hoeft voor het concept van minimale kernverplichtingen weinig verschil te maken. Het VN-Kinderrechtencomité is echter terughoudend om dit concept op te nemen en toe te passen bij kinderrechten.[509] De minimale kern kan per recht en ook per tijdsbestek variëren. Beargumenteerd kan worden dat de kern in geval van minderjarigen meer omvat dan bij volwassenen en dat dit wordt versterkt wanneer sprake is van bijzondere omstandigheden, bijvoorbeeld een handicap of bijzondere zorgbehoefte.

508 European Commission for Democracy through law 2014, par. 72-79.

509 Ryngaert 2015.

Bij het concept van progressieve realisatie maakt het onderscheid tussen economische, sociale en culturele rechten en burgerlijke en politieke rechten wel verschil. Voor de eerstgenoemde categorie moeten staten alle mogelijke maatregelen nemen om deze rechten te realiseren, waarbij speciale aandacht wordt besteed aan de meest kansarme groepen. De staat mag niet opzettelijk maatregelen nemen die de situatie met betrekking tot de economische, sociale en culturele rechten verslechteren ten opzichte van de huidige situatie. Staten moeten het bestaande niveau van rechten niet laten verslechteren. In geval van een economische crisis, mogen regressieve maatregelen alleen overwogen worden nadat alle andere opties zijn bekeken en verzekerd is dat kinderen de laatsten zijn die hierdoor geraakt worden. Staten moeten aantonen dat de maatregelen noodzakelijk, redelijk, proportioneel, non-discriminatoir en tijdelijk zijn en dat de rechten die aangetast worden zo snel mogelijk weer hersteld worden. De acute en minimum kernverplichtingen die zijn opgelegd door kinderrechten mogen niet geschaad worden door enige regressieve maatregel, zelfs niet in tijden van economische crisis.[510]

Tot slot is in dit hoofdstuk gekeken naar de verantwoordelijkheden van de nationale overheid om de rechten uit het IVRK te implementeren in een gedecentraliseerd stelsel. Hieruit is gebleken dat de Nederlandse staat verantwoordelijk blijft voor de implementatie van de rechten uit het IVRK. Meermaals gaat het VN-Kinderrechtencomité in *concluding observations* in op de bestaande gedecentraliseerde of federale stelsels in diverse staten. De staat wordt aanbevolen om coördinerende en toezichthoudende mechanismen in te richten. Ook wordt de staat gehouden om discriminatie in de private sfeer te voorkomen en te zorgen voor rechtsmiddelen voor de gevallen waarin toch sprake is van discriminatie.

3.C.6 Literatuur

Abramson 2008

B. Abramson, *A commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child; Article 2 The right of non-discrimination*, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers 2008.

Allers 2015

J. Allers, 'Bezuinigingen in het licht van sociale grondrechten', *NTM/NJCM-bulletin* 2015/21.

Blaak, Bruning & Eijgenraam 2012

M. Blaak, M. Bruning & M. Eijgenraam, *Handboek internationaal jeugdrecht, een toelichting voor rechtspraktijk en jeugdbeleid op het Internationaal Verdrag inzake de rechten van het kind en andere internationale regelgeving over de rechtspositie van minderjarigen*, Leiden: Defence for Children 2012.

Defence for Children & UNICEF 2017

Defence for Children & UNICEF, *Jaarbericht Kinderrechten 2017; Kinderrechten in Nederland*, 2017.

Detrick 2016

S. Detrick, *Tekst & Commentaar op art. 2 IVRK; Discriminatieverbod*, 2016.

510 CRC Committee, *General Comment No. 19 on public budgeting for the realization of children's rights (art. 4)*, CRC/C/GC/19, 20 July 2016, par. 31.

Doek 1992

J.E. Doek, 'The current status of the United Nations Convention on the Rights of the Child', in: S. Detrick (ed.), *The United Nations Convention on the Rights of the Child: a guide to the "travaux preparatoires"*, Dordrecht: Martinus Nijhoff publishers 1992.

European Commission for Democracy through law 2014

European Commission for Democracy through law, *Report on the protection of children's rights: International standards and domestic constitutions*, CDL-AD(2014)005, Strasbourgh, 3 april 2014.

Florescu, Liefaard & Bruning 2015

S. Florescu, T. Liefaard & M. Bruning, 'Children's rights and the European Convention on Human Rights', *NTM/NJCM-Bulletin* 2015, jrg. 40, nr. 4.

De Kinderombudsman 2015

De Kinderombudsman, *De zorg waar ze recht op hebben*; Onderzoek naar de toegang tot en de kwaliteit van de jeugdhulp na decentralisatie, Deelrapport 2 van 3, KOM017/2015, 28 oktober 2015.

De Kinderombudsman 2016

De Kinderombudsman, *De zorg waar ze recht op hebben*; Onderzoek naar de toegang tot en de kwaliteit van de jeugdhulp na decentralisatie, Deelrapport 3 van 3, KOM009/2016, 18 maart 2016.

Leijten 2015

A.E.M. Leijten, *Core rights and the protection of socio-economic interests by the European Court of Human Rights*, dissertatie Leiden 2015.

Liefaard 2016

T. Liefaard, 'Child-friendly justice: protection and participation of children in the justice system', *Temple Law Review* 2016, 88(4).

Liefaard & Sloth-Nielsen 2017

T. Liefaard & J. Sloth-Nielsen (ed.), *The United Nations Convention on the Rights of the Child; Taking stock after 25 years and looking ahead*, Brill Nijhoff 2017.

Lundy, Kilkelly & Byrne 2013

L. Lundy, U. Kilkelly & B. Byrne, 'Incorporation of the United Nations Convention on the Rights of the Child in Law: A Comparative Review', *International Journal of Children's Rights* 2013, 21.

Meuwese 2002

S. Meuwese, 'Jeugdzorg als mensenrecht', *Ars Aequi* 2002, 51.

Monitor Transitie Jeugd 2016

Monitor Transitie Jeugd, *Rapportage 2016; Een overzicht van de meldingen van januari t/m december 2016*, 2016.

Nollkaemper 2011

A. Nollkaemper, *Kern van het internationaal publiekrecht*, Den Haag: Boom Juridisch uitgevers 2011.

Oomen 2015

B. Oomen, 'Rights and the city: does the localization of human rights contribute to equality?', in: M. van den Brink, S. Burri & J. Goldschmidt (red.), *Equality and human*

rights: nothing but trouble? Liber amicorum Titia Loenen, Utrecht: Universiteit Utrecht 2015.

Pillay 2012

A.G. Pillay, *Letter to State Parties,* VN Doc. CESCR/48th/SP/MAB/SW, 16 May 2012.

Reynaert, Roose, Vandenhole & Vlieghe 2011

D. Reynaert, R. Roose, W. Vandenhole & K. Vlieghe, *Kinderrechten: Springplank of struikelblok? Naar een kritische benadering van kinderrechten*, Antwerpen: Intersentia 2011.

Rishmawi 2006

M. Rishmawi, *Article 4 The nature of state parties' obligations; A commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child,* Leiden: Martinuss Nijhoff Publishers 2006.

Ryngaert 2015

J. Ryngaert, *De kruisbestuiving tussen kinderrechten en mensenrechten op het domein van economische, sociale en culturele rechten*, dissertatie Universiteit Antwerpen 2015.

Stewart 1998

D.P. Stewart, 'Ratification of the Convention on the Rights of the Child', *Georgetown Journal on Fighting Poverty* 1998/V/2.

Van Tol 2016

A. van Tol, 'Gemeenten, jeugdbescherming en financiering jeugdhulp – ervaringen uit de praktijk', *FJR* 2016/16.

Transitie Autoriteit Jeugd 2017

Transitie Autoriteit Jeugd, *Ontwikkelingen Jeugdhulp 2015-2017*, 31 mei 2017.

Vandenhole 2009

W. Vandenhole, 'Economic, Social and Cultural Rights in the CRC: Is there a legal obligation to cooperate internationally for development?', *International Journal of Children's Rights* 2009/17.

Verhellen 2006

E. Verhellen, *Convention on the Rights of the Child; Background, Motivation, Strategies, Main themes*, Antwerpen: Garant 2006.

Verhellen 2015

E. Verhellen, 'The Convention on the Rights of the Child; Reflections from a historical, social policy and educational perspective', in: W. Vandenhole, E. Desmet, D. Reynaert & S. Lembrechts, *The Routledge International Handbook of Children's Rights Studies*, Londen: Routledge 2015.

Vonk e.a. 2016

G. Vonk, A. Klingenberg, S. Munneke & A. Tollenaar, *Rechtsstatelijke aspecten van de decentralisaties in het sociale domein*, Groningen 2016.

Vonk 2016

G.J. Vonk, 'Decentralisaties in het sociale domein en grondrechtelijke zorgplichten', *TvCR* 2016.

Willems 2005

J.C.M. Willems, 'Het kindbeeld in het Verdrag inzake de Rechten van het Kind', *Justitiële verkenningen* 2005, jrg. 31, nr. 5.

4

Deelstudie Gemeentelijk perspectief

Aafke Victoor, Tamara Coppenhagen, Janke de Groot

4.1 Inleiding

4.1.1 Achtergrond

Het belangrijkste instrument in de Jeugdwet is de decentralisatie van de verantwoordelijkheid voor het bieden van jeugdhulp, kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering, en daarmee alle uiteenlopende financieringsstromen, naar één partij: de gemeente. Dit zou de gemeente in staat stellen om op een effectieve manier de organisatie van de algemene jeugdvoorzieningen, de preventie, de jeugdgezondheidszorg en de jeugdhulp in samenhang aan te sturen. Deze deelstudie gaat voornamelijk in op de regierol van gemeenten vanuit gemeentelijk perspectief, met onderwerpen als de sturing van gemeenten op de kwaliteit van jeugdhulp, de vormgeving van de toegang naar jeugdhulp, preventie en eerstelijnswerk in de wijk en de wijze waarop de gemeenten de ontwikkelingen monitoren en daarop bijsturen.

Nieuw voor gemeenten is dus dat zij verantwoordelijk zijn voor de hulp voor jeugdigen en gezinnen; zij worden geacht goede jeugdhulp te waarborgen. De belangrijkste, voor gemeenten nieuwe, waarborgen voor goede jeugdhulp zijn:

— *De jeugdhulpplicht*. Met de transitie naar de gemeenten zou de jeugdhulp 'dichter bij de burger' komen: de toegang tot de hulp zou laagdrempeliger worden, en kinderen en gezinnen zouden ook gemakkelijker en sneller de hulp kunnen krijgen die zij nodig hebben. Het bieden van Jeugdhulp is nu een plicht van gemeenten in plaats van een wettelijk recht van jeugdigen/gezinnen, wat het voorheen was. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor: 1) het treffen van voorzieningen op het gebied van jeugdhulp bij problemen met het opgroeien en opvoeden en psychische problemen en stoornissen, de zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie; 2) het op een laagdrempelige en herkenbare wijze advies geven over en het bepalen en het inzetten van de aangewezen vorm van jeugdhulp; en 3) de toegang tot het gedwongen kader en het organiseren van de uitvoering van de kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering. Jeugdigen en gezinnen krijgen zodoende de hulp die passend is en die zij nodig hebben.

— *Kwaliteitsborging van jeugdhulp*. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het bieden van kwalitatief goede hulp. Met de invoering van de Jeugdwet zijn gemeenten verantwoordelijk geworden voor een kwalitatief en kwantitatief toereikend aanbod van jeugdhulp en gecertificeerde instellingen voor jeugdigen in hun gemeente.

— *Het waarborgen van de rechtspositie voor cliënten*. Er zijn enkele bepalingen in de Jeugdwet opgenomen die de rechtspositie van jeugdigen en ouders betreffen, zoals privacy waarborging, informatievoorziening, betrokkenheid bij beleidsontwikkeling, goede klachtenafhandeling en de beschikbaarheid van een vertrouwenspersoon. Ook moeten kinderen en ouders vanaf het begin betrokken worden bij het hulpverleningsproces: er wordt niet over hen maar met hen gesproken over de mogelijkheden voor hulp.

Ook nieuw voor gemeenten is natuurlijk het gehele transitie- en transformatieproces dat uiteindelijk moet leiden tot (een) efficiënter, effectiever en eenvoudiger jeugdbeleid en voorzieningen. Samengevat zijn er drie transformatiedoelen die ten grondslag liggen aan de Jeugdwet:

1 *Minder intensieve zorg*. In de Jeugdwet staat dat gemeenten zich meer zouden moeten richten op het voorkomen van problemen en het (meer) *benutten* en *versterken* van de eigen kracht of zelfredzaamheid van gezinnen. Dan gaat het om de vaardigheden en hulpbronnen waar gezinsleden zelf over beschikken om problemen het hoofd te kunnen bieden.[511] Als de hulpbronnen en vaardigheden van het gezinssysteem tekortschieten wordt er verwacht dat er een beroep wordt gedaan op personen in het sociale netwerk: familieleden (bijv. ouders, broers of zussen), vrienden, kennissen en buren. De gedachte is dat door meer gebruik van te maken de eigen kracht van gezinnen, de hulp van een beroepskracht minder intensief of lang hoeft te zijn. Ook zou hiermee terugval na afronding van de hulp voorkomen kunnen worden.

2 *Meer samenhang in het hulpaanbod*. Vóór invoering van de Jeugdwet was de ervaring dat de hulpverlening aan kinderen en gezinnen nog vaak los van elkaar werd ingezet binnen een gezin. Een belangrijk doel van de Jeugdwet is meer samenhang te creëren: door een meer integrale aanpak in het gezin, het principe één gezin, één plan, één regisseur, en meer samenwerking tussen de hulpverleners onderling. De gedachte was dat daardoor de hulp effectiever zou zijn en ook minder kostbaar.

3 *Meer ruimte voor professionals* om de juiste hulp te bieden door vermindering van regeldruk.

Gemeenten moeten effectief regie voeren op de transformatiedoelen en worden geacht te monitoren in hoeverre deze doelen reeds behaald zijn. Er is bewust veel ruimte gelaten voor gemeenten om hun beleid verder in te vullen. De overheveling van budget is juridisch geregeld. Gemeenten hebben de verantwoordelijkheid gekregen voor het beheer van dit budget.

511 Vgl. Pommer, E. & Boelhouwer, J. (red.) (2016). *Overall rapportage Sociaal Domein. Rondom de transitie.* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

4.1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

Deze deelstudie heeft als doel om inzicht te verkrijgen in hoe de Jeugdwet geïmplementeerd is op lokaal, gemeentelijk niveau. Vanuit gemeentelijk perspectief onderzoeken we hoe gemeenten hun nieuwe rol invullen voor de uitvoering van de Jeugdwet. We kijken naar zowel de waarborgen voor goede jeugdhulp als het transitie- en transformatie proces. Dit leidt tot de volgende vragen:

Het transitie- en transformatieproces

1 Stelt de nieuwe Jeugdwet gemeenten in staat om de doelen van de wet te bereiken?

2 Ontwikkelingen transformatiedoelen:

a Transformatiedoel 1: Hoe ervaren de gemeenten de ontwikkelingen richting minder intensieve zorg door meer preventie en eigen kracht, demedicaliseren, ontzorgen en normaliseren? Opgedeeld in subdoelen:

i Subdoel 1.1: Preventie, eigen kracht, sociaal netwerk.
ii Subdoel 1.2: Demedicaliseren, ontzorgen en normaliseren.
iii Subdoel 1.3: Vroegtijdige hulp op maat.

b Transformatiedoel 2: Hoe ervaren de gemeente de ontwikkelingen richting samenhangende jeugdhulp door betere samenwerking en innovaties in ondersteuning, hulp en zorg aan jeugdigen en gezinnen en gezinnen en hoe monitoren zij in hoeverre dit doel behaald wordt?

c Transformatiedoel 3: Hoe ervaren de gemeente de ontwikkelingen richting meer ruimte aan professionals om de juiste hulp te bieden door vermindering van regeldruk?

De waarborgen voor goede jeugdhulp in de praktijk

3 Jeugdhulpplicht:
Zoals beschreven in de vorige paragraaf, bestaat de jeugdhulpplicht uit meerdere componenten. Specifiek focussen wij in dit onderzoek op de gemeentelijke toegang tot hulp voor jeugd en hoe gemeenten ervoor zorgen dat de geboden jeugdhulp passend is voor cliënten? Hoe waarborgt de gemeente haar eigen kwaliteit en hoe stuurt de gemeente op de kwaliteit van de uitvoering van jeugdhulp, kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering door jeugdhulpaanbieders en Gecertificeerde instellingen? Bijvoorbeeld door (extra) kwaliteitseisen te stellen bij de inkoop.

4 In dit onderzoek richten wij ons op de volgende vijf rechtspositiewaarborgen:

a Is de privacy van inwoners/cliënten gewaarborgd? Bijvoorbeeld middels een privacy protocol.

b Is de klachtenafhandeling op orde? Er is bijvoorbeeld een klachtenregeling aanwezig.

c Worden cliënten betrokken bij beleidsontwikkeling? Bijvoorbeeld via een jongerenplatform.

d Voorzien de gemeente inwoners/cliënten van informatie over jeugdhulp? Bijvoorbeeld een website die mensen kunnen bezoeken.

e De toegang voor cliënten tot een onafhankelijk vertrouwenspersoon.

Regierol gemeenten

5 Ook onderzoeken wij hoe gemeenten regie voeren op verschillende domeinen en partijen, zoals verwijzing door (huis)artsen, omdat het op de juiste manier voeren van de regie noodzakelijk is voor gemeenten om jeugdhulp te kunnen realiseren.

a Hoe heeft de gemeente de toegang/-leiding naar jeugdhulp georganiseerd? Bijvoorbeeld via een loket of buurtteam.

b Hoe vult de gemeente haar regierol in t.o.v. verschillende partijen en domeinen als op-/afschalen, de tweede lijn, verwijzing door artsen, het gedwongen kader, Veilig Thuis organisaties en de samenloop met andere wetgeving?

c Hoe zorgt de gemeente ervoor dat het aanbod aan jeugdhulp past bij de wensen en behoeften van inwoners/cliënten? Bijvoorbeeld door te inventariseren wat er speelt in een wijk. Passend definiëren wij in dit onderzoek als: hulp die zo licht mogelijk is, maar ook direct intensief is waar nodig.

Speciale onderwerpen t.a.v. regie

Naast de bovengenoemde onderzoeksvragen worden speciale onderwerpen uitgelicht, die specifiek door gemeenten genoemd worden. De onderwerpen die aan bod komen, zijn; transformatie als ontwikkelproces, monitoren transformatiedoelen, samenwerking met andere gemeenten en bovenregionale afspraken, landelijke inspectie versus gemeente als toezichthouder, en woonplaatsbeginsel.

Middels literatuuronderzoek, documentenanalyse van de gemeentelijke beleidsstukken in combinatie met aanvullende interviews, een enquête uitgezet naar alle gemeenten en een focusgroep, is onderzocht hoe het gemeentelijk beleid met betrekking tot deze onderwerpen er uitziet. De dagelijkse praktijk van transitie en transformatie wordt in de casestudies in de gemeenten Westerkwartier, Stadskanaal en Eindhoven beschreven (zie hoofdstuk 2 en 7).

4.2 Methode

Voor dit deelonderzoek hebben we verschillende methoden en bronnen gebruikt om op die manier de validiteit van de resultaten te verhogen. In een eerste voorbereidende fase heeft binnen het consortium een beleidsreconstructie plaatsgevonden en zijn gesprekken gevoerd met sleutelfiguren

om essentiële elementen voor deze evaluatie helder te krijgen. Per thema uit het analyse kader van deze evaluatie zijn uitkomsten van literatuuronderzoek, de kwalitatieve analyse van gemeentelijk beleid bij negen gemeenten en de uitkomsten van een landelijke enquête getrianguleerd om een goed beeld te vormen van hoe gemeenten inhoud geven aan hun nieuwe rol. In een afrondende focusgroep zijn deze resultaten besproken met gemeenten voor een terugkoppeling en verdieping van de resultaten.

4.2.1 Literatuuronderzoek

Via het uitgebreide netwerk van de onderzoekers binnen het consortium en de zoekmachine Google zijn gedurende dit traject documenten over het gemeentelijke beleid in het kader van de Jeugdwet verzameld. Er is voornamelijk gebruik gemaakt van rapporten en artikelen in e-magazines zoals Skipr. De belangrijkste bevindingen zijn samengevat door één van de onderzoekers (T.C.), met een tweede onderzoeker (A.V.) als tweede beoordelaar. Documenten zijn geïncludeerd tot 1 juni 2017. Voor deze deelstudie zijn rapporten en artikelen geïncludeerd die vanuit het gemeentelijk perspectief zijn opgesteld.

4.2.2 Analyse gemeentelijk beleid

4.2.2.1 Opzet analyse beleidsstukken

Om inzicht te verkrijgen in de mate van implementatie van de Jeugdwet en in hoeverre de transformatie vorm krijgt, zijn twaalf gemeenten geselecteerd om mee te doen aan dit onderzoek. In deze gemeenten zijn beleidsdocumenten opgevraagd met betrekking tot de Jeugdwet voor een kwalitatieve analyse.

De analyse van de beleidsdocumenten diende vooral om te onderzoeken of gemeenten de waarborgen voor goede jeugdhulp geïmplementeerd hebben. Ter ondersteuning van de analyse vond een face to face interview plaats met een of meerdere betrokken beleidsmedewerkers. In het kader van leesbaarheid zullen we spreken over ‘gemeente’ en niet over de beleidsmedewerkers van de gemeente. De basis voor deze interviews waren de reconstructie van de beleidstheorie en gesprekken met sleutelfiguren in de voorbereidende fase van het onderzoek en de documenten van de desbetreffende gemeenten zelf.

Hierdoor werd de daadwerkelijke toepassing van deze beleidsdocumenten door gemeenten duidelijker, naast hun regievoering op de transformatiedoelen, de manier waarop zij monitoren in hoeverre deze doelen behaald zijn, wat goed gaat en wat knelpunten zijn. Ook hadden de interviews tot doel om te kunnen beoordelen of wij, de onderzoekers, de inhoud van de gemeentelijke documenten goed hebben begrepen, nog bestaande onduidelijkheden op te helderen en om de documentenanalyse kwalitatief meer duiding te geven.

Per gemeente leidden deze twee stappen tot:

— een korte omschrijving van het lokale beleid met betrekking tot de waarborgen voor jeugdhulp

— een omschrijving van de stand van zaken met betrekking tot transitie en transformatie
— een omschrijving in hoeverre de Jeugdwet deze gemeente in staat stelt het doel van de Jeugdwet te behalen
— zaken waar deze gemeente trots op is
— knelpunten met betrekking tot de uitvoering van de Jeugdwet

4.2.2.2 Selectie gemeenten

Twaalf gemeenten zijn doelgericht geselecteerd voor de analyse van het gemeentelijk beleid. Hierbij is rekening gehouden met de grootte van de gemeenten (evenredige verdeling G4, G32 en kleinere gemeenten), of er in gemeenten residentiële zorgvoorzieningen aanwezig zijn, de spreiding van gemeenten over Nederland en het objectieve verdeelmodel (herverdeeleffect per inwoner, SCP en Cebeon).[512] Wat dit laatste betreft, krijgen gemeenten volgens het verdeelmodel een *basisbedrag* per jeugdige. Afhankelijk van een aantal andere risicofactoren in de gemeenten ontvangen zij meer of minder budget.

4.2.2.3 Analyse beleidsstukken

Wij hebben de twaalf geselecteerde gemeenten geïnformeerd over de tussenevaluatie van de Jeugdwet zoals ook vastgesteld in de wet. We hebben ze gevraagd om de beschikbare documenten betreffende de Jeugdwet toe te sturen (zie bijlage 4.1), met daarbij de gegevens van een beleidsmedewerker (contactpersoon) binnen de gemeente met kennis van zaken rondom de transitie en transformatie van de Jeugdwet. Documenten van lokaal beleid ten aanzien van de uitvoering van de Jeugdwet zijn ontvangen in de tijdsperiode van 9 februari tot en met 4 april 2017.

De aanwezigheid van de gevraagde stukken is gescoord. Voor de analyse van de documenten zijn uitsluitend de door de Jeugdwet verplichte beleidsstukken geanalyseerd, namelijk: het gemeentelijk beleidsplan en de gemeentelijke verordening(en) en nadere regels o.b.v. art. 2.9, 2.10, 2.12, 8.1.1 van de Jeugdwet. Indien nodig zijn gegevens aangevuld met informatie uit andere verkregen documenten, bijvoorbeeld wanneer meer informatie over een onderwerp nodig was en hiervoor naar een specifiek document verwezen werd. Deze documenten zijn per gemeente samengevat in een overzicht van hoe de gemeenten de Jeugdwet omgezet hebben in gemeentelijk beleid. Naast een kwalitatieve analyse van de beleidsstukken vond een aanvullend interview van een tot anderhalf uur per gemeente plaats. Alle interviews zijn getranscribeerd en thematisch geanalyseerd. Hiervoor zijn de bestaande onderzoeksthema's gekozen en overige thema's die naar voren kwamen apart gecodeerd. Het verslag van de interviews is door de individuele gemeenten teruggelezen en goedgekeurd. Dit kwalitatieve deel is uitgevoerd door twee onderzoekers (A.V. en JdG). De bijlage met ruwe data per gemeente is op te vragen bij de onderzoekers en staat i.v.m. privacy en anonimiteit niet als bijlage in dit hoofdstuk. In de resultaten van dit hoofdstuk worden deze op geaggregeerd niveau besproken.

512 Cebeon (2017). "Centrum beleidsadviserend onderzoek BV." from http://www.cebeon.nl/.

4.2.3 Enquête gemeenten

Op basis van de resultaten van de beleidsreconstructie, bestaande literatuur, overleg met de andere deelstudies, het consortium en resultaten uit de analyse van het gemeentelijk beleid is een digitale enquête opgesteld. De enquête diende om de kwalitatieve uitkomsten van een kleine groep gemeenten te kwantificeren met gegevens van alle Nederlandse gemeenten. De distributie van een digitale enquête vond plaats via het Ondersteuningscluster Panel- en Surveyonderzoek van NIVEL.

De enquête is uitgebreid besproken, van feedback voorzien door het consortium en afgestemd met de andere deelstudies. Een conceptversie is getest middels cognitieve interviews bij beleidsmedewerkers jeugd van twee gemeenten en op basis daarvan is de enquête definitief gemaakt. Om de respons op de enquête te verhogen, hebben we eerst per gemeente telefonisch geïnventariseerd aan wie wij de enquête konden sturen. Voor dit doel heeft de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) een adressenbestand met 394 gemeenten ter beschikking gesteld, die we gebeld of gemaild hebben. Drie gemeenten wilden niet meewerken en 39 gemeenten hebben niet gereageerd. Van de resterende 352 gemeenten hebben wij daarop de contactgegevens van beleidsmedewerker(s) jeugd doorgekregen via de contactpersoon. Van één gemeente bleek het e-mailadres niet te bestaan, waardoor we deze gemeente geen enquête hebben kunnen sturen. De enquête is op 8 juni 2017 gestuurd aan de resterende 351 gemeenten. Echter, verschillende gemeenten binnen regio's zijn ambtelijk gefuseerd en hebben één beleidskader en één werkwijze met betrekking tot (de toegang tot) jeugdhulp. Een aantal van deze gemeenten heeft aangegeven de enquête slechts éénmaal in te vullen, voor alle gemeenten samen die bij de regio horen. Dit is voor vijf regio's (totaal 27 gemeenten) het geval. Daarom is uitgegaan van 329 aangeschreven gemeenten in totaal, in plaats van 351.

Niet alle gemeenten hebben alle vragen ingevuld en de resultaten zijn per vraag als percentage berekend op basis van het totaal aantal ingevulde antwoorden per vraag. Verschillen tussen grotere en kleinere gemeenten (> 100.000, 25.000 tot 10.000 en <25.000 inwoners) zijn statistische getoetst. Daar waar sprake was van verschillen is dat terug te lezen in de tekst.

4.2.4 Focusgroep

Ten slotte is een focusgroep gehouden op 14 september 2017. Deze diende om nog bestaande onduidelijkheden vanuit de eerdere bronnen verder uit te diepen en op te helderen, maar vooral omdat een focusgroep ander soort data oplevert dan andere methoden. Er kan gediscussieerd worden, deelnemers kunnen vragen stellen aan elkaar en moeten hun standpunten beargumenteren. Voor sommige vragen van ons was dat noodzakelijk, bijvoorbeeld voor de vraag of lokale verschillen in de toegang echt noodzakelijk zijn, of dat ze ook toevallig kunnen zijn. De VNG stuurde hiervoor een uitnodiging naar haar leden en specifiek ook naar de twaalf gemeenten die uitgenodigd waren voor de documentenanalyse. Per gemeente konden meerdere mensen zich aanmelden. De focusgroep vond plaats bij het NIVEL te Utrecht. Er was veel belangstelling om deel te nemen aan de focusgroep, maar vanwege logistieke en inhoudelijke redenen is de aanmeldingsfase gesloten na de eerste twintig aanmeldingen.

4.3 Resultaten

De resultaten worden thematisch beschreven. In de bijlagen zijn alle ruwe data te vinden met betrekking tot de kwalitatieve analyse van het gemeentelijk beleid en de kwantitatieve enquête. De uitkomsten van de literatuurstudie, beleidsanalyse en enquête sluiten goed op elkaar aan en worden samen als resultaat beschreven, met het oog op de leesbaarheid.

Van de 329 gemeenten waaraan de enquête is gestuurd, hebben 235 gemeenten de enquête voltooid (respons 71%). De verdeling van gemeenten in Oost-, Zuid- en West-Nederland (resp. 21%, 27% en 28% en 14%) zijn representatief voor de verdeling van gemeenten in Nederland. 13% van de gemeenten die de enquête hebben ingevuld, hebben > 100.000 bewoners, 37% < 25.000 en ongeveer de helft tussen de 25.000 en 100.000 bewoners. 74% van de gemeenten behoort tot een stedennetwerk en in 72% van de gemeenten is de enquête ingevuld door een senior beleidsmedewerker. De enkele noemenswaardige verschillen tussen gemeenten van verschillende grootte zijn vermeld onder het betreffende onderwerp.

4.3.1 Het transitie- en transformatieproces vanuit het gemeentelijk perspectief

4.3.1.1 Beleidsstukken

Van de twaalf aangeschreven gemeenten stuurden er negen hun beleidsstukken op voor de analyse en een aanvullend gesprek (respons 75%). Drie gemeenten stuurden geen beleidsstukken toe met redenen als tijdgebrek of dat het verzoek om mee te doen intern niet was doorgestuurd was naar de juiste persoon. Het verkrijgen van de gevraagde documenten duurde van 1 tot 8 weken (zie tabel 4.1).

Tabel 4.1 Duur dataverzameling

Gemeente	Brief/ mail gestuurd[a]	Documenten ontvangen[b]	Duur
Gemeente 3	3 feb	9 feb	+/- 1 week
Gemeente 2	3 feb	10 feb	+/- 1 week
Gemeente 6	8 feb	17 feb	+/- 1 week
Gemeente 1	3 feb	20 feb	+/- 2 weken
Gemeente 4	3 feb	28 feb	+/- 3 weken
Gemeente 5	13 feb	6 mrt	+/- 3 weken
Gemeente 8	16 feb	21 mrt	+/- 5 weken
Gemeente 7	3 feb	21 mrt	+/- 6 weken
Gemeente 9	3 feb	4 apr	+/- 8 weken

a Het betreft de dag dat de brief gestuurd is/de gemeente gemaild is (als zij geen brief hadden ontvangen/ het niet bekend was of de brief ontvangen was)

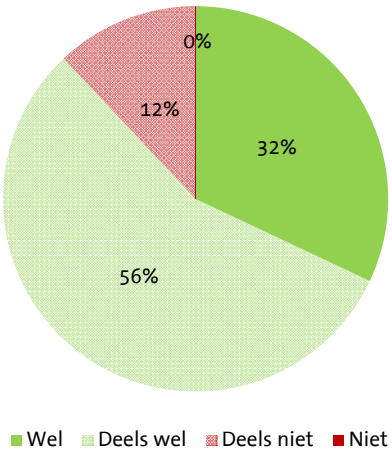
b Het gaat om de datum waarop we de eerste stukken ontvingen

De soms lange tijdsduur had als reden dat het vaak even duurde voordat de brief of e-mail bij de juiste persoon binnenkwam. Toen de vraag eenmaal bij de juiste persoon lag, kon deze de documenten vaak

niet meteen aanleveren. Gedurende de periode dat het beleid ontwikkeld werd, waren namelijk meerdere personen betrokken bij het opstellen van een document, en in elk geval bij het opstellen van het hele scala aan documenten. Er moest dus met meerdere mensen samengewerkt worden om de documenten te verzamelen. Ook zijn er van een bepaald document vaak meerdere versies beschikbaar (oude en nieuwe). Daarnaast zijn veel documenten regionaal beschikbaar in plaats van bij de gemeente zelf. Ten slotte waren medewerkers al erg druk met hun gewone werkzaamheden en was er, bij uitval door ziekte of vakantie, niemand die het verzamelen van de documenten overnam. Bij de negen gemeenten waarvan we de beleidsstukken hebben ontvangen, waren alle verplichte stukken aanwezig en geïmplementeerd in gemeentelijk beleid.

4.3.1.2 Stelt de nieuwe Jeugdwet gemeenten in staat om de doelen van de wet te bereiken?

Uit de interviews met de negen gemeenten kwam naar voren dat zij het erover eens waren dat de Jeugdwet als instrument hen in staat stelt het doel van de wet te behalen. De enquête bevestigt dit: 88% van de gemeenten in ons onderzoek is van mening dat de Jeugdwet hen (deels) in staat stelt om het doel van de Jeugdwet te bereiken (zie fig. 4.1). Geen enkele gemeente is het oneens met deze stelling.



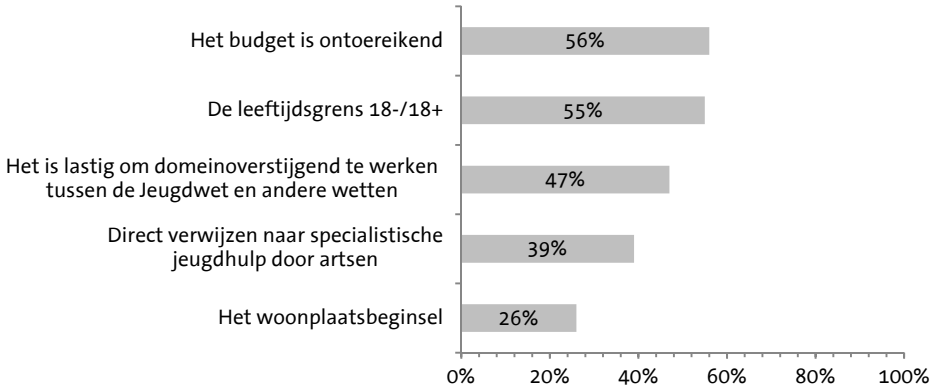
Figuur 4.1 In hoeverre vindt u dat de Jeugdwet uw gemeente in staat stelt om het doel van de Jeugdwet te bereiken? (n= 226)

In de interviews geven gemeenten aan dat het lokaal in kunnen vullen van het jeugdbeleid als zeer positief wordt gezien, omdat het veel mogelijkheden biedt voor integratie en verbinding met andere sociale wetgeving waar de gemeenten verantwoordelijk voor zijn. Een paar voorbeelden ter illustratie:

> *"Ik denk ...wel dat er door die jeugdwet wel veel ruimte gegeven wordt om daar lokaal invulling aan te geven. En ik denk dat dat heel erg helpt (...) voor het perspectief van het gezin (....)en om eigen kracht van kinderen en gezinnen te bevorderen dat dat heel erg, dat dat ook nodig is dat je daar ruimte hebt om daar ook heel veel aan te sluiten en dat je dus lokaal moet kijken"*

"Ja, want ik denk juist omdat wij nu veel meer zeggenschap hebben over verschillende domeinen, kunnen we die ook aan elkaar verbinden."

Tegelijkertijd worden verschillende knelpunten genoemd die het lastig maken om de transformatie vorm te geven. De top 5 knelpunten die door gemeenten zijn genoemd in de enquête mb.t. de transitie van de jeugdhulp gaan over het te krappe budget, 18+/18- regeling, (financiële) schotten tussen wetten, de verwijzing door huisartsen en het woonplaatsbeginsel (zie fig. 4.2). Andere knelpunten die vaak zijn genoemd, maar in wisselende mate per gemeente, zijn de verwijsindex en dyslexie als indicatie voor jeugdhulp, privacywetgeving, gebrek aan landelijke uitkomstindicatoren en facturatiesystemen, veel administratie door aanleveren gegevens bij CBS, beperkt zicht op het zorggebruik en de kosten van jeugdhulp vóór de invoering van de Jeugdwet. Deze laatste punten geven aan dat gemeenten behoefte hebben aan eenduidige sturingsinformatie om de transformatie van de jeugdhulp te kunnen monitoren.



Figuur 4.2 Top 5 knelpunten die gemeenten noemen

Hiernaast wordt het krappe budget door alle gemeenten genoemd tijdens de interviews, een voorbeeld:

"*als het allemaal via het lokale team moet lopen, dan heb je gewoon niet genoeg aan het uitvoeringsbudget. ... Dat is echt, we zitten nu al heel krap in de bezetting, omdat we natuurlijk ook maar beperkte middelen hebben en we lopen gewoon grote risico's, ook in dit gebied hoor, maar met de zorg. Maar als je echt zegt één gezin, één plan, één regisseur en je wilt het allemaal via een laten we het even basisteam noemen, laten lopen, dat moet je meer uitvoeringsbudget hebben.*"

Van de deelnemers aan de enquête geeft 56% aan het te krappe budget een knelpunt te vinden (vaakst genoemde knelpunt). Uit recente rapporten en literatuur blijkt dat met name de samenloop van de bezuinigingsdoelstellingen en de transformatie van het jeugdstelsel budgetoverschrijding tot gevolg heeft.[513,514,515] Vanaf 2015 ondervinden 93 gemeenten stijgende tekorten in het brede sociale

513 De Koster, Y. (2017). 'Hou de Jeugdwet heel en investeer in innovatie'. Binnenlands Bestuur. Amsterdam, Binnenlands Bestuur B.V.

domein, waarvan 60 gemeenten aangeven dat deze trend wordt doorgezet. De tekorten hebben er toe geleid of zullen er naar verwachting toe leiden dat tot wel 20% van het budget wordt of zal worden overschreden.[516] Tevens worden er in 2017 hoge financiële tekorten verwacht door gemeenten.[517,518] Gemeenten ervaren hoge administratieve en financiële lasten, wat ten koste gaat van geld dat in innovatie geïnvesteerd kan worden.[519,520] Ook tijdens de focusgroep komt het budget herhaaldelijk naar voren, maar niet als los onderdeel van de wet, maar als basisvoorwaarde om de Jeugdwet uit te kunnen voeren:

> *"De wet is ook de basis, het vertrekpunt, voor de financiering. Hoewel we vanuit de bedoeling van de wet de wet niet hoeven aan te passen, hebben de gemeenten er, voor zover het in letterlijke zin als de basis voor de financiering en de verdeling van de middelen wordt genomen, er om die reden last van."*

De leeftijdsgrens 18-/18+ staat op de tweede plek van de vaakst genoemde knelpunten. In kleine gemeenten (<25.000 inwoners) wordt de leeftijdsgrens vaker aangegeven als knelpunt (66%), vergeleken met grote gemeenten (>100.000 inwoners), waarvan slechts 33% dit als knelpunt aangeeft. Het is een knelpunt waar al veel aandacht aan is gegeven door organisaties. Zo is er een samenwerkingsverband tussen het Nederlands Jeugdinstituut (NJi), VNG, Movisie en Divosa om beleid te ontwikkelen ter ondersteuning van kwetsbare jongeren in de overgang naar volwassenheid, Aanpak 16-27.[521] In de enquête geeft 55% van de gemeenten aan de leeftijdsgrens 18-/18+ als knelpunt te zien. Het gaat dan zowel om de overstap van jeugdhulp naar volwassen zorgprogramma's, als de voorbereiding daar naartoe.

> "*Je moet altijd samen met ouders en pleegkinderen optrekken om te zeggen van oké, je nadert de 18-jarige leeftijd, wanneer moeten we al beginnen, waar moeten we aan denken. Hoe gaan we dat vormgeven, wie heb je daarbij nodig*."

---

514 Transitie Autoriteit Jeugd (2017). Zorgen voor de jeugd - Derde Jaarrapportage Transitie Autoriteit Jeugd. Den Haag, Transitie Autoriteit Jeugd.

515 Van Rijn, M. (2017). Kamerbrief 'Voortgang aanpak administratieve lasten in de maatschappelijke ondersteuning en de jeugdhulp'. M. v. VWS. Den Haag.

516 Andersson Elffers Felix (2017). Blijvend vernieuwen in het sociaal domein. Vereniging van Nederlandse Gemeenten/Netwerk Directeuren Sociaal Domein.

517 De Koster, Y. (2017). Gemeenten stevenen af op tekorten sociaal domein. Binnenlands Bestuur. Amsterdam, Binnenlands Bestuur B.V.

518 Veldhuizen, A., Niessen, I., Hofstede K. et al. (2017). Blijvend in het sociaal domein. Andersson Elffers Felix.

519 Jeugdzorg Nederland (2017). Kamer wil snel duidelijkheid over aanbesteden. https://www.jeugdzorgnederland.nl/actueel/kamer-wil-snel-duidelijkheid-over-aanbesteden/

520 Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2017). De Staat van de Gemeenten 2017. Den Haag, Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

521 NJi, VNG, Movisie, Divosa. Aanpak 16-27. http://www.16-27.nl/.

De nazorg van jongvolwassenen is nog volop in ontwikkeling en wordt vanwege moeilijke regelingen als extra kostenpost gezien.[513,522] In de focusgroep wordt dit onderwerp verder uitgediept. Voor de doelgroep, de jongvolwassenen, lijken er geen mogelijkheden voor maatwerk-oplossingen. Tegelijkertijd geeft Een gemeente aan voor dit soort gevallen over een "maatwerkpotje" te beschikken om dit problemen waar ze tegenaan lopen op te lossen. Het idee is dat dit potje op termijn waarschijnlijk goedkoper uit zal pakken. In de focusgroep komt naar voren dat niet alle gemeenten het erover een zijn dat de voordelen van een dergelijk potje weer terugkomen bij de gemeente zelf. Als oplossing wordt aangedragen dat de leeftijd van de jeugdigen die onder de Jeugdwet vallen zou moeten worden opgerekt tot 23 jaar. Door de doelgroep uit te breiden zou een Jeugd- en adolescentenwet beter passen. Dit sluit volgens gemeenten tijdens de focusgroep ook aan bij de inzichten dat het adolescentenbrein van jongeren tot 25 jaar nog volop in ontwikkeling is.

Ook het woonplaatsbeginsel wordt genoemd als knelpunt. Van de deelnemers aan de enquête geeft 26% aan het woonplaatsbeginsel een knelpunt te vinden (vijfde knelpunt). In de verschillende rapporten, en ook in interviews met gemeenten en stakeholders kwam herhaaldelijk naar voren dat dit knelpunt veroorzaakt wordt door een zogenaamde 'weeffout' in de Jeugdwet. Als gevolg van het woonplaatsbeginsel, draaien gemeenten op voor kosten van jeugdigen van buiten hun eigen gemeente die lokaal hulp ontvangen.[523,524,525] Dit knelpunt wordt uitvoerig besproken in het juridische hoofdstuk (zie hoofdstuk 3).

Domein overstijgend werken en verwijzing door artsen komt aan bod in de volgende paragrafen.

4.3.1.3 Ontwikkelingen transformatiedoelen

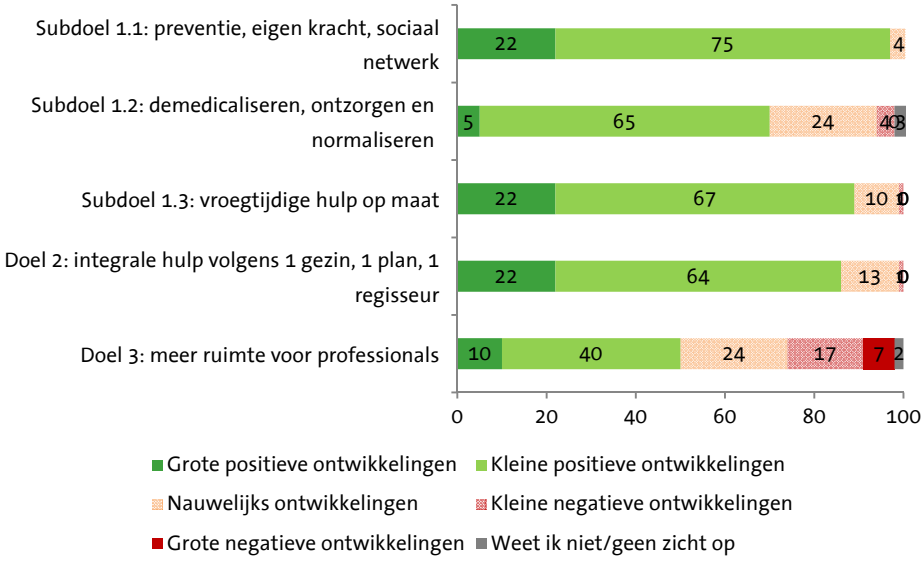
Gemeenten geven aan positieve ontwikkelingen te zien voor preventie/eigen kracht (97%), vroegtijdige hulp op maat (89%) en integrale hulp volgens het principe van één gezin, één plan, één regisseur (86%). 70% van de gemeenten ervaart positieve ontwikkelingen met betrekking tot het demedicaliseren en normaliseren (66%), zo blijkt uit onze enquête (zie figuur 4.3). Wat betreft het vijfde subdoel, 'meer ruimte voor professionals', zijn de meningen verdeeld: 50% ziet vooral positieve ontwikkelingen, terwijl een kwart nauwelijks ontwikkelingen ervaart en de overige kwart vooral negatieve ontwikkelingen ziet t.a.v. de ruimte voor professionals.

522 Bruning, M. R., et al. (2016). Verplichte (na)zorg voor kwetsbare jongvolwassenen? Onderzoek naar juridische mogelijkheden voor (verplichte) hulp aan kwetsbare jongvolwassenen na kinderbescherming. Leiden, Universiteit Leiden.

523 Transitiecommissie Sociaal Domein (2016). Vijfde rapportage TSD: Transformatie in het Sociaal Domein; de praktijk aan de macht.

524 Vriesema, I. (2017). Weeffout in de wet wordt een strop voor gemeenten. NRC Handelsblad. Amsterdam, NRC Media.

525 Baracs, M.N. & de Jong A. (2016). Mijn belang voorop? Ontwikkelingen in de jeugdhulp 2016. De Kinderombudsman.



Figuur 4.3 Welke ontwikkelingen ziet u in uw gemeente voor deze transformatiedoelen? (n= 222 (%))

Transformatiedoel 1: Ontwikkelingen richting minder intensieve zorg door meer preventie en eigen kracht, demedicaliseren, ontzorgen en normaliseren

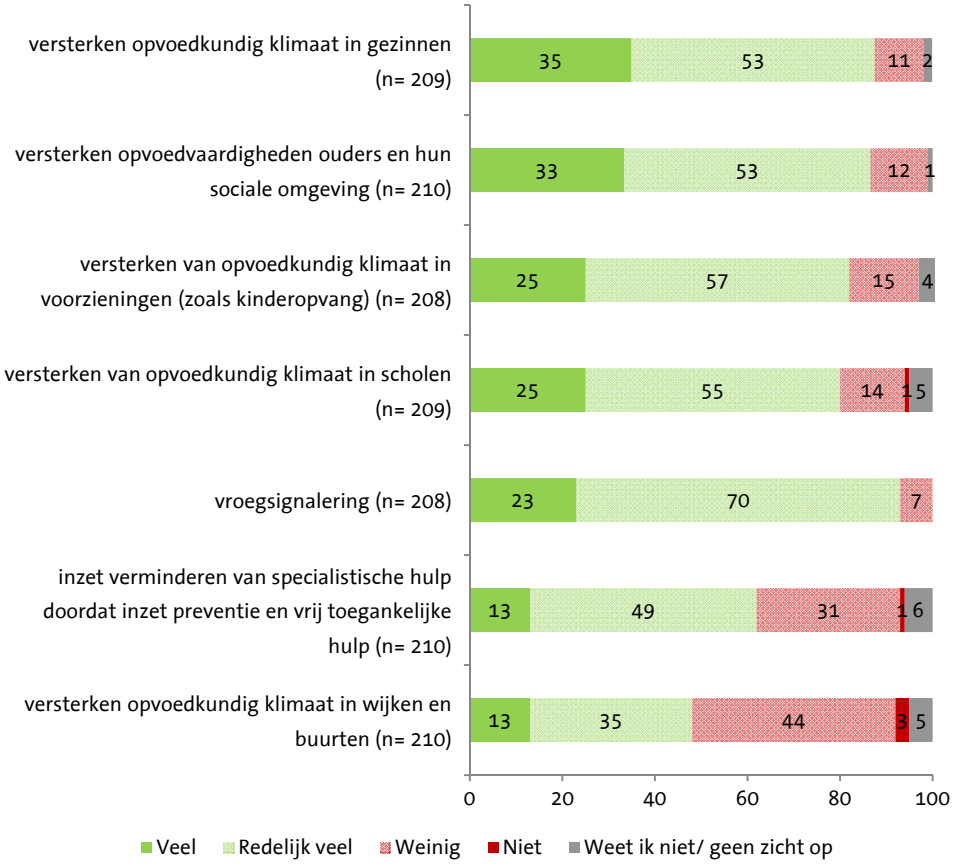
Uit de beleidsstukken van de negen gemeenten komt naar voren dat gemeenten inzetten op ontzorgen en demedicaliseren door middel van beleid waarin preventie en vroeg ingrijpen van belang is. Hier wordt invulling aan gegeven door de lokale teams bestaande uit verschillende soorten specialisten die zaken zelf oplossen, waardoor de toegang laagdrempelig is en voorzieningen gericht zijn op lokale behoeften. Hiernaast worden professionals door wijkbudgetten gestimuleerd om gebruik te maken van algemene voorzieningen en wordt er samengewerkt met partijen als maatschappelijk werk, scholen, huisartsen en specialistische hulp.

> *"Verschillende mogelijkheden. Het kan zijn een buurtteam, het kan zijn allerlei partijen binnen het gewone opgroeien (....)dat natuurlijk ook. Ik bedoel, het kan samenwerking zijn"*

Om dit alles te kunnen bereiken hebben gemeenten meer geld aan de toegang/het voorveld uitgegeven dan voorheen. Dit door te schuiven met het budget, maar ook door meer geld uit te geven aan jeugdhulp met vaak een budgetoverschrijding tot gevolg.

Op de vraag in de enquête, in hoeverre sinds de invoering van de Jeugdwet door de gemeente wordt geïnvesteerd in ontzorgen in de vorm van preventie, eigen kracht en lichtere vormen van ondersteuning rond veilig opgroeien geven gemeenten gemiddeld een 8 op een schaal van 0-10. Ongeveer 4 op 5 gemeenten geeft aan dat er (redelijk) veel ontwikkelingen zijn op het gebied van het versterken van de opvoedvaardigheden van ouders en hun sociale omgeving (88%), scholen (80%) en peuterspeelzalen (82%), terwijl dat in de wijken en buurten veel minder het geval lijkt te zijn (48%).

Ook ziet een grote meerderheid van de gemeenten (93%) (redelijk) veel ontwikkelingen in de vroeg signalering. Met deze ontwikkelingen in preventie geeft 62% van de gemeenten aan ook ontwikkelingen te zien in de afname van de inzet van specialistische hulp, terwijl 31% dat niet ziet.



Figuur 4.4 In hoeverre is in uw gemeente sprake van de volgende ontwikkelingen?

In de focusgroep wordt nog wel de vraag gesteld in hoeverre de aanname dat preventie leidt tot minder dure specialistische zorg ook daadwerkelijk klopt:

> *"Er wordt genoemd dat er bij de transitie is aangenomen dat de instroom van jeugdigen vermindert aan de achterkant als er wordt geïnvesteerd aan de voorkant. Na twee jaar komen wij erachter dat dat principe niet altijd op gaat."*

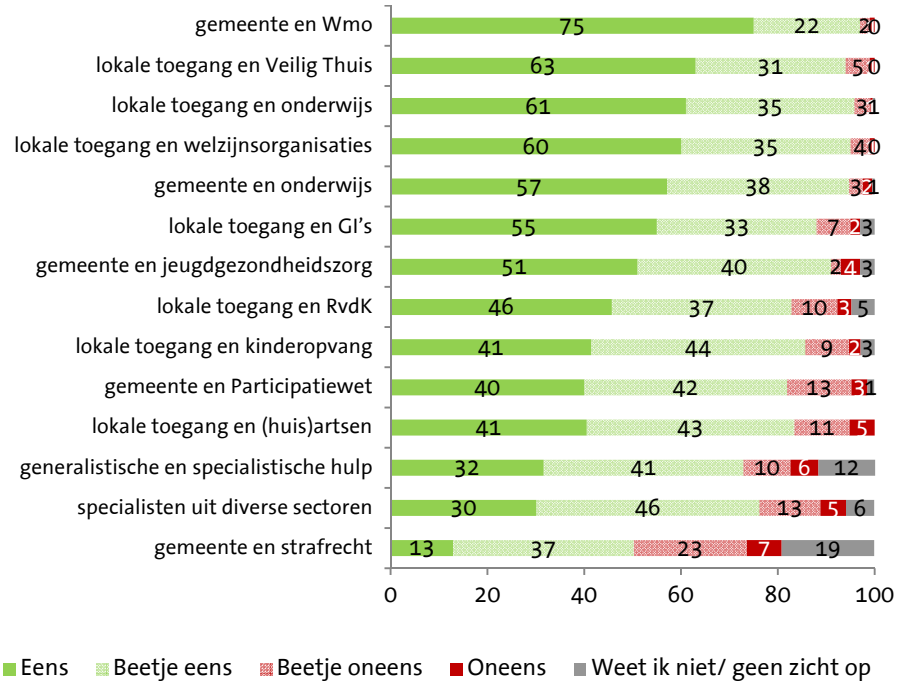
Hierbij wordt ook genoemd dat het misschien nog te vroeg is om mogelijke effecten op lagere kosten zichtbaar te maken door het investeren in preventieve hulp, maar ook dat preventieve hulp zelf een vindplaats is voor jeugdigen die specialistische hulp nodig hebben.

Transformatiedoel 2: Ontwikkelingen richting samenhangende jeugdhulp door betere samenwerking en innovaties in ondersteuning, hulp en zorg aan jeugdigen en gezinnen

Uit de beleidsdocumenten en interviews bij negen gemeenten gesprekken kwam naar voren dat gemeenten werken aan de integratie van gemeentelijk beleid binnen het sociale domein, bijvoorbeeld door verschillende domeinen binnen het sociale domein, zoals de participatiewet, de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en de Jeugdwet, en verschillende disciplines te integreren binnen één toegangspunt. Tegelijkertijd blijft het nog lastig om de verschillende wetten in het sociale domein met elkaar te verbinden:

> *".....gedwongen zorg, ja dat is nu allemaal uit verschillende wetten[...] geregeld waardoor een instelling [...] ook het spoor kennelijk bijster is. Voor welk gesloten deel moet ik naar de gemeente of naar de Raad voor de Kinderbescherming en wat kan ik gewoon in het kader van de PZ of de wet dwang en zorg gewoon zelf regelen, dat zijn best wel dingen die, dat zijn wel randverschijnselen, dat zijn wel heel veel van die randdingen inderdaad,....."*

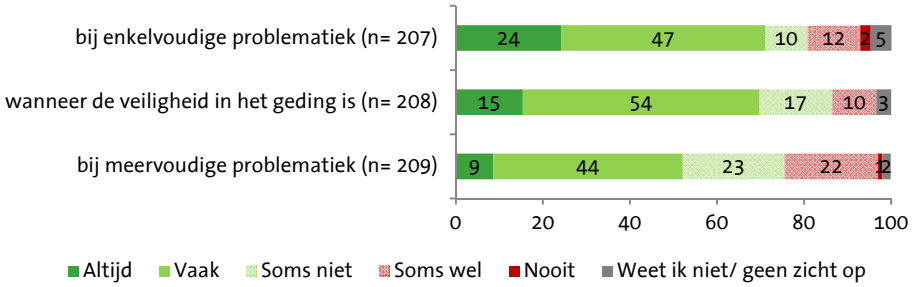
Uit de enquête blijkt dat sinds de invoering van de Jeugdwet volgens een meerderheid van de gemeenten steeds meer wordt samengewerkt tussen verschillende partijen en domeinen (zie figuur 4.4). De samenwerking met het strafrecht is een uitzondering, slechts de helft van de gemeenten ervaart dat er meer met hen wordt samengewerkt sinds de invoering van de Jeugdwet.



Figuur 4.4 In hoeverre bent u het eens met de volgende stellingen? Sinds de invoering van de Jeugdwet wordt meer samengewerkt tussen

Bovendien geeft 94% van de deelnemende gemeenten in de enquête aan vaak/altijd samenwerking te stimuleren tussen organisaties. Kleine gemeenten (<25.000 inwoners) geven minder vaak (41%) aan dat hun gemeente samenwerking tussen organisaties wordt gestimuleerd vergeleken met grotere gemeenten (50% in gemeenten met 25.00-100.000 inwoners en 70% in gemeenten met >100.000 inwoners). Kleine gemeenten geven aan dat sinds de invoering van de Jeugdwet meer wordt samengewerkt tussen lokale toegang en kinderopvang, vergeleken met grotere gemeenten, die het grotendeels een 'beetje eens' zijn met deze stelling.

Veel gemeenten onderschrijven het idee van één gezin, één plan, één regisseur en wijzen één regisseur aan voor de hulp van een gezin. Tevens geven zij aan dat dit principe in de praktijk nog lastig en soms zelfs onwenselijk of onmogelijk te realiseren is, bijvoorbeeld omdat zij bij verwijzing naar de tweede lijn de regie overdragen en het onlogisch zou zijn als gezinnen dan nog steeds met de gemeente contact hebben.



Figuur 4.5 In hoeverre lukt het binnen uw gemeente om de hulp rondom een jeugdige/gezin in de praktijk te organiseren volgens het principe één gezin één plan, één regisseur?

Uit de enquête kwam naar voren dat het de meeste gemeenten lukt om meestal tot altijd de hulp rondom een jeugdige/gezin in de praktijk te organiseren volgens het principe bij enkelvoudige (81%) en meervoudige (76%) problematiek of wanneer de veiligheid van cliënten in het geding is (86%) (zie figuur 4.5). Tegelijkertijd lukt het werken volgens één gezin, één plan, één regisseur bij bijna een kwart van de gemeente vaak niet bij meervoudige problematiek. De bovengenoemde aspecten werden besproken in de interviews:

> "*en wat echt nog niet werkt is dat één gezin, één plan, één regisseur. In alle stukken staat dat doen we en daar staan we voor, is gewoon ons uitgangspunt van de visie, maar het is onwijs ingewikkeld.*"

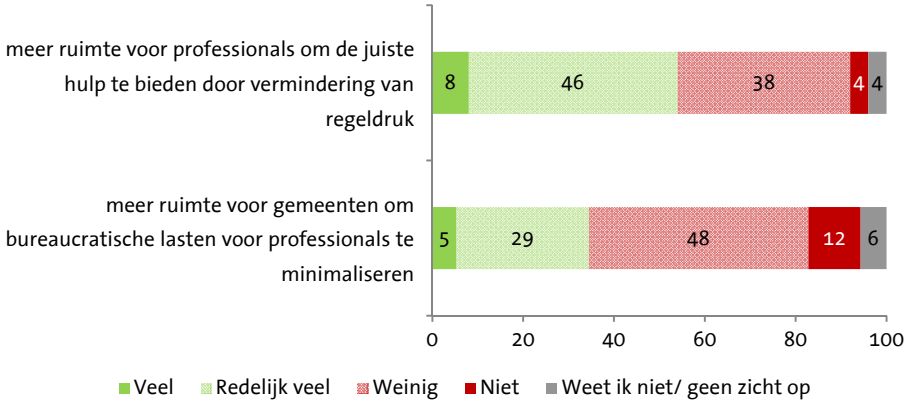
> "*wat nog steeds meespeelt, is van het beeld wat we eigenlijk ook al hadden in de aanloop naar de decentralisatie, hebben de gemeenten de kennis wel in huis, hebben ze wel goede kennis? Dus een beetje het gevoel van weet je, wij doen dit al zoveel jaar. Dan moet ik zeker Truus bellen van het basisteam. Ja, hallo. Dus het elkaar in elkaars professionaliteit waarderen dat gaat heel veel tijd denk ik nog kosten. Ik merk dat dat nog steeds na twee, drie jaar, dat dat nog steeds speelt.*"

De rol van de regisseur wordt steeds vaker aan het gezin zelf toebedeeld. Hiernaast komt afstemming tussen het gezin met verschillende betrokken partijen in gemeenten op gang. Er is namelijk, zoals

gezegd, binnen gemeenten veel aandacht voor samenwerking met de verschillende partijen die betrokken zijn bij jeugdhulp en preventie.

Transformatiedoel 3: Ontwikkelingen richting meer ruimte voor professionals om de juiste hulp te bieden door vermindering van regeldruk

De meningen zijn verdeeld over de vraag in hoeverre de Jeugdwet bijdraagt aan meer ruimte voor de professional en vermindering van regeldruk (zie figuur 4.6). 74% van de grote gemeenten (>100.000 inwoners) geven aan dat de Jeugdwet bijdraagt aan het bieden van ruimte voor professionals om de juiste hulp te bieden voor vermindering van regeldruk, vergeleken met kleinere gemeenten (50% [25.000-100.000 inwoners] en 54% [<25.000 inwoners]). In het algemeen ontstaat het beeld dat gemeenten de professionals de ruimte willen geven en juist hun creativiteit en expertise te gebruiken in het transformatieproces. Gemeenten proberen niet te veel regels op te leggen en te geven diverse partijen, zoals de professionals binnen de toegang, de ruimte om te bepalen welke hulp nodig is in plaats dat de beleidsmedewerkers van de gemeente dat doen. Soms is het wel lastig om los te laten, omdat de Jeugdwet wel vraagt om protocollen en indicatoren. Gemeenten geven aan dat ze het idee hebben dat professionals de vrijheid niet altijd benutten. In de focusgroep kwam ook naar voren dat (volgens gemeenten) de professionals soms nog vanuit de oude DBC-systematiek handelen en nog onvoldoende zelf aan het veranderen zijn. Verschillen in cultuur, taal en belangen tussen verschillende professionals lijken een rol te spelen, maar ook dat de professionals elkaar als concurrent zien in plaats van partner waarbij samen gewerkt aan een zorgvraag van de cliënt.



Figuur 4.6 In hoeverre draagt de Jeugdwet binnen uw gemeente bij aan ... (n= 209 (%))

4.3.2 De waarborgen voor goede jeugdhulp in de praktijk

In paragraaf 4.1 komt naar voren dat gemeenten veel ontwikkelingen zien richting de transformatiedoelen van de Jeugdwet. Maar, wordt dit teruggezien in de dagelijkse praktijk t.a.v. het waarborgen van goede jeugdhulp vanuit het gemeentelijk perspectief? Het gaat om het waarborgen van de jeugdhulp, de jeugdhulpplicht, de waarborgen van de kwaliteit van jeugdhulp en het waarborgen van de rechtspositie van de cliënt.

4.3.2.1 Jeugdhulpplicht

Onder de jeugdhulpplicht gaat het over de toegang en toeleiding van jeugdhulp en een passend aanbod van kwalitatief en kwantitatief toereikend passend aanbod van jeugdhulp.

Toegang/-leiding

Gemeenten hebben de toegang tot de jeugdhulp verschillend geregeld; meestal binnen de gemeentelijke organisatie met één centraal toegangspunt in de vorm van een (wijk)team (Tabel 4.2). Hiervoor worden verschillende namen gebruikt, zoals CJG, sociale wijkteams, buurtteams en speciale jeugdteams. Cijfers uit eerdere rapporten beschrijven dat in 87% van de gemeenten de toegang is georganiseerd in de vorm van een (wijk)team. [528,526,527,528,]

Tabel 4.2 De toegang van de negen gemeenten die deelnamen aan de documentenanalyse

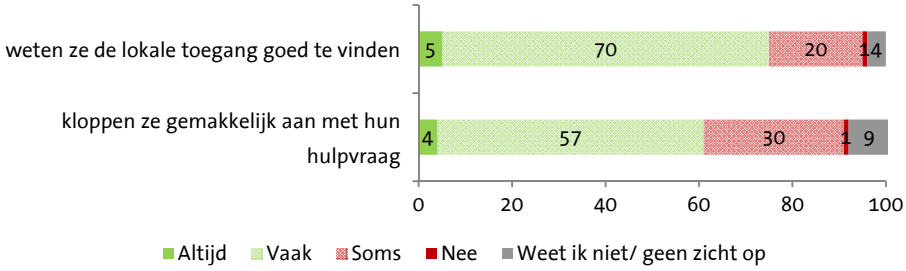
Gemeente	Toegang onderdeel gemeente?	Centraal punt of wijkteam o.i.d.?
1	Joint Venture waarin gemeente en andere organisaties samenwerken	Wijkteams (SDT&OKT)
2	Nee	Centraal punt (CJG)
3	Nee	Wijkteams
4	Onduidelijk	Centraal punt (CJG) met gebiedsgerichte teams
5	Ja	Centraal punt (CJGV)
6	Ja	Consulententeam (Team Ondersteuning & Zorg)
7	Deels	Centraal meldpunt (gemeente) en sociale wijkteams (zelfstandig)
8	Nee	Buurtteams (Buurtteam Jeugd en Gezin)
9	Nee	Wijkteams (WIJ[Gemeentenaam]teams)

Vaak wordt vanuit de gemeente en de wijkteams samengewerkt met Veilig Thuis organisaties, Raad van de Kinderbescherming, politie en Gecertificeerde instellingen. Uit de enquête blijkt dat veel gemeenten van mening zijn dat de hulp binnen hun gemeente herkenbaar en laagdrempelig aangeboden wordt (zie figuur 4.7). Driekwart van de gemeenten geeft aan dat hun cliënten de toegang vinden tot jeugdhulp en 61% van de gemeenten geeft aan dat hun cliënten vaak of altijd gemakkelijk aankloppen. Dat houdt echter ook in dat drie op tien gemeenten aangeeft dat hun cliënten de toegang niet gemakkelijk kunnen vinden en dat in vier op de tien gemeenten cliënten niet gemakkelijk aankloppen voor hulp of daar geen zicht op hebben.

526 Transitiecommissie Sociaal Domein (2016). Vijfde rapportage TSD: Transformatie in het Sociaal Domein; de praktijk aan de macht.

527 van Arum, S. en R. Schoorl (2016). Sociale (wijk)teams in beeld. Stand van zaken na de decentralisatie (najaar 2015). Movisie.

528 Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2017). De Staat van de Gemeenten 2017. Den Haag, Vereniging van Nederlandse Gemeenten.



Figuur 4.7 In hoeverre gelden onderstaande stellingen voor uw gemeente? Wanneer jeugdigen en ouders hulp uit mijn gemeente nodig hebben ... (n=220 (%))

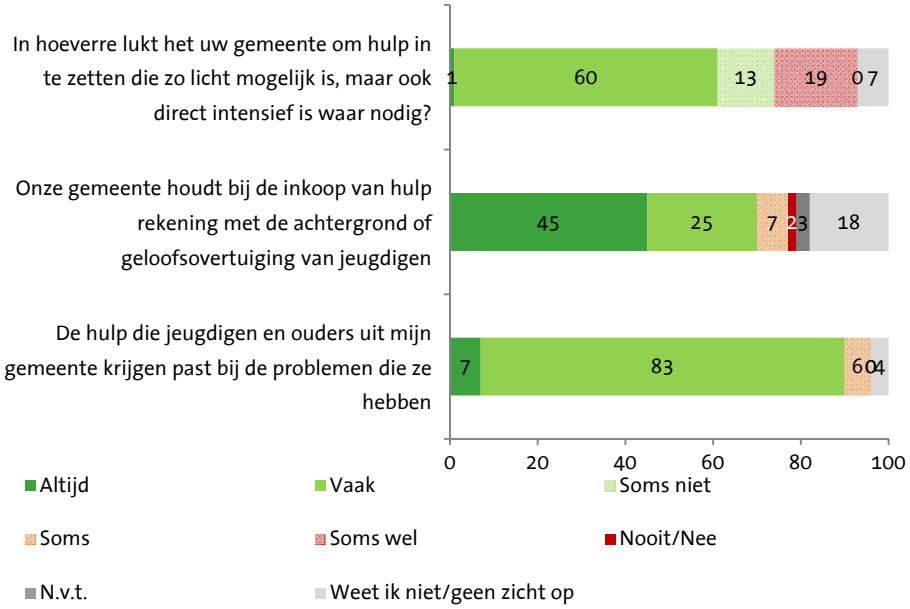
Passende hulp

Hoe zorgt de gemeente ervoor dat het aanbod aan jeugdhulp past bij de wensen en behoeften van inwoners/cliënten die aansluit bij het uitgangspunt: hulp die zo licht mogelijk is, maar ook direct intensief is waar nodig. Vanuit de beleidsstukken en interviews komt het beeld naar voren dat gemeenten geen vaste eenduidige definitie van passende hulp hanteren. Wel noemen ze aspecten als maatwerk, afstemming met gezin, identiteitsgebonden hulp, veel keuzevrijheid, persoonsgebonden budget, passend bij de hulpvraag en het doel, regie bij de cliënt, zo licht mogelijk en zo zwaar als nodig, matched care (in tegenstelling tot stepped care). De volgende citaten zijn een voorbeeld op dit thema:

> "*nou als het past op de vraag dan ... Nee we hebben geen definitie daarvan, het is gewoon echt maatwerk. Dus als het gezin en de hulpverlener en het CJG zegt van dit is wat nodig is dan is dat passende zorg.*"

> "*Passende zorg, volgens mij hebben we dat niet omschreven.*"

In de enquête geeft 90% van de gemeenten aan dat cliënten meestal hulp ontvangen die bij hen past en dat in 74% van de gevallen het meestal lukt om hulp in te zetten die zo licht mogelijk, maar ook direct intensief als dat nodig is. Ook zijn bijna alle gemeenten (92%) van mening dat er voldoende toegankelijk aanbod aan jeugdhulp binnen de gemeente of regio beschikbaar is om keuzevrijheid voor cliënten te waarborgen, waarvan 81% het volledig eens is met deze stelling en 11% een beetje eens. 70% is van mening dat er binnen hun gemeente rekening gehouden wordt met de achtergrond of geloofsovertuiging van cliënten, terwijl bijna één op vijf gemeenten (18%) zegt hier geen zicht op te hebben.



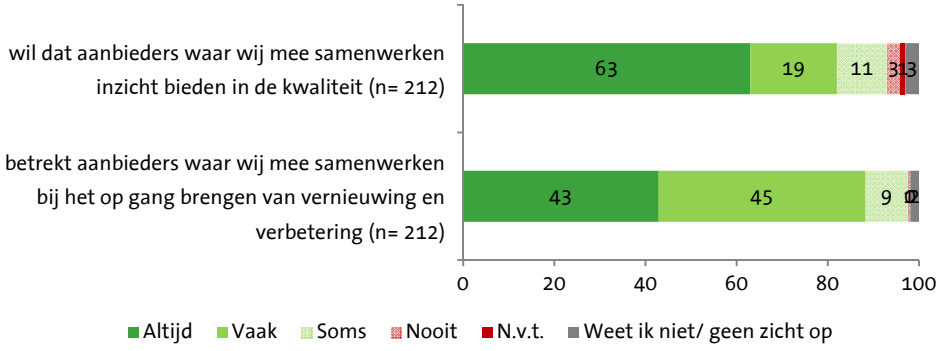
Figuur 4.8 In hoeverre gelden onderstaande stellingen in uw gemeente? (%)

4.3.2.2 Kwaliteit

Hoe waarborgt de gemeente haar eigen kwaliteit en hoe stuurt de gemeente op de kwaliteit van de uitvoering van jeugdhulp, kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering door jeugdhulpaanbieders en Gecertificeerde instellingen? Uit de beleidsstukken en interviews komt naar voren dat professionals binnen de toegang in het algemeen passend geschoold zijn en worden bijgestaan door bijvoorbeeld een expertpool of flexibele schil. Verscheidene gemeenten hebben een lijst met kwaliteitsindicatoren op basis waarvan ze inkopen.

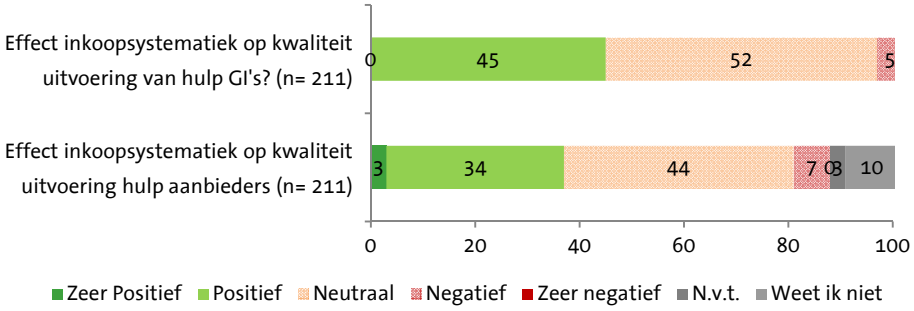
> *"daar zijn we dus wel een beetje mee aan het worstelen ook van hoe doe je dat nou op de goede manier? Dus aan de voorkant natuurlijk heb je kwaliteitscriteria waarop je wel of niet kunt inschrijven maar vervolgens is dat vrij ruim waardoor iedereen wel mee kan doen."*

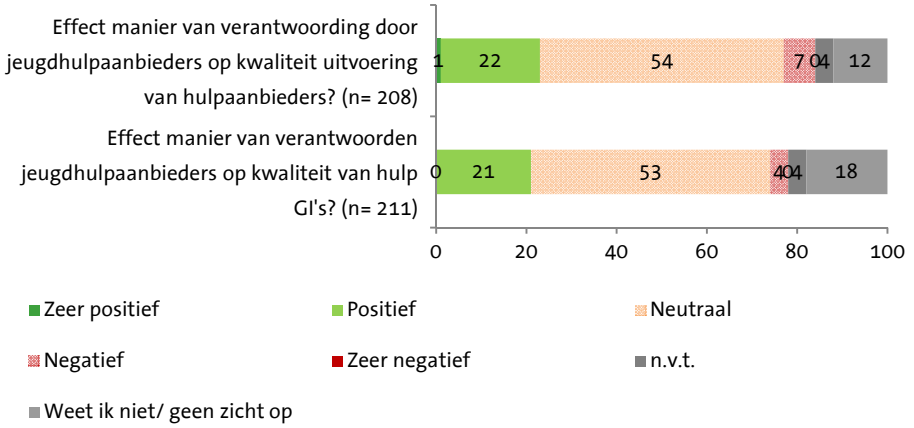
De kwaliteitsindicatoren hebben betrekking op zaken als "handelen vanuit eigen kracht", tevredenheid van cliënten en medewerkers en rapporten van de inspectie. Tevens blijkt dat gemeenten over het algemeen tevreden zijn over de kwaliteit van de geboden jeugdhulp. Gemeenten zijn nog zoekende naar landelijke indicatoren voor kwaliteit van de jeugdhulp en hebben behoefte aan resultaatgerichte inkoopmodellen en uitkomsten die daarvoor gebruikt kunnen worden. Uit de focusgroep kwam naar voren dat ook hier sommige gemeenten al verder zijn ontwikkeld dan anderen.



Figuur 4.9 Wilt u voor onderstaande stellingen aangeven in hoeverre ze voor uw gemeente gelden? Onze gemeente ...

Uit de enquête blijkt dat 82% van de gemeenten wil dat aanbieders inzicht bieden in de kwaliteit die ze leveren en dat 88% van de gemeenten deze aanbieders betrekken bij het op gang brengen van vernieuwing en verbetering (zie figuur 4.9). Tegelijkertijd staat ongeveer de helft van de gemeenten neutraal tegen de stelling dat inkoop- en verantwoordingsystematiek effectieve instrumenten zijn om invloed te hebben op de kwaliteit van de uitvoering van jeugdhulp, kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering. Wat opvalt, is dat het effect van inkoopsystematiek op kwaliteit van de uitvoering van jeugdhulpaanbieders door ongeveer de helft van de gemeenten als “neutraal” wordt bestempeld. 45% van gemeenten geeft aan dat het effect van inkoopsystematiek positief is voor de uitvoering van kwaliteit van de gecertificeerde instellingenjeugdhulp aanbieders, terwijl dat maar geldt voor 37% van de gemeenten als het gaat over de kwaliteit van hulpaanbieders.

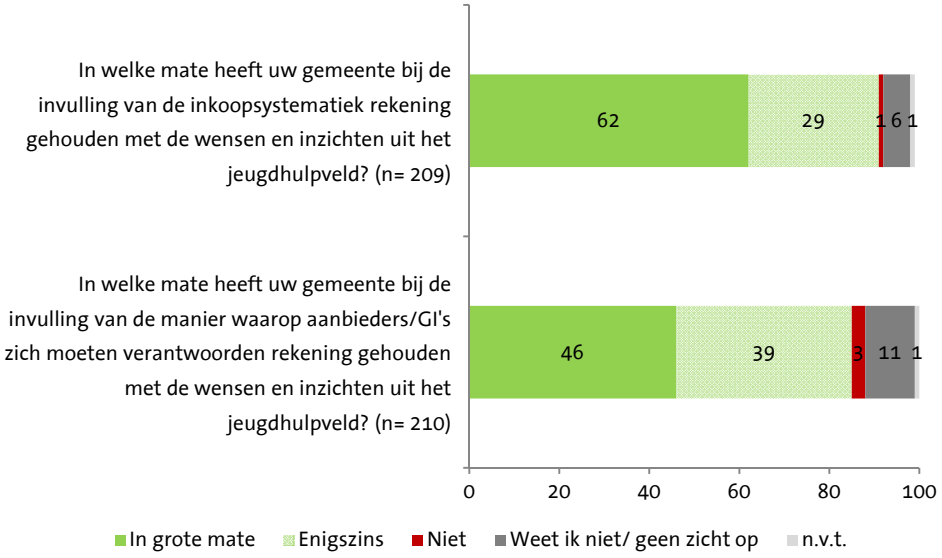




Figuur 4.10 Stellingen omtrent kwaliteit

Eenzelfde beeld met betrekking tot het effect op kwaliteit is terug te vinden bij het effect van de verantwoordingssystematiek. Een meerderheid van de gemeenten geeft aan neutraal te staan tegenover de effecten hiervan op kwaliteit, terwijl slecht een op vijf gemeenten aangeeft dat de verantwoordingssystematiek een positief effect heeft op kwaliteit. Wel houden de meeste gemeenten rekening met de input van het jeugdhulpveld en de aanbieders bij de invulling van inkoop en verantwoording.

Vanuit de interviews komt naar voren dat de gemeenten een duidelijk onderscheid zien t.a.v. hun rol en verantwoordelijkheid voor kwaliteit en die van de inspectie. Tegelijkertijd willen gemeenten wel graag op de hoogte gehouden worden door de inspectie van hun onderzoeken, zodat zij weten als er iets speelt zodat zij hier rekening mee kunnen houden bij verwijzingen naar een bepaalde organisatie.

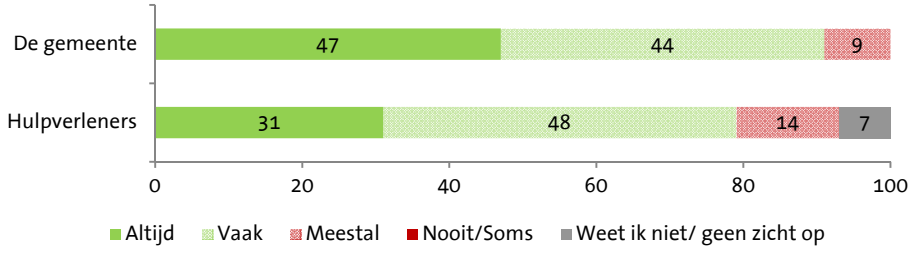


Figuur 4.11 In welke mate heeft uw gemeente rekening gehouden met de wensen en inzichten uit het jeugdhulpveld? (%)

4.3.2.3 Rechtspositie

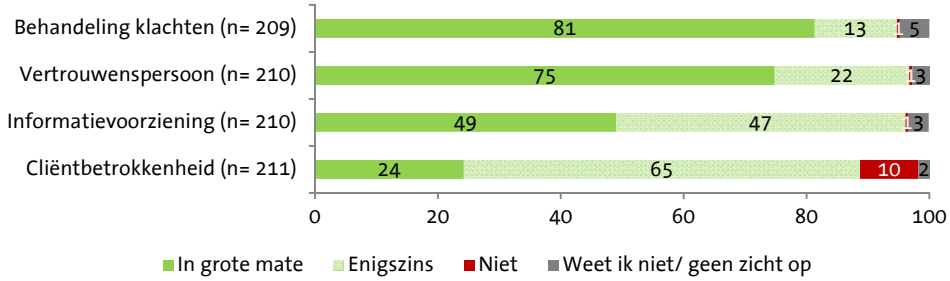
In dit onderzoek hebben wij ons gericht op de volgende rechtspositiewaarborgen: privacy van inwoners/cliënten, klachtenafhandeling, betrokkenheid van cliënten bij beleidsontwikkeling en informatievoorziening door de gemeente aan inwoners/cliënten over jeugdhulp en toegang tot een onafhankelijk vertrouwenspersoon. Uit de enquête blijkt dat volgens gemeenten zowel zorgprofessionals als gemeenteambtenaren zorgvuldig omgaan met vertrouwelijke gegevens, zie figuur 4.12. Desondanks wordt met name de uitwisseling van de gegevens tussen professionals in het kader van één gezin, één plan, één regisseur ervaren als een knelpunt, vanwege privacywetgeving en de Wet op de geneeskundige behandelingsovereenkomst (WGBO):

> *"zoals privacy natuurlijk ook wij hebben ook allemaal op alle kantoren hangen die lijstjes wat mag wel wat mag niet maar als ik dan zie wat ik zelf al binnen krijg van gegevens van mensen dat ik echt denk oké... dus het gaat ook nog wel vaak mis maar de basis ligt er wel weet je en het gaat niet mis mis..."*



Figuur 4.12 Zorgvuldige omgang met persoonsgegevens door...? (n= 211 (%))

In de enquête geeft de meerderheid van de gemeenten aan dat de behandeling van klachten (81%) en het verwijzen naar de vertrouwenspersoon (75%) in grote mate lukt, en in respectievelijk 13% en 22% van de gemeenten enigszins lukt, zie figuur 4.13. Grotere gemeenten (89% bij >100.000 inwoners en 81% bij 25.000-100.000 inwoners) geven aan dat het hen in grote mate lukt om de rechtspositie van cliënten te waarborgen met betrekking tot de toegang voor cliënten tot een onafhankelijk vertrouwenspersoon, vergeleken met 62% van de kleine gemeenten (<25.000 inwoners). Dit wordt ook bevestigd door een eerder rapport[529] waaruit blijkt dat gemeenten de beschikbaarheid van een vertrouwenspersoon van het Advies- en Klachtenbureau Jeugdzorg of van Zorgbelang waarborgen.[530]



Figuur 4.13 In hoeverre lukt het uw gemeente om de rechtspositie van cliënten te waarborgen? (%)

Verstrekken van informatie over de jeugdhulp naar de burgers lukt goed in 49% en enigszins in 47% van de gemeenten. Dit kwam ook naar voren uit de interviews:

> *"We hebben een steunwijzer dat is een site waarop je al het gecontracteerde aanbod kunt vinden. Waar je ook zelf kunt kijken van welk aanbod past bij mij, dus dat je als een generalist gaat of naar een huisarts en bepaalde zorg nodig hebt, dat je ook al zelf gekeken kunt hebben en die steunwijzer is de bedoeling dat die, die is nog in ontwikkeling. Maar dat zowel de generalisten teams als de huisartsen als de inwoners zelf die kunnen gebruiken om te weten welke tweedelijns zorg beschikbaar is"*

529 Transitie Autoriteit Jeugd (2017). Zorgen voor de jeugd - Derde Jaarrapportage Transitie Autoriteit Jeugd. Den Haag, Transitie Autoriteit Jeugd.

530 Toezicht Sociaal Domein en Samenwerkend Toezicht Jeugd (2017). Eindrapport Veilig Thuis van IJZ/IGZ, Toezicht Sociaal Domein/Samenwerkend Toezicht Jeugd.

De informatievoorziening en rechtspositie bij drang zijn aandachtspunten die tijdens de interviews naar voren kwamen vanwege de benodigde verbetering hiervan. Opvallend is dat het betrekken van cliënten bij het ontwikkelen van het beleid slechts enigszins (64%) of helemaal niet (10%) lukt. Slechts een kwart (24%) van de gemeenten lukt dit wel. Uit de interviews kwam naar voren dat er initiatieven zijn vanuit gemeenten om de cliëntbetrokkenheid te waarborgen:

> "*En voor cliëntbetrokkenheid bij jeugd hebben wij een poule adviesvangers, dat zijn jongeren die opgeleid zijn die dat graag willen en die opgeleid zijn om bij andere jongeren weer advies op te halen ten behoeve van gemeentelijke plannen. En die schakelen we eigenlijk bij alle thema's in waar we mee bezig zijn. Dus bij pleegzorg en bij 18-/18+ aan de hand van die inhoudelijke thema's worden altijd jongeren en die hebben zelf vaak een verleden met jeugdzorg of nu nog, worden daarbij ingezet*"

4.3.3 Regierol gemeenten

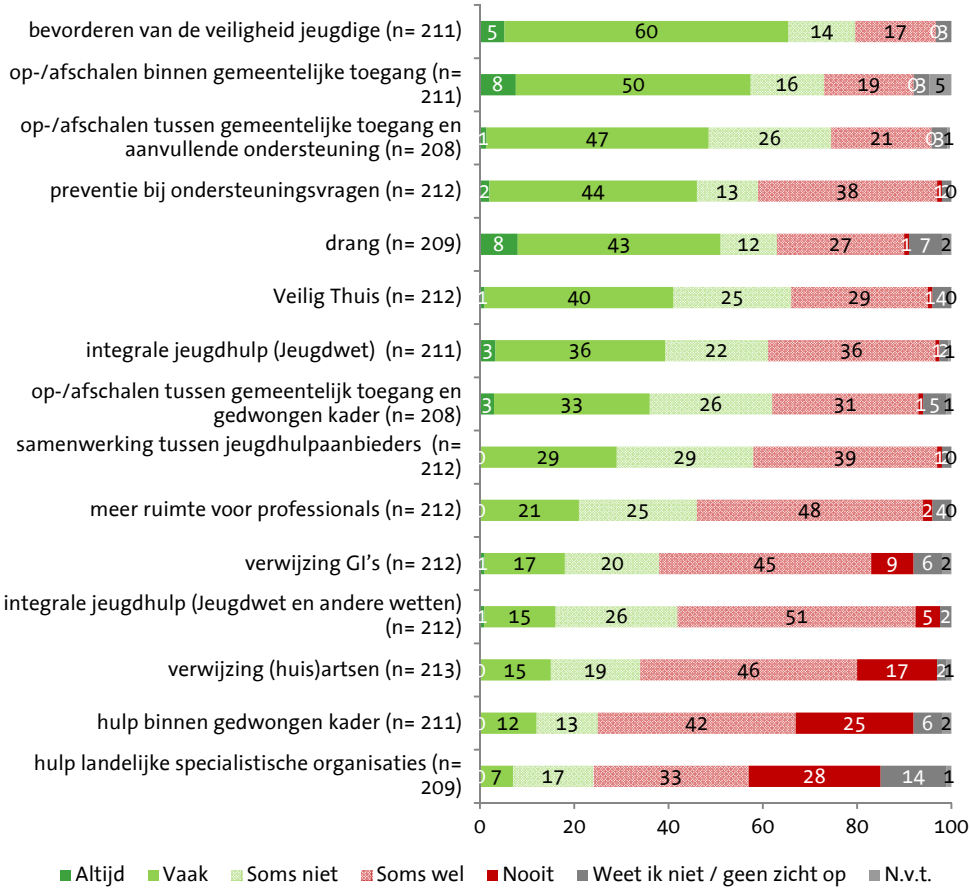
Met de invoering van de Jeugdwet heeft de gemeente niet automatisch regie over de behandelniveaus, de hele lijn, wat duidelijk terugkomt in de uitkomsten van zowel de gemeentelijke beleidsdocumenten en -interviews als van de enquête. Gemeenten geven in de interviews aan dat de transformatie van de jeugdhulp en het invullen van hun nieuwe regierol tijd kost. Gemeenten dragen hun visie actief uit en ontwikkelen beleid middels co-creatie met partijen uit het veld wat duidelijkheid schept bij partijen en draagvlak creëert, zo blijkt ook uit de interviews:

> "*Wat we bedenken, bedenken we samen met partijen in de stad en heel vaak met een casus als, op tafel zodat je je voor zo'n soort casus het eigenlijk het liefst georganiseerd zou willen hebben.*"

De vraag die speelt bij gemeenten of ze soms niet wat meer dwingend moeten zijn, omdat gemeenten het idee hebben dat het zorgaanbod een meer actieve rol kan spelen in de transformatie van hulp. Zo geeft een gemeente aan meer zaken in de contracten op te gaan nemen om meer te sturen op samenwerking. Tijdens de focusgroep ontstond een discussie over de term regie, die zeer verschillend wordt geïnterpreteerd door gemeenten. Daar waar voor de ene gemeente regie gaat over sturen op resultaten, zien andere gemeenten hun rol meer als een visie uitdragen van waaruit de professionals kunnen werken aan transformatie. Er lijkt een spanning te zijn tussen samenwerken met het werkveld en regie voeren over het werkveld:

> "*Het is wel lastig soms. En als je het hebt over regie als gemeente, we hebben maar beperkt regie. Zo moet je het gewoon zien.*"

> *"Regie in het sociale domein (....) is anders Het sociaal domein is dan de tuin. Hoe kunnen we goed mesten, zaaien en snoeien. Je moet het de ruimte geven en inspelen op ontwikkeling. Dat is anders dan bij de regie."*



Figuur 4.14 In hoeverre lukt het uw gemeente om effectief regie te voeren over....(%)

Wat opvalt, is dat 75-80% van de gemeenten regie ervaart (altijd, vaak en soms niet) op het bevorderen van veiligheid en met betrekking tot het op en afschalen van jeugdhulp. Kleinere gemeenten geven vaker aan dat het hen niet lukt om effectief regie te voeren om de veiligheid van de jeugdige te bevorderen (18% bij gemeenten met 25.000-100.000 inwoners en 21% bij gemeenten met <25.000 inwoners) vergeleken met slechts 4% van de grote gemeenten (>100.000 inwoners). Op-/afschalen van hulp is nog wel lastig vorm te geven, aangezien gemeenten aangeven dit nog een zoektocht is met veel overleg en afstemming. Dit komt ook uitgebreid aan bod in de beschrijving van de dagelijkse praktijk in de casestudies (zie hoofdstuk 2 en 7). In sommige gemeenten wordt de regie in handen genomen door het aanwijzen van een casusregisseur die contact houdt met alle partijen. 80% van de gemeenten zegt dat het hen meestal tot altijd lukt om regie te voeren over het bevorderen van veiligheid van de jeugdige. Uit de gesprekken komt naar voren dat er goede afspraken gemaakt worden tussen gemeenten en Veilig Thuis organisaties, die sinds 2015 tevens onder de verantwoordelijkheid van de gemeenten vallen.[531] Ook in de enquête wordt dit beeld bevestigd. Er is

531 Rijksoverheid. (2017) Aanpak van huiselijk geweld. Via: https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/huiselijk-geweld/aanpak-huiselijk-geweld

volgens gemeenten nu meer overleg dan vroeger tussen gemeente, lokale teams en Veilig Thuis organisaties. Tegelijkertijd is het soms zoeken naar afbakening en samenwerking zoals onderstaande quote uit de interviews laat zien.

> "*Ja, daar [Veilig Thuis organisaties] hebben we natuurlijk contact mee. Daar zijn ook afspraken over, hoe we die contacten hebben en wie welke rol vervult. Dat is nog wel eens lastig, dat merk je ook wel. Hè, van wanneer geef je iets over of wanneer en hoe krijgen we het ook terug vanuit Veilig Thuis. Dat zijn allemaal nog van die zoektochten nog volgens mij met elkaar van wie doet wat en wanneer en wanneer schaal je op en wanneer schaal je af en nou, daar zijn we nog wel aan het zoeken*."

Zes op de tien enquêtedeelnemers vindt dat hun gemeente effectief regie voert op Veilig Thuis organisaties (66%), terwijl 30% geen regie ervaart.

Ongeveer 60-70% van gemeenten lukt het om regie te voren op samenwerking met drang, op- en afschalen in het gedwongen kader, integrale jeugdhulp, preventie bij ondersteuningsvragen en samenwerking tussen professionals. Wanneer het gaat over regie op samenwerking tussen jeugdhulpaanbieders zegt 58% dat dit meestal lukt, terwijl 39% aangeeft dat dat soms lukt. Een meerderheid van de gemeenten ervaart geen effectieve regie op het tot stand brengen van integrale jeugdhulp tussen zowel jeugdhulpaanbieders (59%) als met ondersteuning/hulp op grond van andere wetgeving in het sociale domein (55%). De mogelijkheden om jeugdhulp op lokaal niveau beter te kunnen integreren met andere wetgeving, waaronder integratie met de Wet langdurige zorg, de Wmo, de Zorgverzekeringswet wordt als positief beoordeeld, maar is ook nog in ontwikkeling. Mensen zoeken elkaar op en er wordt van de regeltjes afgeweken om individuele zaken op te lossen, maar er zijn verschillen in taal, financiering, wet- en regelgeving (zoals inkoopmodellen), die als knelpunten worden ervaren. Hoe gemeenten hier vorm aan geven komt ook terug in de casestudies.

Minder dan de helft van de gemeenten voert effectieve regie op verwijzing vanuit Gecertificeerde instellingen, (huis)artsen, hulp binnen gedwongen kader en landelijke specialistische organisaties. 63% van de gemeenten geeft aan nooit of slechts soms regie te ervaren over verwijzingen door huisartsen, verwijzing door Gecertificeerde instellingen (54%), hulp door landelijke specialistische organisaties (61% nooit tot soms regie en 14% geen zicht op regierol) of hulp opgelegd binnen het gedwongen kader (67%). Tegelijkertijd geven gemeenten aan dat deze professionals een belangrijke rol spelen in het bepalen van de inhoud van de jeugdhulp. Gemeenten hoeven hier inhoudelijk geen invloed op te hebben, maar geven aan dat doorverwijzing naar de gemeentelijke toegang (vooral bij artsen) wel gewenst zou zijn in plaats van dat professionals direct doorverwijzen naar specialistische hulp. Eén op drie gemeenten geeft aan effectieve regie te voeren op de verwijzingen door (huis)artsen. Hoewel in de focusgroep naar voren kwam dat het voor een gemeente met 10 huisartsen waarschijnlijk gemakkelijker is om afspraken te maken over samenwerken met de huisartsen dan in een gemeente met veel meer huisartsen, kwam het tegenovergestelde naar voren in de enquête.

Grote gemeenten (>100.000 inwoners) geven vaker aan (52%) dat het hen lukt om effectief regie te voeren op de verwijzing door (huis)artsen tegenover kleinere gemeenten (28% [25.000-100.000] en

35% [<25.000]). Uit de interviews en beleidsdocumenten blijkt dat er veel initiatieven zijn om de samenwerking met huisartsen te verbeteren, gemeenten ieder op hun eigen wijze. Bijvoorbeeld door een medewerker van een wijkteam of het CJG een aantal uur per week in de huisartspraktijken te positioneren of met afspraken dat huisartsen en aanbieders de toegang informeren over verwijzingen. Door dit soort initiatieven wordt samenwerking tussen huisartsen en lokale teams ondersteund en lijken ze elkaar gemakkelijker te vinden en meer samen te werken. Ook dit is een kwestie van tijd en elkaars vertrouwen winnen.

Er zijn gemeenten die actief contact zoeken met deze partijen en die plaatsen bijvoorbeeld een Praktijkondersteuner Huisartsen bij de huisartsenpraktijk of iemand van het team bij een school. In het kader van passend onderwijs wordt er steeds makkelijker samengewerkt met scholen. Uit de focusgroep kwam naar voren dat alle gemeenten hier wel mee bezig zijn, maar dat het soms wel gemakkelijker is in kleine gemeenten omdat er met minder verschillende professionals wordt samengewerkt.

> "*We hebben bijvoorbeeld heel erg geïnvesteerd in de relatie met de huisarts ..., wat je wel wil is die huisarts ondersteunen daarin ... wij hebben een praktijkondersteuner vanuit het CJG. En ook daar zie je dus echt een verschuiving in het aantal verwijzingen waar er in 2015 bijna 50% nog door de huisarts door werd verwezen is dat nu wel 10% minder in ieder geval dat het CJG ook veel meer verwijst dan denk ik weet je dus het zijn kleine verschuivingen en we zijn nu bezig met de monitor sociaal weer voor 2016 en dan is het altijd lastig om die cijfers goed te duiden dus ik heb er altijd disclaimers onder van ik weet het niet zeker maar ja het lijkt...*"

> "*... we zijn nu wel bezig om te kijken samen met de huisartsen of we een soort schakel kunnen maken, dat de huisarts niet standaard doorverwijst, maar bij geval van er is een twijfel, een huisarts zei letterlijk ik zie die kinderen tien minuten en dan vraagt de ouder aan mij ik denk dat dit aan de hand is, ja ik weet het ook niet, ik stuur ze maar door van nou, dat weet die professional dan wel. Maar ja dan zitten ze al wel achter de deuren bij een GGZ instelling.*"

> "*Dat het fijner zou zijn als we iets meer handvatten hadden om afspraken te maken met medisch specialisten zeg maar. Want je bent nou gewoon afhankelijk van de goodwill van iedere huisarts zeg maar in hoeverre die contact opneemt met het generalist team als er meer aan de hand is in het gezin.*"

T.a.v. het gedwongen kader komt uit de gesprekken het beeld naar voren dat gemeenten ook daar weinig regie ervaren. Gecertificeerde instellingen houden zich volgens gemeenten niet altijd aan de afspraken, ondanks dat de gemeente ze financiert. Ze lijken volgens sommige gemeenten moeite te hebben met hun veranderde positie in de zorgketen of nog te werken vanuit het oude systeem.

Samenvattend bestaat er een wisselend beeld van de ervaren regie door Nederlandse gemeenten (zie Figuur 4.14). Met betrekking tot het op- en afschalen van jeugdhulp zegt een meerderheid van gemeenten effectief regie te voeren, terwijl de regie over meervoudige problemen waarbij andere partijen betrokken zijn nog in ontwikkeling is. Tegelijkertijd komt naar voren dat hoewel een

meerderheid van de gemeenten het lukt om effectieve regie te voeren op een aantal zaken, dit voor een grote minderheid niet voor elkaar krijgen.

Speciale onderwerpen t.a.v. regie

Naast de thema's van rechtswaarborgen en transformatie, kwam tijdens de interviews met gemeenten nog een aantal andere onderwerpen naar voren dat van belang is vanuit het standpunt van gemeenten, maar hierboven nog niet uitgebreid aan bod zijn gekomen.

Ontwikkelen, leren en elkaar leren vertrouwen

Veranderen kost tijd. De transformatie is een proces van leren en ontwikkelen, fouten mogen maken, elkaar leren kennen en vertrouwen, leren samenwerken, enzovoorts. Veel gemeenten stellen dat de organisatie van de jeugdhulp niet in één keer te realiseren is en dat het soms niet in één keer goed gaat. In woorden van de gemeenten zelf:

> *"Je moet kunnen ontwikkelen en je moet fouten mogen maken, maar er hangt ook wel het nodige vanaf*"

> *"er kan beter een oudere van een krukje vallen, dan is er geen haan die er naar kraait, maar als een kind een vinger tussen de deur krijgt en begint te gillen dan staat meteen de wethouder op de voorste rij."*

Gemeenten zien de transformatie van de jeugdhulp als ontwikkelproces zien waarin leren centraal staat en waar nog niet alles op orde is. Tijdens de focusgroep komt de ad hoc reactie vanuit de gemeenteraden en 'Den Haag' aan bod, die vaak als reflex optreedt als iets niet goed gaat. Deze gedachte wordt ondersteund door de resultaten van de enquête. Zo geeft 21% van de deelnemers aan dat het innoveren van de jeugdhulp lastig is en geven gemeenten in de interviews aan:

> "*...er is lang(er) de tijd nodig om daadwerkelijke veranderingen tot stand te brengen"* en
> "*....want dat vraagt dat iedere professional in de keten zich heel goed bewust is van zijn/haar verantwoordelijkheden en rol. Er wordt veel met partijen gepraat, bijvoorbeeld middels een zorgsymposium..... Het gaat om het elkaar en het zorglandschap leren kennen, elkaar leren vertrouwen. Dat moet groeien."*

> "*En op het moment dat de huisartsen merken dat er meerwaarde is om samen te werken met een wijkteam, dan gaan ze dat gewoon doen. Want dat zijn professionals die hun werk het beste willen organiseren*."

Monitoren transformatiedoelen

Op een enkele gemeente na, geven de meeste gemeenten aan dat zij nog helemaal niet zijn toegekomen aan het monitoren van de transformatiedoelen, omdat de transitie veel tijd heeft gekost.

"Monitoren zit hem nu nog vooral in de aantallen die richting de verschillende zorgaanbieders gaan (afname in de dure zorg) en deze aantallen te analyseren. Verder staat monitoren in de kinderschoenen: wat voor outcome criteria hanteren we; hoe kunnen we al beschikbare data gebruiken; enz? Pas nu het systeem werkt, komt de gemeente aan monitoren toe. Het belangrijkste doel om te monitoren is de verschuiving naar voren."

"De gemeente monitort voortdurend, bijvoorbeeld monitor sociaal inclusief cliëntervaringsonderzoek (jeugd, Wmo en participatiewet samen); transformatieagenda jeugd; onderzoeken via aanbieders/het CJG/Wmo-adviesraden/cliëntenraden. Niet de vijf transformatiedoelen worden gemonitord maar afgeleiden daarvan."

Nu, twee jaar na de invoering van de Jeugdwet, kunnen gemeenten zich pas echt richten op de vraag hoe de jeugdhulp gemonitord kan worden. Gemeenten die wel aan het monitoren toe zijn gekomen, pakken dit ieder op een verschillende manier aan, met verschillende kwaliteits- (of ook nog andere...) indicatoren en gegevens die ze toch al verzamelen. Gemeenten hebben dan ook behoefte aan landelijke indicatoren, of in ieder geval op regionaal niveau om te kunnen monitoren en hierdoor van elkaar te kunnen leren. Op deze manier kan dan een bekostigingsmodel voor de jeugdhulp o.b.v. uitkomsten worden ontwikkeld. Gemeenten geven aan dat zij essentiële sturingsinformatie missen, bijvoorbeeld cijfers hoe het was voor de intreding van de nieuwe Jeugdwet.

Samenwerking met andere gemeenten en (boven)regionale afspraken.

Uit de gesprekken blijkt dat intergemeentelijke samenwerking als noodzakelijk wordt beschouwd om te komen tot duurzame jeugdhulp. Zonder deze samenwerking kan het zorgstelsel niet effectiever en efficiënter ingericht worden en vinden er alleen parallelle ontwikkelingen plaats. Samenwerken in innovatie met andere gemeenten en andere partijen is belangrijk. Dit wordt ondersteund door de enquête waarin 74% van de gemeenten aangeeft dat ze behoren tot een stedennetwerk.

"*Nou ja, ik ben wel heel erg blij dat ook al staat het niet in de wet wij als provincie XX hebben gezegd, wij zijn één regio. ... Aan twee kanten. Zowel voor de zorgaanbieders heeft het gewoon heel veel voordeel, het scheelt gewoon heel veel overhead en gedoe en administratie en gesprekken en accountmanagers en noem ze allemaal maar op die je anders over de vloer krijgt ... En het geeft ons slagkracht.*"

Het lukt de meeste gemeenten om te komen tot goede regionale samenwerking (94%) en bovenregionale samenwerking (75%). Tegelijkertijd geeft bijna 1 op 5 (17%) van de gemeenten aan dat het hen niet lukt om tot goede bovenregionale samenwerking te komen.

Trots

Hoewel de transformatie van jeugdhulp nog volop in ontwikkeling is, geven gemeenten in de enquête ook aan trots te zijn op hetgeen ze al voor elkaar hebben gekregen. Gemeenten hebben met veel mensen hard gewerkt om lokale invulling te geven aan de nieuwe Jeugdwet zonder al te grote klappen te verduren te hebben en er wordt beter samengewerkt tussen gemeenten en professionals

uit de jeugdhulp. O.b.v. de enquête hebben we een top drie gemaakt van zaken waar gemeenten trots op zijn (er waren meerdere antwoorden mogelijk), ondersteund met een aantal quotes vanuit de interviews met gemeenten:

1 62% van gemeenten geeft aan trots te zijn op hoe ze bezig zijn met het vormgeven van integrale hulp. Dit wordt door een gemeente op de volgende manier verwoord:

"Dat we provinciaal en lokaal steeds beter worden in de samenwerking met elkaar (partners jeugdhulp, scholen, huisartsen etc.) om de burgers juiste ondersteuning te bieden".

"Doordat het sociaal team dichter bij de burger zit, worden problemen eerder gesignaleerd dan voorheen. Dit betekent dat eventueel benodigde hulp vroegtijdig ingezet kan worden en dat er meer ingezet kan worden op preventie."

2 31% van gemeenten zegt trots te zijn op de toegang tot de jeugdhulp:

"Dat we ons zorgteam (0-100) binnen de gemeente hebben georganiseerd";

"Dat we in staat zijn om in korte tijd handen en voeten te geven aan de uitvoering van de Jeugdwet, een stevige basis neer hebben gezet".

3 27% van gemeenten geeft aan trots te zijn op hoe ze inhoud geven aan passende hulp, met als voorbeeld:

"Dat de toegangsmedewerkers geen lijstjes afstrepen maar in gesprek gaan met ouders en jongeren om vast te stellen wat de behoefte aan ondersteuning en hulp is en zo nodig maatwerk kunnen leveren".

4.4 Samenvatting, beschouwing en conclusie

Op 1 januari 2015 is de nieuwe Jeugdwet ingevoerd, met als hoofddoel een efficiënter en effectiever stelsel voor jeugdhulp. Het belangrijkste instrument in de Jeugdwet is de decentralisatie van de verantwoordelijkheid voor het bieden van jeugdhulp, kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering naar gemeenten. Dit zou gemeenten in staat moeten stellen om op een effectieve manier de organisatie van algemene jeugdvoorzieningen, preventie, jeugdgezondheidszorg en jeugdhulp in samenhang aan te sturen. Deze deelstudie gaat in op deze nieuwe rol van gemeenten, bekeken vanuit het perspectief van gemeenten.

Wat voornamelijk nieuw is voor gemeenten, is dat zij nu de verantwoordelijkheid hebben voor het waarborgen van goede jeugdhulp. De belangrijkste waarborgen voor goede jeugdhulp zijn de jeugdhulpplicht, kwaliteitsborging van jeugdhulp en de rechtspositiewaarborging voor cliënten. Ook nieuw is het transitie- en transformatieproces dat moet leiden tot de nieuwe inrichting van de hulp voor jeugd: gemeenten hebben de verantwoordelijkheid gekregen om effectief regie te voeren op de transformatiedoelen en worden geacht te monitoren in hoeverre deze behaald zijn. Samengevat

noemt de wet drie doelen: 1) Minder intensieve zorg; 3) meer samenhangende hulp in de vorm van een gezin, een plan, een regisseur en; 3) meer ruimte voor professionals.

Door middel van literatuuronderzoek, documentenanalyse van gemeentelijke beleidsdocumenten in combinatie met interviews onder twaalf geselecteerde gemeenten, een enquête uitgezet onder alle gemeenten en een focusgroep hebben wij onderzocht hoe het gemeentelijk beleid met betrekking tot de bovengenoemde doelen van de Jeugdwet vorm krijgt vanuit het perspectief van gemeenten; en in hoeverre het hun nu lukt om de waarborgen van goede jeugdhulp te organiseren. Een sterke punt van deze deelstudie is de hoge respons van gemeenten op de enquête, en hun bereidheid om open over zaken die al goed, maar ook nog niet optimaal lopen, te spreken. Wat daarin opvalt, is dat het drie gemeenten niet lukte om hun beleidsstukken aan te leveren. Opvallend, omdat we hebben gevraagd om enkel de verplicht aanwezige beleidsdocumenten op te sturen. Een beperking van deze deelstudie is dat we geen tijd en middelen hadden om nog meer verdieping te zoeken n.a.v. de resultaten van de enquête naast een informatieve focusgroep. Voor vervolgstudies is dat zeker aan te raden om met deze cijfers verder te onderzoeken naar onderliggende mechanismen van waarom bepaalde zaken wel goed lopen en anderen nog minder goed.

In dit hoofdstuk is het beeld naar voren gekomen dat gemeenten hun nieuwe verantwoordelijkheid serieus nemen en heel hard hebben gewerkt aan de transitie en transformatie van de jeugdhulp. Dit komt ook overeen met een eerder rapport van de Transitiecommissie Sociaal Domein (TSD) en Samenwerkend Toezicht Jeugd (STJ) (2017).

In het algemeen staan gemeenten positief tegenover deze decentralisatie van de jeugdhulp en zien zij met de invoering van de Jeugdwet veel positieve ontwikkelingen richting meer samenhangende jeugdhulp, vroeg-signalering en het versterken van het opvoedkundig klimaat. Tegelijkertijd geven ze ook aan dat de transformatie nog niet 'af' is en nog volop in ontwikkeling. Ze spreken vaak van een lerend systeem, waar elkaar leren kennen, elkaar vinden en elkaar vertrouwen tijd kost. Om te kunnen sturen en te kunnen leren (van elkaar) om de jeugdhulp verder te verbeteren, ontbreekt volgens veel gemeenten eenduidige informatie, in de vorm van bijvoorbeeld landelijke kwaliteitsindicatoren op basis waarvan gemeenten, maar ook informatie over de stand van zaken vóór de decentralisatie van jeugdhulp om inzicht te krijgen in de richting van de ontwikkelingen. Wel geven gemeenten aan nu beter zicht te krijgen in de kosten en uitkomsten van jeugdhulp.

Regierol gemeenten

Wat opvalt, is dat gemeenten hun regierol op verschillende manieren invullen. De regierol verschilt van een visie neerzetten, tot samenwerken met partijen tot strakke regie met afspraken op basis van uitkomsten. Hoewel een grote meerderheid aangeeft regie te ervaren op veiligheid van de jeugdigen en samenwerking binnen de gemeente, is er ook een grote groep die geen tot weinig regie ervaart als het gaat om regie op de samenwerking met Veilig Thuis organisaties, drang, specialisten, landelijke organisatie en doorverwijzing door (huis)artsen. Met name kleinere gemeenten geven vaker aan dat het hen niet goed lukt regie te voeren over de veiligheid van de jeugdigen, op het bevorderen van samenwerking tussen organisaties en de verwijzingen door de huisartsen. Uit verschillende rapporten van Hospers & van der Zijden (2017) en van het Ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport

(VWS) (2017) bleek ook al dat gemeenten vinden dat de Jeugdwet onvoldoende handvatten biedt voor de rol van de huisartsen dat het rechtstreeks doorverwijzen door de huisarts naar specialistische zorg wordt gezien als bedreiging voor hun bedrijfsvoering. [532,533,534, 535] Oplossingen lijken vooral te liggen in het bevorderen van de samenwerking met huis- en jeugdartsen, waarnaast overleg en inzicht geven in andere verwijsmogelijkheden van jeugdhulp naast specialistische zorg. Volgens gemeenten lijken huisartsen vooral bekend met hun collega's vanuit het medische domein.

Veel gemeenten geven aan dat er na invoering van de Jeugdwet beter wordt samengewerkt met en tussen verschillende organisaties die zich bezig houden met jeugdhulp, met uitzondering van de samenwerking met het jeugdstrafrecht. Deze samenwerking blijft ver achter bij de ervaren samenwerking op andere terreinen. Deze bevinding komt overeen met uitkomsten van een eerder rapport van de VNG[536]. Wel geven gemeenten aan dat er, wat het samenwerken betreft, sprake is van een lerend systeem. Het kost tijd om elkaar te leren kennen en te leren vertrouwen. Dit lerende systeem is ook terug te zien door de vele grote en kleine samenwerkingsexperimenten die door het hele land plaatsvinden waar gemeenten van willen en kunnen leren en is ook terug te lezen in de casestudies (hoofdstuk 2 en 7) in dit rapport. [537,538]

Veel gemeenten geven aan nog helemaal niet toe te komen aan het monitoren van ontwikkelingen omtrent de jeugdhulp. Een set van landelijke kwaliteitsindicatoren om de ontwikkelingen als gevolg van de Jeugdwet te kunnen monitoren zou gemeenten daarin kunnen ondersteunen.

Waarborgen jeugdhulpplicht

Als we kijken naar de waarborgen van de jeugdhulpplicht, vallen een aantal zaken op. Ondanks dat de meesten gemeenten de toegang tot passende jeugdhulp op orde zeggen te hebben, geeft een redelijk grote minderheid aan deze zaken nog niet goed op orde te hebben. Dit geldt ook voor de rechtspositiewaarborging t.a.v. behandeling van klachten, toegang tot een vertrouwenspersoon, informatie voorziening en cliëntbetrokkenheid. De eerste twee onderwerpen worden door een ruime meerderheid van gemeenten positief gescoord, maar ook door 20-25% als onvoldoende. In kleinere gemeenten lijkt de toegang tot een onafhankelijke vertrouwenspersoon minder goed te lukken dan in grotere gemeenten. Met name de informatievoorziening en het betrekken van cliënten bij

532 Hospers, S. and Q. Van der Zijden (2017). Lokale inkleuring landelijke beleidsinformatie jeugdhulp - eerste half jaar 2016.

533 Ministerie van VWS (2017). Sturing op specialistische jeugdhulp. Exploratief onderzoek naar het zorglandschap specialistische jeugdhulp.

534 De Koster, Y. (2017). Gemeenten stevenen af op tekorten sociaal domein. Binnenlands Bestuur. Amsterdam, Binnenlands Bestuur B.V.

535 Baracs, M. N., et al. (2016). De zorg waar ze recht op hebben. Onderzoek naar de toegang tot en de kwaliteit van de jeugdhulp na decentralisatie. Deelrapport 3 van 3. Den Haag, De Kinderombudsman.

536 Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2016). Voortgang Transitie Jeugd Vierde kwartaal 2015. Den Haag, Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Den Haag, Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

537 Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2017). De Staat van de Gemeenten 2017. Den Haag, Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

538 Werkgroep monitoring (2017). Kwaliteit en monitoring in het jeugdstelsel Groningen.

beleidsontwikkeling behoeven verbetering met een 25-50% van de gemeenten die aangeeft dat hen dat lukt.

T.a.v. de sturing op kwaliteit door middel van bekostiging en verantwoording wordt door slechts een kwart van de gemeenten als positief ervaren. Ze staan redelijk neutraal tegenover de mogelijkheden om via contracten en de verantwoordings-systematiek de kwaliteit van zorg, die zij in het algemeen als positief ervaren, te kunnen verbeteren. Wel ontwikkelen gemeenten normen in samenwerking met het veld. Uit rapporten van de Transitie Autoriteit Jeugd (TAJ) en de VNG (beiden 2017) blijkt dat het gebruik van het kwaliteitskader Jeugd eigenlijk al in het eerste jaar is gestegen, maar ook dat gemeenten aangeven dat de inkoop van jeugdhulp vaak (boven)regionaal wordt georganiseerd. [539,540,541] Gemeenten zetten zich samen met de VNG en beroepsverenigingen in om deze integrale richtlijnen voor aanbesteding van jeugdhulp verder te ontwikkelen.[542]

Ontwikkelingen richting transformatie doelen

Al met al zien gemeenten positieve ontwikkelingen t.a.v. de transformatiedoelen sinds de invoering van de Jeugdwet.

De meeste gemeenten geven aan dat de Jeugdwet als instrument hen in staat stelt om minder intensieve hulp te bieden door meer preventie en het versterken van de eigen kracht van de jeugdige (transformatie doel 1). Het budget wordt hier als knelpunt gezien met name om preventief beleid verder te onwikkelen en te bekostigen. Ondanks de zorgen over budget, laat dit onderzoek vanuit gemeentelijk perspectief zien dat gemeenten inzetten op ontzorgen en demedicaliseren door middel van beleid waarin preventie en vroeg signalering een belangrijke rol speelt. Tegelijkertijd lijkt preventie en vroeg-signalering ook een vindplaats voor meer behoefte aan specialistische jeugdhulp. Het lijkt nog te vroeg om een uitspraak te doen ten aanzien van de veronderstelde gevolgen van preventie op het gebruik van specialistische jeugdhulp.

Ook kunnen gemeenten nu beter dan voorheen de geboden hulp integraal aanbieden en aanpassen aan lokale behoeften (transformatie doel 4). Vanuit de rapporten van TSD & STJ (2017) en VNG (2017) wordt dit bevestigd: gemeenten en aanbieders van jeugdhulp kiezen steeds meer voor het aanbieden van jeugdhulp in een gezinsgerichte leefomgeving, waarbij concrete en praktische doelen worden gesteld in zorg en preventie. [543,544,545,546] Tevens stelt de Jeugdwet de gemeenten veel beter dan

---

539 Transitie Autoriteit Jeugd (2017). Zorgen voor de jeugd - Derde Jaarrapportage Transitie Autoriteit Jeugd. Den Haag, Transitie Autoriteit Jeugd.

540 Transitie Autoriteit Jeugd (2017). Ontwikkelingen jeugdhulp 2015 - 2017: samenvatting. Onderzoek naar de vorderingen op het gebied van transformatie en de ontwikkelingen van het aantal trajecten specialistische jeugdhulp. Den Haag, Transitie Autoriteit Jeugd.

541 Transitie Autoriteit Jeugd (2017). Zorgen voor de jeugd - Derde Jaarrapportage Transitie Autoriteit Jeugd. Den Haag, Transitie Autoriteit Jeugd.

542 Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2016). Voortgang Transitie Jeugd Vierde kwartaal 2015. Den Haag, Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Den Haag, Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

543 Zorgvisie Redactie (2017). Regio Amsterdam koopt jeugdhulp integraal in. Zorgvisie. Houten, Bohn Stafleu van Loghum

voorheen in staat om de geboden hulp integraal aan te bieden, waarbij 'één gezin, één plan, één regisseur' geldt als uitgangspunt van de decentralisatie om voor jeugdigen samenhangende zorg te organiseren.[547,548, 549] Tegelijkertijd is het leveren van integrale hulp soms lastig omdat er flinke verschillen bestaan tussen jeugdhulporganisaties wat betreft cultuur, taal en werkwijze tussen de professionals, maar ook de verschillende wet- en regelgevingen in het sociale domein. Ook dit komt overeen met een eerder verschenen rapport in 2016.[550]

Opvallend is dat 24% van de gemeenten aangeeft dat het vijfde subdoel ("meer ruimte voor professionals") sinds de invoering van de Jeugdwet er op achteruit is gegaan. Dit heeft te maken met de verantwoording en bureaucratie die volgens gemeenten onderdeel zijn van de uitvoering van de Jeugdwet. Ook hier zijn verschillen tussen grotere en kleine gemeenten, met meer ruimte voor de professional volgens de grote gemeenten.

Knelpunten

Een aantal knel-/ontwikkelpunten blijft bestaan bij gemeenten. Zo is regie voeren op onderwerpen die niet bij de lokale toegang horen lastig, omdat de Jeugdwet hier geen handvatten voor biedt. Hier gaat het bijvoorbeeld om verwijzing naar de specialistische jeugdhulp door (huis)artsen en Gecertificeerde Instellingen. Dit is volgens veel gemeenten een knelpunt, omdat zij verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van deze verwijzingen, maar hier zelf geen regie op uit kunnen voeren.

Een ander vaak genoemd ontwikkelpunt is de integratie van de jeugdhulp binnen andere wetgeving van het sociale domein. Integratie met andere voorzieningen binnen het sociale domein is volgens de gemeenten zeker wenselijk en zelfs een van de voordelen van de decentralisatie van de jeugdhulp, maar wordt beperkt door verschillende wet- en regelgevingen tussen de voorzieningen. Gemeenten proberen hier stappen in te maken, maar worstelen met verschillende financiering en regelgeving tussen de schotten van de verschillende domeinen. Bovendien wordt innovatie beperkt door een te krap budget. Hieronder hoort eigenlijk ook het vaak genoemde knelpunt 18-/18+.

Het te krappe budget wordt ook genoemd in het kader van innovatie als onderdeel van de transformatie. Door een te krap budget is het volgens gemeenten lastig om geld naar voren te schuiven om te zorgen voor minder intensieve hulp door meer preventie en eigen kracht, demedicaliseren, ontzorgen en normaliseren.

---

544 Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2017). De Staat van de Gemeenten 2017. Den Haag, Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

545 Toezicht Sociaal Domein en Samenwerkend Toezicht Jeugd (2017). Jaarbeeld 2016 Landelijk Toezicht Jeugd, Toezicht Sociaal Domein/Samenwerkend Toezicht Jeugd.

546 Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2017). De Staat van de Gemeenten 2017. Den Haag, Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

547 Zorgvisie Redactie (2017). Regio Amsterdam koopt jeugdhulp integraal in. Zorgvisie. Houten, Bohn Stafleu van Loghum.

548 Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2017). De Staat van de Gemeenten 2017. Den Haag, Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

549 Zorgvisie Redactie (2017). Regio Amsterdam koopt jeugdhulp integraal in. Zorgvisie. Houten, Bohn Stafleu van Loghum.

550 Hospers, S. en Q. Van der Zijden (2017). Lokale inkleuring landelijke beleidsinformatie jeugdhulp - eerste half jaar 2016.

De knel- en ontwikkelpunten uit dit onderzoek komen voor een groot deel overeen met de bestaande rapporten die de afgelopen twee jaar zijn verschenen sinds de invoering van de jeugdwet.[551]

Samenvattend: gemeenten geven aan dat zij met de invoering van de Jeugdwet veel positieve ontwikkelen zien richting samenhangende jeugdzorg, vroeg-signalering en het versterken van het opvoedkundig klimaat. Anderzijds zien zij dat de transformatie nog niet is voltooid, oftewel 'af', is en nog volop in ontwikkeling is. De genoemde knelpunten hebben betrekking op de randvoorwaarden om de jeugdhulp verder te transformeren. Het betreft budget, tijd, integratie met andere wet- en regelgeving binnen het sociale domein en kwaliteitsindicatoren om de ontwikkelingen en doelmatigheid ten aanzien van de transformatie doelen eenduidig te kunnen monitoren.

551 De Koster, Y. (2017). 'Hou de Jeugdwet heel en investeer in innovatie'. Binnenlands Bestuur. Amsterdam, Binnenlands Bestuur B.V.; Vriesema, I. (2017). Weeffout in de wet wordt een strop voor gemeenten. NRC Handelsblad. Amsterdam, NRC Media.; NJi (2017). Kamer wil snel duidelijkheid over aanbesteden.

4.A *Bijlage* De gevraagde beleidsdocumenten

Wij zouden graag de volgende stukken, die de Jeugdwet noemt, willen ontvangen:

- Gemeentelijk beleidsplan: periodiek plan dat richting geeft aan de door de gemeenteraad en het college te nemen beslissingen betreffende preventieve en jeugdhulp, de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering (artikel 2.2 lid 1 Jeugdwet).
- Gemeentelijke verordening(en) op basis van art. 2.9, 2.10, 2.12, 8.1.1 Jeugdwet.
- Procedure voor het overleg met de samenwerkingsverbanden onderwijs over concept gemeentelijk beleidsplan (artikel 2.2 lid 3 Jeugdwet).
- Overeenkomsten tussen het college en jeugdhulpaanbieders of gecertificeerde instellingen (artikel 2.13 Jeugdwet).
- Samenwerkingsprotocol college en Raad voor de Kinderbescherming (artikel 3.1 Jeugdwet).
- Protocol t.a.v. de wijze van overleggen tussen het college en de gecertificeerde instelling (artikel 3.5 Jeugdwet).
- Aanbestedingen jeugdhulp, gecertificeerde instellingen, e.d. (Aanbestedingswet, artikel 2.11 Jeugdwet)
- Stukken over burgerparticipatie en cliëntervaringsonderzoek in het kader van de Jeugdwet (art. 2.10 Jeugdwet)
- Stukken over privacywaarborging

Daarnaast ontvangen wij ook graag andere stukken, die gebaseerd zijn op de Jeugdwet, zoals gemeentelijke beleidsregels, protocollen en afspraken. Te denken valt daarbij aan:

- Regionale samenwerkingsafspraken m.b.t. de Jeugdwet
- Beleidsdocumenten voor het treffen van individuele jeugdhulpvoorzieningen (bepalen van benodigde jeugdhulp) en persoonsgebonden budget
- Beleidsdocumenten over de samenloop tussen Jeugdwet, Wmo, Wlz, Zvw, onderwijs, e.d.
- Eventueel aanvullende kwaliteitseisen die worden gesteld aan gecertificeerde instellingen jeugdhulpaanbieders, etc.
- Zijn er (aanvullende) afspraken gemaakt met (welzijns)instellingen die u als gemeente subsidieert in het kader van preventie jeugdhulp en vroegsignalering? Zo ja, heeft u documenten waar uit dat blijkt (zoals aanvullende subsidieafspraken)?
- Beleidstukken waaruit blijkt hoe beleid is gevormd rond de preventie en borging van veiligheid in kwetsbare gezinnen, zoals:
  - De wijze waarop de toegang naar de jeugdbescherming en jeugdreclassering is georganiseerd
  - (Samenwerkings)afspraken om de expertise rond veiligheid meer naar het voorveld te organiseren (met de Raad voor de Kinderbescherming, Veilig thuis, de Gecertificeerde Instellingen).
  - Beschikking Veilig thuis en de Gecertificeerde Instelling.

Tot slot zouden wij graag twee lijsten willen ontvangen:

- een lijst van de gecontracteerde aanbieders van jeugdhulp willen ontvangen

— een lijst van het regionale netwerk waar u mee samenwerkt

Als u verder nog documenten heeft waarvan u denkt dat ze relevant zijn voor de evaluatie van de Jeugdwet, zou u ons deze dan ook willen toesturen? Te denken valt aan documenten waaruit blijkt dat in uw gemeente of de regio de transformatiebeweging wordt gemaakt.

5

Deelstudie Cliënten

Freek Bucx (Sociaal en Cultureel Planbureau), *Tarik Pehlivan* (Stichting Alexander), *Klarita Sadiraj* (Sociaal en Cultureel Planbureau), *Leo Rutjes* (Stichting Alexander) en Jos de Haan (Sociaal en Cultureel Planbureau)[552] [553]

5.1 Inleiding

Het perspectief van de cliënt

Cliënten zijn feitelijk de 'eindgebruikers' van de Jeugdwet. In een evaluatie van de Jeugdwet kan hun perspectief daarom niet ontbreken. Hoewel cliënten geen (systeem)verantwoordelijkheid hebben voor de uitvoering van de Jeugdwet, hebben zij vanuit de Jeugdwet wel een belangrijke rol toebedeeld gekregen. Bedoeling is dat zij meer invloed krijgen op de kwaliteit van de hulpverlening: op hun eigen, individuele hulp alsook op het beleid inzake de jeugdhulp. Gemeenten en instellingen zijn verplicht cliënten de gelegenheid te geven om de regie te voeren op hun eigen hulpverleningsproces en hen te betrekken bij het jeugdhulpbeleid en de uitvoering ervan.

In dit hoofdstuk staat de cliënt centraal. Vanwege hun rol als 'eindgebruikers', hebben we vooral aandacht gehad voor de ervaringen van cliënten als het gaat om de uitvoering van de Jeugdwet en het nieuwe jeugdhulpbeleid in de praktijk, ofwel welke ervaringen zij hebben met de zichtbaarheid hiervan.

Eerder onderzoek

Er is sinds de nieuwe Jeugdwet in werking is getreden regelmatig onderzoek gedaan naar ervaringen en tevredenheid van jongeren en ouders in de jeugdhulp. Om te bepalen welke thema's vanuit het perspectief van cliënten reeds (voldoende) in kaart zijn gebracht in ander recent onderzoek, en welke

552 De volgorde van de eerste twee auteurs is alfabetisch. Zij hebben een gelijke bijdrage geleverd aan het artikel.

553 Met medewerking van: Margriet Wiersma (Stichting Alexander), Nickey de Haan (Stichting Alexander) en Manouk Dreyer (Stichting Alexander).

thema's in nieuw onderzoek nadere aandacht behoeven, hebben we een literatuurstudie uitgevoerd[554].

De eerder gedane onderzoeken geven een indicatief beeld; wanneer van belang zullen we de uitkomsten in dit hoofdstuk bespreken. Daarnaast komt uit ons literatuuronderzoek naar voren dat onderzoek tot nu toe:

— een beperkte groep respondenten heeft bereikt, en daardoor een beperkte representativiteit heeft;

— een algemeen onderscheid maakt tussen 'jongeren' en 'ouders', en verder niet of nauwelijks specificeert welke doelgroepen er precies bereikt zijn; en

— weinig gegevens bevat over ervaringen van cliënten met thema's als de aandacht voor eigen kracht en eigen regie in de hulp, de actuele bijdrage van de hulp aan zelfredzaamheid, de rol van preventieve hulp en het familiegroepsplan, en de omgang met privacy.

In het huidige onderzoek hebben we extra oog voor bovenstaande aspecten en thema´s, die in voorgaand onderzoek minder aandacht hebben gekregen.

Onderzoeksvragen

In dit hoofdstuk staan de volgende drie onderzoeksvragen centraal:

1 Hoe wordt de Jeugdwet *volgens de cliënten* in de praktijk uitgevoerd? Daartoe brengen we in kaart wat anno 2017 de ervaringen zijn van cliënten met de uitvoering van de Jeugdwet: waar zijn zij tevreden over en waarover zijn zij kritisch? Vinden cliënten bijvoorbeeld dat ze tijdig de juiste zorg ontvangen? En hoe ervaren zij de borging van hun privacy? Hierbij gaat het er ons deels om een zo actueel mogelijk beeld te geven en de uitkomsten uit eerder onderzoek te 'updaten'. Net als in de andere hoofdstukken in dit rapport besteden we zowel aandacht aan (1) de wijze waarop jeugdhulpplicht, de kwaliteit van de jeugdhulp en de rechtspositie van cliënten wordt gewaarborgd alsmede (2) de vraag in hoeverre de uitvoering van de jeugdhulp zich beweegt in de richting van de nagestreefde transformatiedoelen (met onder andere meer aandacht voor eigen kracht en samenhang). Uit de ervaringen van cliënten zullen we afleiden welke elementen van de wet al behoorlijk vorm gekregen hebben en welke punten nog aandacht behoeven.

2 In onze tweede onderzoeksvraag besteden wij in het bijzonder aandacht aan gezinnen waarvan uit eerder onderzoek bekend is dat zij een groter risico hebben om problemen te ontwikkelen, zoals eenoudergezinnen en gezinnen met een laag inkomen[555]: hebben gezinnen die zich in een

554 Hiervoor zijn rapportages over gemeentelijk en instellingsgebonden cliëntervaringsonderzoek, alsook rapportages van de Kinderombudsman geanalyseerd. De uitkomsten uit dit literatuuronderzoek zijn beschreven in het rapport 'Evaluatie Jeugdwet: Deskresearch bestaande cliëntonderzoeken' (Stichting Alexander, juli 2017).

555 Zie bijvoorbeeld: Bot (red) 2013.

dergelijke kwetsbare positie bevinden even positieve of negatieve ervaringen als andere cliënten? Kunnen zij even goed de weg vinden in de jeugdhulp en wat zijn hun ervaringen met de manier waarop de hulp wordt uitgevoerd? Ook maken we onderscheid naar het type jeugdhulp dat cliënten ontvangen: of het om ambulante hulp gaat of om zorg met verblijf, vrijwillige of gedwongen. En bij de ambulante hulp onderzoeken we of de hulp van het lokale team komt of van een (andere) instelling.

3 Wat zijn mogelijke verklaringen van uitkomsten? Waar cliënten tevreden zijn, proberen we te achterhalen waar dat mee te maken heeft. En waar cliënten niet tevreden zijn of niet goed de weg kunnen vinden in de jeugdhulp, proberen we in kaart te brengen wat de hobbels zijn, en wat er volgens hen beter kan.

In deze studie hebben we de ervaringen van ouders en jongeren met de toegang tot en uitvoering van de jeugdhulp opgehaald. Deze ervaringen leveren informatie op over de werking van de Jeugdwet. Het is daarbij expliciet niet ons doel om de jeugdhulp zelf te evalueren. Ook zal het niet mogelijk zijn om uitspraken te doen over het *effect* dat de Jeugdwet heeft gehad op de (ervaringen van cliënten met de) uitvoering van de jeugdhulp. Voor het vaststellen van een eventueel effect zijn minimaal twee metingen nodig – één meting voorafgaand aan de invoering van de Jeugdwet, en één erna – die met elkaar vergeleken worden. Gegevens die een dergelijke vergelijking toestaan, zijn niet voorhanden. Ons onderzoek is daarmee vooral signalerend van aard, inclusief suggesties vanuit het perspectief van cliënten voor verbeteringen. Verder is het goed om te benadrukken dat we vanwege het cross-sectionele karakter van ons onderzoek daar waar we relaties vaststellen tussen ervaringen van respondenten en andere kenmerken, geen uitspraken kunnen doen over wat oorzaak en gevolg is.

We hebben ons bij het in kaart brengen van de ervaringen van jongeren en ouders rondom de (waarborging van de) kwaliteit van de jeugdhulp gebaseerd op de kwaliteitseisen die de Jeugdwet stelt. Dan gaat het om de mate waarin er verantwoorde hulp geboden wordt, die veilig, doeltreffend, doelmatig, en cliëntgericht is en afgestemd op de behoefte van het kind of de ouder; kwalitatief en kwantitatief voldoende personeel; het werken met een familiegroepsplan, hulpverleningsplan of plan van aanpak; beschikbaarheid van een vertrouwenspersoon, aanwezigheid van een klachtenregeling en -commissie, en van een cliëntenraad.

Onderzoek onder ouders en jongeren

Naast een analyse op basis van de uitkomsten uit ander recent onderzoek zijn er twee nieuwe onderzoeken ingepland en uitgevoerd: een survey-onderzoek onder *ouders* en diepte-interviews met *jongeren*. Alle jongeren die zijn geïnterviewd, maakten gebruik van jeugdhulp, en dat geldt ook voor de meeste ouders die deelnamen aan het survey-onderzoek. Daarnaast zijn in het survey-onderzoek ook ouders van gezinnen benaderd die geen gebruik maken van jeugdhulp; dit om meer zicht te krijgen op (eventuele problemen met) de toegankelijkheid van jeugdhulp alsmede ervaringen met meer preventieve voorzieningen. Het survey-onderzoek onder ouders was erop gericht de eerste en tweede onderzoeksvraag te beantwoorden. De diepte-interviews met jongeren gaan in op vragen die te maken hebben met de eerste en de tweede, maar vooral met de derde – verklarende – onderzoeksvraag.

5.2 Verloop van het onderzoek

Voordat we ingaan op de resultaten van deze onderzoeken bespreken we eerst hoe de onderzoeken zijn uitgevoerd.

Voorbereiding dataverzameling

In de eerste fase zijn gesprekken gevoerd met sleutelfiguren, zijn de Jeugdwet en de parlementaire stukken nader bestudeerd en hebben we ons verdiept in de verschillende rapportages over de Jeugdwet[556]. Tevens hebben we een literatuurstudie uitgevoerd naar reeds beschikbare gegevens over cliëntervaringen, zoals hierboven beschreven. Op basis van deze voorstudie zijn onderzoeksthema's en -vragen geïdentificeerd, en vervolgens uitgewerkt in een concept-vragenlijst voor de ouder-survey en voor diepte-interviews met (groepen) jongeren. Bij de ontwikkeling van deze vragenlijsten is dankbaar gebruik gemaakt van adviezen van onderzoekers en professionals van verschillende organisaties alsook van de input van de klankbordgroep van cliënten die ter gelegenheid van deze evaluatie werd ingesteld[557]. Verder is de vragenlijst van de ouder-survey tevoren uitgebreid cognitief getest, opdat zij voldoende zou aansluiten bij de te responderen groep. Daarbij is onder andere gelet op geschiktheid van de vragenlijst voor laaggeletterden.

Methode en proces van dataverzameling: ouders

In maart 2017 is er aan 5.000 huishoudens met tenminste één kind (1,5 tot 18 jaar oud) een brief gestuurd. In deze brief verzochten we de ouder(s) en/of verzorger(s) van het kind op internet een vragenlijst in te vullen. In mei 2017 volgde er een herinneringsbrief en een folder.

Zowel ouders van huishoudens waarin het kind, de ouder en/of het gezin het afgelopen jaar enige vorm van jeugdhulp ontving als ouders van huishoudens waar dat niet het geval was, deden mee. De eerste groep ouders noemen we in dit hoofdstuk 'cliënten' en de tweede groep ouders 'niet-cliënten'; de lezer dient zich echter te realiseren dat de ouders in de eerste groep niet altijd zelf hulp ontvangen: in dat geval zijn zij dus niet de cliënt maar eerder de informant over hun kind dat hulp ontvangt.

Tabel 5.1 bevat informatie over de samenstelling van de steekproef. Bij ongeveer één op de tien gezinnen met jeugdhulp was er sprake van ambulante hulp uitgevoerd door het lokale team, ongeveer acht op de tien gezinnen ontving ambulante hulp uitgevoerd door een instelling, en bij ongeveer een op de tien gezinnen was er hulp met verblijf. Bij een klein deel van de respondenten was er sprake van gedwongen hulp (meestal met verblijf): 58 respondenten, 8% van alle gezinnen die jeugdhulp ontvingen. Ter vergelijking: in de populatie van jeugdhulpgebruikers ontvangt 9% gedwongen hulp. De problematiek waarvoor de gezinnen in de steekproef hulp ontvangen is – zoals in het jeugdhulplandschap te verwachten zou zijn – breed. Het omvat hulp bij problemen van het kind, zoals gedrags- en psychische problemen, een (licht) verstandelijke of lichamelijke beperking, en taal- en leerproblemen maar ook hulp bij problemen die de ouders of het gezin betreffen, zoals problemen in de opvoeding, en hulp bij relatieproblemen of een scheiding van de ouders.

556 Zie ook hoofdstuk 1 van dit rapport.

557 Zie ook hoofdstuk 1 van dit rapport.

Tabel 5.1: Samenstelling van de steekproef van de ouder-survey: niet-cliënten en cliënten, uitgesplitst naar soort hulp, kader en problemen (in aantallen en procenten)

	N	% van totale steekproef	% binnen groep cliënten
Totaal	938		
Niet-cliënten	251	27	
Cliënten	687	73	
Soort hulp[a]			
Hulp met verblijf	185		29
Ambulante hulp: uitgevoerd door instelling	308		48
Ambulante hulp: uitgevoerd door lokale team	151		23
Vrijwillig of gedwongen kader			
Vrijwillig kader	629		92
Gedwongen kader	58		8
Problemen waarvoor hulp[b]			
Hulp bij problemen met gedrag of ontwikkeling kind	239		35
Hulp bij psychische en psychiatrische problemen kind	313		46
Hulp bij (licht) verstandelijke of lichamelijke beperking kind	75		11
Hulp bij taal- en leerproblemen kind (zoals dyslexie)	123		18
Hulp bij opvoeding of relatieproblemen/scheiding	141		21

a Van 43 respondenten was dit niet bekend.

b Respondenten konden hier meerdere antwoorden geven, vandaar dat deze percentages niet tot 100% optellen.

De steekproef is getrokken met ongelijke kansen; vooral gezinnen waarin er sprake was van ambulante hulp uit het lokale team of hulp met verblijf hadden een relatief grote kans om in de steekproef terecht te komen. Deze laatste groepen zijn dan ook oververtegenwoordigd in onze steekproef vergeleken met de populatie, zo is te zien in Tabel 5.2 die een overzicht geeft van de verdeling van de soort hulp binnen de steekproef en de populatie van cliënten.

Tabel 5.2: Samenstelling populatie, trekking en steekproef van cliënten (in procenten)[a]

	populatie	trekking	respondenten in onze steekproef
Jeugdhulp met verblijf	11	30	29
Jeugdhulp zonder verblijf, niet uitgevoerd door het lokale team maar door een instelling	80	40	48
Jeugdhulp zonder verblijf uitgevoerd door het lokale team	9	30	23

a Bij een klein deel van de respondenten was er sprake van gedwongen hulp (meestal met verblijf): 58 respondenten, 8% van alle gezinnen die jeugdhulp ontvingen. Ter vergelijking: in de populatie van jeugdhulpgebruikers ontvangt 9% gedwongen hulp.

In totaal hebben er 938 ouders en/of verzorgers aan het onderzoek deelgenomen; de respons was daarmee bijna 19%. Cliënten respondeerden iets minder vaak (18%) dan niet-cliënten (21%). Als we

onderscheid maken naar verschillende soorten hulp zien we dat cliënten met ambulante hulp vanuit instellingen iets beter (21%) gerespondeerd hebben dan de andere twee groepen (hulp met verblijf en ambulante hulp vanuit lokaal team: beide 16%).

Een respons van bijna 19% steekt positief af bij de respons van veel vergelijkbare andere recente onderzoeken onder dezelfde groep maar is in absolute zin aan de lage kant; dat laatste vergroot de kans op afwijkingen van de populatie. Bovendien kan het gekozen design (een vragenlijst op internet, werven via brieven) selectiviteit van de respons in de hand hebben gewerkt. Het is namelijk aannemelijk dat mensen die meer moeite hebben met Nederlands, zoals mensen met een migratieachtergrond of laaggeletterden, niet of minder goed vertegenwoordigd zijn in onze steekproef; dat zijn groepen die juist relatief vaak gebruik maken van jeugdhulp.

Aanvullende analyses laten zien dat de steekproef in sommige opzichten lijkt op de populatie cliënten en niet-cliënten; zo komt de leeftijdsopbouw van de kinderen in de steekproef voor een groot deel overeen met die in de populatie. Op andere kenmerken wijkt de steekproef iets af van de populatie, zoals de samenstelling van het gezin: de eenoudergezinnen zijn ondervertegenwoordigd in de steekproef. Om die reden vormen de respondenten in ons onderzoek geen dwarsdoorsnede van de populatie. Wel is het mogelijk om op basis van hun antwoorden te signaleren waar zich knelpunten bevinden als het gaat om de uitvoering van de Jeugdwet. Meer informatie over de samenstelling van de steekproef is te vinden in Bijlage 5.A.

Methode en proces van dataverzameling: jongeren

Voor diepte-interviews met jongeren zijn vier gemeenten – Groningen, Amsterdam, Apeldoorn, Schouwen-Duiveland – geselecteerd die deel uitmaken van de selectie van reconstructie-gemeenten binnen het bredere evaluatieonderzoek. We hebben in deze selectie van gemeenten nadrukkelijk gezocht naar een optimale geografische spreiding alsook diversiteit in bevolkingsomvang van gemeenten. In deze gemeenten hebben we vervolgens contacten gelegd met ambtenaren van de gemeenten alsook jeugdprofessionals en procesmanagers van lokale zorgaanbieders, en hebben met hen samengewerkt om respondenten te werven voor panelinterviews. In Amsterdam, Groningen en Apeldoorn lukte het om voldoende belangstellenden te vinden voor panelinterviews, zij het dat niet alle uitgenodigde jongeren deelnamen. In de gemeente Schouwen-Duiveland bleek deelname aan een panelinterview een te grote drempel en zijn individuele diepte-interviews gehouden. Op deze wijze zijn in de periode juni tot en met augustus 2017 totaal 30 jongeren geïnterviewd. De jongeren die zijn geraadpleegd krijgen verschillende typen specialistische hulp (zie tabel 5.3). De meeste jongeren krijgen hulp in een leefgroep of gezinshuis (zorg met verblijf), of wonen in een pleeggezin. Een kleiner deel van de respondenten woont thuis bij hun ouder(s)/verzorger(s) en krijgt ambulante hulp. Jongeren die jeugdbescherming of jeugdreclassering krijgen, of in een justitiële jeugdinstelling verblijven/verbleven zijn tijdens de raadpleging van jongeren in dit onderzoek, op één respondent na, niet bereikt. De jongeren zijn geïnterviewd over de hulp die zij kregen en zijn tevens geraadpleegd over hun ervaringen met de toegang. In Bijlage 5.A is een geanonimiseerd overzicht opgenomen met de karakteristieken van de jongeren die aan de diepte-interviews hebben deelgenomen - met vermelding van leeftijd, woonplaats en type hulp.

Tabel 5.3: Samenstelling van onderzoeksgroep jongeren, uitgesplitst naar soort hulp (in aantallen)

Soort hulp	N
Ambulante hulp, uitgevoerd door instelling	10
Hulp met verblijf (leefgroep, gezinshuis)	18
Pleegzorg	2
Totaal	30

Het kwalitatieve onderzoek onder jongeren is uitgevoerd onder een gering aantal respondenten. Gezien het geringe aantal respondenten, is er geen sprake van een representatief beeld. De informatie die het kwalitatieve onderzoek oplevert, geeft echter – meer dan met kwantitatief onderzoek mogelijk is – verdiepende inzichten in wát er leeft onder respondenten en waaróm. Het geeft diepgaande en gedifferentieerde informatie over de context van ervaringen van jongeren, en over verklaringen – achterliggende motivaties, meningen, wensen en behoeften - van jongeren zelf voor hun ervaringen. Om hier recht aan te doen worden in dit hoofdstuk de uitkomsten uit het kwalitatieve onderzoek onder jongeren uitgebreid beschreven.

5.3 Resultaten

5.3.1 De waarborgen

Jeugdhulpplicht: toegang tot en start van de hulp

Sinds de invoering van de Jeugdwet hebben de gemeenten de verplichting voor een deskundige toegang te zorgen die tijdig de passende hulp kan bieden. Door de jeugdhulp 'dichter bij de burger' te brengen, zou de toegang tot de hulp laagdrempeliger worden, en zouden kinderen en gezinnen gemakkelijker en sneller de hulp krijgen die zij nodig hebben, zo was de gedachte. Welke ervaringen hebben ouders en jongeren anno 2017 met de toegang tot en de start van de hulp?

De huisarts vormt belangrijke schakel in de toegang, aldus ouders

Weten ouders waar ze terecht kunnen voor hulp wanneer ze zorgen of vragen hebben over het opgroeien en/of de opvoeding van hun kind? Dit is gevraagd aan ouders in gezinnen waarin geen (jeugd)hulp is (geweest).

Een groot deel van de ouders in het onderzoek – namelijk bijna twee derde van de respondenten – zegt te weten tot welke personen of organisaties zij zich dan dienen te wenden. Voor de rest van de ouders is dat niet of in mindere mate het geval; dat is nog steeds een substantieel deel (zie Bijlage 5.B: tabel B1.1). Bovendien gaat het bij deze laatste groep relatief vaak om ouders in een kwetsbare positie: naarmate ouders zich vaker zorgen maken over de ontwikkeling of de opvoeding van hun kind, weten zij minder vaak waar zij terecht zouden kunnen met hun zorgen (zie Bijlage 5.C: tabel C1.1).

Aan deze ouders hebben we ook gevraagd tot welke personen of instanties zij zich zouden richten indien zij vragen of problemen zouden hebben. De huisarts is onder de respondenten dan favoriet, of het nu om vragen over de opvoeding gaat, of om zorgen over de ontwikkeling of opvoeding van kinderen, of om meer ernstige problemen van kinderen: ongeveer twee derde van de respondenten acht het in dit soort situaties waarschijnlijk dat zij contact opnemen met de huisarts (zie Bijlage 5.B: tabellen B1.2 t/m B1.4). Het (school)maatschappelijk werk volgt op nummer twee, en zou vooral gecontacteerd worden bij ernstige problemen van het kind, bijvoorbeeld bij antisociaal of agressief gedrag (vechtpartijen, liegen en pikken). Daarna volgen het consultatiebureau/GGD, het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG), en een andere vorm van het lokale toegangsteam.

Dat de huisarts de eerste toegang tot hulp is, komt ook in ons onderzoek naar voren onder gezinnen die wel jeugdhulp ontvangen. Hier geven verreweg de meeste ouders – ruim een op de drie respondenten – aan dat de hulp via de huisarts is geregeld. Daarna volgen het Centrum voor Jeugd en Gezin en het lokale team (zie Bijlage 5.B: tabel B1.5).

Meeste ouders positief over deskundigheid in de toegang….

Hoe ervaren ouders de toegang tot de jeugdhulp? Dat hebben we gevraagd aan gezinnen die na de invoering van de Jeugdwet in 2015 jeugdhulp (hebben) ontvangen.

Ouders zijn overwegend positief over de deskundigheid waarmee het gesprek voor de toegang tot hulp werd gevoerd: ruim zeven op de tien respondenten vindt dat men deskundig genoeg was om de behoefte aan hulp in te schatten (zie Bijlage 5.B: tabel B1.6). In de meeste gevallen lijkt de hulp die ouders zelf of hun kind vervolgens hebben gekregen, ook ‘passend’ te zijn: bijna zeven op de tien respondenten zijn van mening dat de hulp aan de behoeften voldoet (zie Bijlage 5.B: tabel B1.7). Een ruime meerderheid van de ouders geeft bovendien aan dat zij dicht bij huis terecht konden voor hulp (zie Bijlage 5.B: tabel B1.8). Niettemin is een substantieel deel van de ouders – een op de zes respondenten – van mening dat de hulp te licht is gezien de problemen (zie Bijlage 5.B: tabel B1.7).

Het oordeel over de toegang valt minder positief uit wanneer gezinnen zich in een kwetsbare situatie bevinden. Naarmate ouders zich meer zorgen maken over de ontwikkeling of opvoeding van hun kind, zijn zij minder positief over de deskundigheid en de nabijheid van de hulp, en vinden zij ook vaker de hulp te licht. Verder zijn alleenstaande ouders minder tevreden over de deskundigheid en de nabijheid van de hulp dan ouders in een tweeoudergezin[558], en naarmate het gezinsinkomen lager is, zijn ouders hier ook kritischer over (zie Bijlage 5.C: tabellen C1.2 t/m C1.4).

Hoe ouders de toegang beoordelen hangt ook af van het soort problemen waar zij mee komen: ouders met problemen in de opvoeding of in het gezin zijn minder te spreken over de deskundigheid dan ouders met kinderen met gedrags- of psychische problemen of met taal- of leerproblemen. Er zijn geen duidelijke verschillen tussen ouders die hulp krijgen van een lokaal team of van een instelling. Wel zien we dat bij (vrijwillige en gedwongen) hulp met verblijf ouders kritischer zijn over de deskundigheid dan bij ambulante hulp (zie Bijlage 5.C: tabellen C1.2 t/m C1.4).

558 Hierbij gaat het om een tweeoudergezin bestaande uit de twee biologische ouders van het kind.

… maar hulp krijgen kost veel moeite, aldus ouders

Voor een groot deel van de ouders is het niet eenvoudig geweest om hulp te krijgen. Volgens bijna één op de drie respondenten heeft het veel moeite gekost (zie Bijlage 5.B: tabel B1.9). Ongeveer vier op de tien respondenten geeft aan dat zijzelf of hun kind tenminste twee keer hun verhaal bij instanties heeft moeten vertellen voordat er hulp kwam; volgens één op de zes respondenten is dit zelfs vier keer of vaker gebeurd (zie Bijlage 5.B: tabel B1.10). Wanneer er hulp is bij psychische en psychiatrische problemen of bij een verstandelijke beperking van het kind geven ouders vaker aan dat het veel moeite heeft gekost deze hulp te krijgen dan bij andere problematiek. Ook zijn ouders deze mening vaker toegedaan wanneer er sprake is van hulp met verblijf dan bij ambulante hulp. En naarmate ouders zich meer zorgen maken over de ontwikkeling of opvoeding van het kind, heeft het ook meer moeite gekost om hulp te krijgen (zie Bijlage 5.C: tabellen C1.5 en C1.6)

Een substantieel deel van de ouders in het onderzoek is ook kritisch over de snelheid waarmee zij geholpen werden. Ruim twee op de tien ouders is niet van mening dat de hulp er was op het moment dat dat nodig was (zie Bijlage 5.B: tabel B1.11). En eenzelfde aandeel vindt niet dat signalen van problemen op tijd zijn herkend (zie Bijlage 5.B: tabel B1.12). Bij gedwongen hulp met verblijf is men hierover het meest kritisch; maar ook bij vrijwillige hulp met verblijf is men kritischer over dit soort zaken dan bij ambulante hulp. Bij de ambulante hulp zien we geen verschillen tussen ouders die hulp krijgen van een lokaal team of van een instelling. Verder zijn ouders minder te spreken over de snelheid naarmate zij meer zorgen hebben over de ontwikkeling en/of de opvoeding van hun kind en naarmate het gezinsinkomen lager is (zie Bijlage 5.C: tabellen C1.7 en C1.8).

Jongeren krijgen niet altijd voldoende informatie over mogelijkheden in de fase van toegang

Van de jongeren in dit onderzoek[559] zeggen er enkelen voldoende informatie te hebben gekregen over de mogelijkheden voor hulp en de start van de hulp. Dat gebeurde vooral tijdens een intakegesprek, en soms in de vorm van een rondleiding of met informatieboekjes. Dat is echter lang niet altijd het geval. Bovendien ervaren jongeren soms ook dat ze van verschillende kanten tegenstrijdige informatie krijgen over wat mogelijk dan wel nodig is.

> *"Als je een uitleg krijgt dan is het oké, maar als je het weer aan iemand anders vraagt krijg je een heel ander verhaal. Dan heb je er nog niks aan."*

De jongeren die wel vooraf informatie hebben gekregen, kregen dat tijdens een gesprek, en vertellen dat die informatie niet aansloot bij hun behoeften:

559 De jongeren die zijn geraadpleegd krijgen verschillende typen specialistische hulp. Zij zijn allen voor dit onderzoek bevraagd over hun ervaringen met de toegang. De meeste jongeren krijgen hulp in een leefgroep of gezinshuis (zorg met verblijf), of wonen in een pleeggezin. Een kleiner deel van de respondenten wonen thuis bij hun ouder(s)/verzorger(s) en krijgen ambulante hulp. Jongeren die jeugdbescherming of jeugdreclassering krijgen, of in een justitiële jeugdinstelling verblijven/verbleven, zijn tijdens de raadpleging van jongeren in dit onderzoek, op één respondent na, niet bereikt.

> *"Ja, nou... Ik kreeg een coach vanuit* [naam instelling – red.] *en die zei gewoon: Dit gaat er gebeuren en als het niet goed gaat dan gebeurt er dat. Maar niet echt van: We gaan eerst hiermee beginnen en eindigen dan daarmee."*

Zij hadden graag van tevoren meer informatie gekregen waarmee ze zich goed konden oriënteren op de mogelijkheden voor hulp. Een van de jongeren vertelde dat hij/zij plotseling en zonder enige aankondiging tijdelijk uit huis geplaatst is.

Jongeren vooral kritisch over inspraak in de keuze van de hulp

Lang niet alle jongeren met wie gesproken is, zijn tevreden over de inspraak die ze voor de start kregen en over de manier waarop ze betrokken waren bij de keuze van hulp. Jongeren hebben over het algemeen nauwelijks tot geen inspraak in de keuze gekregen voor de hulp die ze (gaan) ontvangen. Vaak wordt alleen gemeld wat voor hulp ze krijgen, zonder dat met hen over deze keuze of andere mogelijkheden wordt gesproken. Hierdoor voelen ze zich niet serieus genomen. Jongeren willen graag dat de hulpverlener één-op-één met hen in gesprek gaat over hun voorkeuren en keuzen. Een enkeling is juist tevreden over de vragen die haar tijdens het eerste gesprek werden gesteld over wat zij zelf zou willen. Wel merkt die enkeling op dat hulpverleners niet altijd even goed luisterden naar haar voorkeur.

> *"Ja, op zich wel. Je krijgt een soort plan en die moet je zelf ook tekenen wat je daarvan vindt. Maar ja, kijk, dat is met je ouders en eigenlijk iedereen erbij maar echt apart gebeurt eigenlijk helemaal niet. Gesprekjes met groepsleiding en zo. Veel te weinig vind ik."*

Een andere jongere die wel inspraak had in de keuze voor de hulp vertelt dat de hulpverleners in eerste instantie heel negatief reageerden op zijn wensen voor de hulp. Deze jongere heeft zijn wil doorgezet en daarmee zijn invloed op de keuze afgedwongen. Een andere jongere suggereert dat jongeren vanzelf meer (ruimte voor) inspraak krijgen naarmate ze ouder worden.

Veel gezinnen moeten geruime tijd wachten op hulp aldus ouders

We hebben aan ouders gevraagd hoe lang het duurde voordat zij aan de beurt waren: hoe lang duurde het vanaf het moment dat zij contact opnamen met een hulpvraag tot het moment dat er een of meer (eerste) gesprekken kwamen over de hulp? Een groot deel van de ouders hoefde niet lang of helemaal niet te wachten: voor bijna een op de drie respondenten bij wie er een gesprek was over hulp, kon het gesprek direct beginnen; een op de vijf respondenten moest een maand wachten. Aan de andere kant is het aandeel ouders dat langer op zo'n gesprek moest wachten, zeker niet klein: ongeveer een op de vijf respondenten geeft aan dat zij twee maanden of langer moesten tot zij een gesprek konden krijgen over de hulp (zie Bijlage 5.B: tabel B1.13).

Ook nadat deze (eerste) gesprekken over de hulp plaats hadden gevonden, heeft een belangrijk deel van de ouders in ons onderzoek langere tijd moeten wachten voordat de hulp daadwerkelijk kon beginnen. Volgens ongeveer een derde van de respondenten duurde dat twee maanden of langer;

bijna een op de tien respondenten geeft aan dat ze zelfs vijf maanden of langer moesten wachten tot de hulp kon starten (zie Bijlage 5.B: tabel B1.14).

Niet bij alle soorten hulp duurt het wachten even lang. Ouders wier kind hulp ontvangt bij psychische en psychiatrische problemen of bij een verstandelijke en/of lichamelijke beperking geven vaker aan dat zij lang moesten wachten op een gesprek en op de hulp vergeleken met ouders bij wie er hulp was bij andere problemen. Het wachten op de hulp duurde langer bij (vrijwillige en gedwongen) hulp met verblijf dan bij ambulante hulp. Het wachten op een gesprek en op hulp duurde volgens ouders minder lang wanneer de hulp door het lokale team werd verleend dan door een instelling. Naarmate ouders zich meer zorgen maken over de ontwikkeling of opvoeding van het kind, heeft het volgens ouders langer geduurd voordat er een gesprek was en voordat de hulp kon beginnen (zie Bijlage 5.C: tabellen C1.9 en C1.10).

Ondanks dat de meeste ouders en kinderen in ons onderzoek dus vrij snel aan de beurt waren, moesten toch ook veel ouders en kinderen geruime tijd wachten tot zij hulp krijgen. Ruim de helft van deze respondenten vond het wachten op de hulp vervelend; volgens ongeveer een op de vier leverde het wachten voor het gezin en/of het kind zelfs een groot probleem op (zie Bijlage 5.B: tabel B1.15). Dat laatste is vaker het geval wanneer ouders zich in een kwetsbare positie bevinden: voor alleenstaande ouders was dat vaker een groot probleem dan voor ouders in een tweeoudergezin, en dat was ook vaker het geval naarmate ouders zich meer zorgen zeggen te maken over hun kind. Verder leverde een dergelijke situatie vaker een groot probleem op wanneer het ging om hulp bij psychische of psychiatrische problemen van het kind en hulp bij opvoeding en/of relatieproblemen dan bij andere problemen. Het wachten werd ook als een groter probleem ervaren bij (vrijwillige en gedwongen) hulp met verblijf dan bij ambulante hulp (zie Bijlage 5.C: tabel C1.11).

Volgens jongeren gaat snelheid soms ten koste van passendheid

De ervaringen van jongeren wijzen erop dat de snelheid waarmee de hulp start ten koste kan gaan van de passendheid van de hulp. Het meest extreme voorbeeld in dit onderzoek is een meisje dat al twee jaar zegt te wachten op de hulp die ze wil. Jongeren zien verschillende oorzaken voor het lange wachten op passende hulp: verschil van inzicht met de toegangsconsulent of hulpverlener over wat ze nodig hebben, verkeerde diagnoses, of plaatsing op een plek waar ze voor hun eigen gevoel niet thuis horen. Voor een enkele jongere geldt een crisisplaatsing als een ‘wachtruimte voor de echte hulp’. De snelheid waarmee de crisisplaatsing plaatsvindt, is voor jongeren echter niet voldoende. Het ontbreken van dagbesteding tijdens een crisisverblijf kan als een extra last worden ervaren, waardoor de hulp als niet passend wordt ervaren. Enkele jongeren zien de belangrijkste oorzaak voor het uitblijven van de juiste hulp in het gegeven dat zij geen inspraak hebben gehad in de keuze voor de hulp: zij werden zonder overleg geplaatst in een leefgroep waar het niet klikte met de andere jongeren.

> *“Ik heb helemaal geen moeite gedaan, ze hebben gewoon gezegd dat ik hier heen moest. Maar dit is niet echt de goede hulp voor mij, want dit is hulp naar zelfstandigheid en dat is niet wat ik nodig heb. Uiteindelijk wel, maar nu nog niet, want ik ben 15. Ik zit in m'n laatste klas van de middelbare school. Ik heb niet hulp nodig om al op mezelf te gaan wonen.”*

Voor jongeren in dit onderzoek zijn (keuze)vrijheid, de snelheid waarmee er gereageerd wordt op de hulpvraag en het krijgen van passende hulp en hulpmiddelen en informatie belangrijke verbeterpunten voor de start van de hulp. Een enkele jongere is bovendien nadrukkelijk kritisch over de rol van de toegangsconsulent die over zijn situatie oordeelt zonder goed te weten wat deze jongere nodig heeft, waardoor hij naar zijn gevoel onterecht niet de hulp en ondersteuning krijgt die hij zegt nodig te hebben.

Lang niet alle ouders weten dat er opvoedcursussen worden aangeboden

In de Jeugdwet staat dat gemeenten dienen te zorgen voor een op preventie gerichte ondersteuning van jeugdigen en ouders, en dat zij zich moeten richten op het versterken van de opvoedvaardigheden van ouders en van het opvoedkundig klimaat. Dat kan bijvoorbeeld door het organiseren van cursussen of bijeenkomsten over opvoeden: bij het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG), het consultatiebureau of de GGD.

In gezinnen waarin geen jeugdhulp wordt ontvangen hebben we aan ouders gevraagd in hoeverre zij ervan op de hoogte zijn dat dit soort activiteiten en diensten worden georganiseerd. Er is een gemengd beeld: ruim vier op de tien respondenten zegt hierover geïnformeerd te zijn, maar bijna zes op de tien niet. Een relatief klein deel van de respondenten – namelijk ongeveer een op de vier – geeft daarnaast aan dat zij hier (enigszins) in geïnteresseerd zouden zijn (zie Bijlage 5.B: tabellen B1.16 en B1.17). Naarmate ouders zeggen zich meer zorgen te maken over de ontwikkeling en/of opvoeding van hun kind zijn zij vaker geïnteresseerd in een dergelijk aanbod. Verder zijn ouders van jongere kinderen (jonger dan 12 jaar) meer geïnteresseerd in dit soort activiteiten dan ouders van oudere kinderen (12 jaar en ouder) (zie Bijlage 5.C: tabellen C1.12 en C1.13).

Samenvattend

De Jeugdwet beoogt de toegang tot de jeugdhulp laagdrempeliger en gemakkelijker te maken. Door veel ouders in ons onderzoek wordt de toegang echter (nog) niet als laagdrempelig ervaren. In gezinnen waarin er jeugdhulp is, zegt namelijk een belangrijk deel van de ouders dat zij veel moeite hebben moeten doen om die hulp te krijgen. Aan gezinnen zonder jeugdhulp hebben we gevraagd of zij weten waar zij terecht zouden kunnen wanneer zij (in de toekomst) hulp nodig zouden hebben; veel ouders zeggen dat niet te weten. Ook zijn deze ouders vaak niet op de hoogte van het preventieve aanbod in hun gemeente.

De gemeenten hebben de plicht tijdig de passende hulp te bieden. Ouders in ons onderzoek zijn positiever over de passendheid dan over de tijdigheid van de hulp. Wel constateren we dat ouders zeggen minder lang te hoeven wachten op een gesprek en op de hulp wanneer de hulp vanuit het lokale team komt dan wanneer de hulp door een instelling wordt verleend.

Volgens jongeren in ons onderzoek kan snelle hulp ook ten koste gaan van de passendheid van hulp. Zij wijzen op het belang van een zorgvuldige procedure bij de start van de hulp, met voldoende informatie over de mogelijkheden voor hulp, meer zorgvuldigheid in diagnosticeren en meer ruimte

voor overleg en inspraak. Zij geven aan dat dat dit hen ook beter in staat zou stellen om (samen met de hulpverleners) een goede/gefundeerde keuze te kunnen maken voor passende hulp.

Kwaliteit van de jeugdhulp

Met de uitvoering van de nieuwe Jeugdwet wordt verwacht dat de kwaliteit van de jeugdhulp verbetert, in lijn met de kwaliteitseisen die de Jeugdwet stelt[560]. Wat vinden ouders en jongeren van de kwaliteit van de jeugdhulp? In hoeverre helpt de hulp volgens hen, en welke invloed hebben hun eigen verwachtingen en doelen daarbij?

Ouders positief over kwaliteit hulp en hulpverleners

De ouders van gezinnen die gebruik maken van jeugdhulp zijn over het algemeen positief over de kwaliteit van de hulp. We zagen hiervoor al dat de meeste ouders van mening zijn dat de hulp aan de behoeften voldoet. En ook over de hulpverleners zelf zijn de meeste ouders positief. Bijna zeven op de tien respondenten oordelen dat de hulpverleners genoeg kennis en ervaring hebben om hen te helpen. Daarnaast lijken de ouders in ons onderzoek zich doorgaans door hen gehoord te voelen: ongeveer acht op de tien respondenten heeft de ervaring dat de hulpverleners hen serieus nemen (zie Bijlage 5.B: tabellen B2.1 en B2.2).

Niet bij alle ouders valt het oordeel even positief uit. Bij vrijwillige hulp met verblijf is men kritischer dan bij ambulante hulp. Het meest kritisch is men bij gedwongen hulp met verblijf. We zien geen verschillen tussen hulp vanuit het lokale team of vanuit een instelling. Verder zijn alleenstaande ouders minder tevreden over de kennis en ervaring van de hulpverleners vergeleken met ouders in een tweeoudergezin, en zij voelen zich minder serieus genomen door hen. Naarmate het gezinsinkomen lager is en naarmate er meer zorgen zijn over de ontwikkeling van de kinderen of over de opvoeding zijn ouders ook kritischer over de kwaliteiten van de hulpverleners (zie Bijlage 5.C: tabellen C2.1 en C2.2).

Jongeren waarderen kwaliteit van hulp en hulpverleners, en willen verbetering zien

Het gesprek met jongeren over de kwaliteit van jeugdhulp leidt tot enkele gedeelde kenmerken voor goede jeugdhulp. Hier komt vooral naar voren dat de hulpomgeving moet voelen als een vertrouwde, fijne plek, en dat de hulp goed moet aansluiten op de hulpvraag van de jongere. Goede hulpverleners zijn volgens jongeren een moeder-/vaderfiguur, mensen die goed kunnen luisteren, feedback geven en discreet zijn: de informatie binnenshuis houden. Verder is een kalm, geduldig en luisterend oor gewenst. Hiernaast vinden ze het belangrijk dat de hulpverlener het gevoel geeft dat hij/zij er echt is voor de jongere, ook al is dit maar tijdelijk. Voor deze jongeren is het ook fijn wanneer hun eigen

560 De Jeugdwet stelt de volgende kwaliteitseisen: dat er verantwoorde hulp geboden wordt, die veilig, doeltreffend, doelmatig, en cliëntgericht is en afgestemd op de behoefte van het kind of de ouder; kwalitatief en kwantitatief voldoende personeel; het werken met een familiegroepsplan, hulpverleningsplan of plan van aanpak; beschikbaarheid van een vertrouwenspersoon, aanwezigheid van een klachtenregeling en -commissie, en van een cliëntenraad.

hulpverlener zelf ervaring heeft met jeugdhulp. Jongeren in leefgroepen hechten ook aan het voorbeeldgedrag van hulpverleners, zoals in hun telefoongebruik en alcoholconsumptie.

> *"Een goede hulpverlener is iemand die sowieso geduldig is met de jongeren die binnen kunnen komen en kalm blijven. Dat ze de tijd willen nemen om een oplossing te bedenken en niet gaan overhaasten om er maar vanaf te zijn. En dat ze jongeren echt laten merken dat je er voor hem bent, ook al is het tijdelijk. Je moet hem wel laten weten dat het maar tijdelijk is maar niet hem dat gevoel geven."*

Jongeren in het onderzoek benoemen tevens zaken die volgens hen anders kunnen en moeten in de kwaliteit van de hulp. Veel van deze verbeterpunten zijn een reflectie van de kenmerken die jongeren associëren met goede jeugdhulp. Jongeren benoemen onder andere de wens tot betere communicatie en samenwerking tussen hulpverleners, meer effectieve inspraak voor jongeren – effectief in de zin dat er meer wordt gedaan met hun mening over de hulp – en hulp die beter aansluit op wat de jongere wil en nodig heeft. Sommige jongeren, in leefgroepen, vinden bijvoorbeeld dat hun behandelplannen vaker besproken mogen worden. Waarnaast sommige jongeren die ambulante hulp krijgen vinden dat er meer contacten en gesprekken zouden moeten zijn. Een deel van deze jongeren is uitgesprokener in hun kritiek op de deskundigheid van hulpverleners, of op de relatie met hun huidige hulpverlener. In één geval vertelt een jongere dat hij niet kan opschieten met zijn hulpverlener, maar ook geen andere hulpverlener toegewezen kan krijgen.

Hiernaast willen sommige jongeren nadrukkelijk meer kritische feedback van hun hulpverleners om hiervan te leren, tijdig geïnformeerd worden over veranderingen in de hulp (zoals bij herplaatsing of wisselingen van hulpverleners), en meer betrokken en geïnteresseerde hulpverleners. Met dit laatste doelen jongeren op het vermogen van de hulpverlener om sensitief te zijn voor wat jongeren echt nodig hebben. In leefgroepen verwijst de kwaliteit van betrokkenheid van de hulpverleners ook op de zichtbare aandacht tijdens individuele gesprekken voor persoonlijke zaken die jongeren niet kunnen delen in groeps- of bewonersvergaderingen.

Samenvattend

Een meerderheid van de ouders in ons onderzoek is positief over de kwaliteit van de hulp en over de hulpverleners. Zij hebben de ervaring dat zij serieus genomen worden door hulpverleners en dat hulpverleners genoeg weten om hun hulpbehoefte in te schatten en hen te kunnen helpen. Ouders hebben minder waardering voor de hulp naarmate zij meer zorgen hebben over hun kind en naarmate het gezinsinkomen lager is. Verder zijn ouders kritischer over hulp met verblijf dan over ambulante hulp; het meest kritisch is men bij gedwongen hulp. We vonden geen verschillen tussen hulp vanuit het lokale team of vanuit een instelling.

Voor jongeren in ons onderzoek die minder tevreden zijn over de hulp, vormen verstoringen in de communicatie en relatie met de hulpverlener een belangrijke reden. Dat is bijvoorbeeld het geval wanneer een hulpverlener zich niet neutraal opstelt, onvoldoende luistert, of wanneer er sprake is van onvoldoende vertrouwen in de deskundigheid van de hulpverlener. Jongeren noemen verschillende verbeterpunten; zo vinden zij het wenselijk dat: hulpverleners meer betrokken en

geïnteresseerd zijn, behandelplannen vaker worden besproken, er meer contact met ambulante hulpverleners is, zij meer kritische feedback van hun hulpverleners krijgen om hiervan te leren, en zij tijdig geïnformeerd worden over veranderingen in de hulp (zoals bij herplaatsing of wisselingen van hulpverleners).

Een belangrijk doel van de Jeugdwet is dat kinderen en ouders vanaf het begin betrokken worden bij het hulpverleningsproces: dat er niet *over* hen maar *met* hen gesproken wordt over de mogelijkheden voor hulp, en dat zij bijdragen aan het opstellen van het hulpverleningsplan. Welke ervaringen hebben de cliënten in ons onderzoek daarmee?

Ouders en kinderen worden ruimschoots betrokken bij plannen, aldus ouders

We kijken eerst naar de gesprekken die gevoerd zijn om te bepalen welke hulp nodig is. In een ruime meerderheid van de gevallen – namelijk negen op de tien – geven ouders aan dat zij zelf bij (tenminste een deel van) de gesprekken aanwezig zijn geweest, en bij een groot deel van de gevallen – namelijk zes op de tien – het kind (zie Bijlage 5.B: tabel B3.1). Logischerwijs zijn kinderen van 12 jaar en ouder vaker aanwezig bij het gesprek dan jongere kinderen (zie Bijlage 5.C: tabel C3.1). Het komt zelden voor dat daarnaast ook (andere) familieleden (bijvoorbeeld broers, zussen) hierbij aanwezig zijn, aldus de ouders in ons onderzoek.

Daar waar een hulpverleningsplan of plan van aanpak is opgesteld, zijn verreweg de meeste ouders in ons onderzoek op enigerlei wijze betrokken geweest bij het opstellen ervan (zie Bijlage 5.B: tabel B3.2). Volgens ruim de helft van de respondenten is ook het kind hierbij betrokken geweest; dat is vaker het geval bij kinderen van 12 jaar en ouder dan bij jongere kinderen (zie Bijlage 5.C: tabel C3.2). Kortom, een belangrijk deel van de ouders in ons onderzoek geeft aan dat zij en/of hun kind op enigerlei wijze betrokken zijn geweest bij beslissingen over de hulp.

We hebben ook specifiek aan ouders gevraagd *op welke manier* zij zelf en hun kind betrokken werden bij beslissingen rondom de hulp. Werden zij vooral geïnformeerd over de hulp – zoals ook verplicht is volgens de Jeugdwet – of hebben zij het gevoel dat zij ook invloed hebben gehad? Vrijwel alle respondenten – ruim negen op de tien – geven aan dat zij als ouders geïnformeerd zijn over de hulp. Een grote meerderheid – ruim acht op de tien respondenten – is volgens eigen zeggen ook gevraagd welk soort hulp hij/zij zou willen en heeft mee kunnen beslissen over de hulp (zie Bijlage 5.B: tabellen B3.3 t/m B3.5).

De ouders in ons onderzoek vinden ook dat hun kinderen vaak betrokken zijn bij beslissingen over de hulp (zie Bijlage 5.B: tabellen B3.6 t/m B3.8). Ongeveer drie kwart van de respondenten geeft aan dat hun kind geïnformeerd is over tot welke hulp is besloten, en volgens ongeveer de helft van hen is hun kind ook gevraagd welk soort hulp hij/zij zou willen en heeft het kind mee kunnen beslissen over de hulp. Ook hier speelt de leeftijd van het kind een belangrijke rol: kinderen van 12 jaar en ouder worden vaker geïnformeerd en gevraagd over de hulp, en hebben vaker kunnen meebeslissen vergeleken met jongere kinderen (zie Bijlage 5.C: tabellen C3.3 t/m C3.5).

Jongeren willen meer inspraak in en aandacht voor hun hulpdoelen

In de gesprekken en interviews met jongeren in de onderzoeksgroep gaat het specifiek over de invloed die zij kunnen hebben op de doelen waarmee in de hulp wordt gewerkt. Soms hebben jongeren bij de start van de hulp nadrukkelijk invloed op hun doelen.

> *"Met mij wel. In de zin van dat ze dan zeggen: wat gaan we bereiken, en wat wil je zelf bereiken met dit? Want dat vraagt de hulpverlener ook vaak: wat wil jij bereiken met dit alles? Het is niet alleen dat wij ons doel bereiken maar het is het belangrijkste dat jij je doel bereikt want, we zijn er voor jou."*

Wanneer jongeren inspraak hebben in de doelen, betekent dat in de praktijk niet automatisch dat iedereen zijn eigen doelen kan bepalen. Het komt vaak voor dat het de hulpverleners zijn die de doelen bepalen; het gesprek over de doelen blijft bij de start van de hulp beperkt tot het melden door de hulpverlener wat de hulp zou kunnen opleveren. Verder wordt weinig of geen tijd gemaakt voor het regelmatig reflecteren op het behalen van doelen.

Bij de jongeren bestaat er behoefte aan ondersteuning bij het bedenken en bepalen van doelen voor hun hulp, omdat dat niet vanzelf gaat bij de start. Dit soort ondersteuning waarderen ze dan ook. Wel willen ze graag dat hun doelen in overleg bepaald worden, in plaats van dat de hulpverlener hierover het laatste woord neemt. Jongeren willen ook graag dat hun doelen concreter en specifieker geformuleerd worden, zodat ze persoonlijk relevant zijn. Bij sommige jongeren zijn hun doelen verweven met hun behandelplan, en een enkele jongere werkt tevens met een prioriteitenlijstje.

> *"Wat zij zegt dat klopt wel, niet iedereen is zover of flexibel genoeg om zijn eigen doelen te bepalen. Ja, je kan wel zeggen mijn doel is om minder snoepjes te gaan eten - ik zeg maar wat - maar ik vind dat daar ook een rol voor bijv. de voogd ligt. Eigenlijk moet je met z'n allen om de tafel ook met ouders erbij. Allemaal bij elkaar zitten en dan samen kijken van wat is de bedoeling."*

De jongeren merken op dat goede en passende hulp een belangrijke voorwaarde is voor het behalen van hun doelen. Veel jongeren in dit onderzoek vertrouwen erop dat zij hun doelen gaan behalen. Dit geldt ook voor de enkeling die verder aan zijn doelen moet werken na afsluiting van de hulp. Hiernaast zijn er ook 'doelloze' jongeren met wie, na het behalen van hun oorspronkelijke doelen, in hun hulptraject geen nieuwe doelen meer worden opgesteld. Sommige jongeren vertellen juist nadrukkelijk dat ze verwachten dat ze hun doelen niet zullen bereiken met de hulp die ze nu krijgen: ze vinden dat ze te weinig inspraak hebben en willen meer ruimte om aan deze doelen te werken.

> *"Ik denk eerlijk gezegd dat ik mijn doelen niet kan behalen op de plek waar ik nu zit. Dat weet ik zeker. Ik wil mijn doelen heus wel behalen, maar ik vind ook dat je naar elkaar moet luisteren. En bij ons is het nu zo dat als bijvoorbeeld de leiding of de juf iets zegt dat het zo is. En het is niet van: Oh jij zegt dit, en ik vind dit, misschien kunnen we samen de balans opmaken. Nee, wat zij zeggen is een feit."*

Jongeren weten niet altijd wat er met hun mening en inspraak gebeurt

Het komt regelmatig voor dat zij om hun mening gevraagd worden of dat ze hun mening kunnen geven, aldus de jongeren in de interviews. Dit komt voor onder een deel van de jongeren in dit onderzoek dat afkomstig is uit leefgroepen en ervaring heeft met groeps- of bewonersvergaderingen. In sommige gevallen wordt het geven van hun mening ook aangemoedigd door hulpverleners, en dit wordt door deze jongeren gewaardeerd. Ze vinden het fijn wanneer hulpverleners hen op hun gemak stellen en een goed gevoel geven wanneer ze hun mening geven. Naarmate jongeren ouder worden, en langer hulp krijgen, wordt er volgens hen vaker naar hun mening gevraagd. De jongeren vinden het heel prettig als ze hun mening kunnen uiten.

> *"Nou omdat het ook over mij gaat. En als ik me niet ergens fijn bij voel dan gebeurt het niet, want dan heeft voor mij de hulp geen zin. Dan kan ik net zo goed zeggen van: ik stop met de hulp want ik kan mijn eigen mening niet geven of mijn eigen keuze vertellen wat ik wil."*

Om feedback te geven aan hulpverleners, moeten jongeren zicht hebben op wat er in en rondom hun traject gebeurt. Niet alle jongeren in dit onderzoek weten echter wat er gebeurt in de samenwerking tussen meerdere hulpverleners die bij hun traject zijn betrokken. Zij kennen de rapportages van de hulpverleners niet, en kunnen daarom ook geen feedback geven op die samenwerking. Ze zouden hier wel graag over in gesprek willen met hun hulpverleners en meer betrokken willen worden. Andere jongeren geven wel feedback op de samenwerking tussen hulpverleners, ook wanneer er niet om gevraagd wordt.

Jongeren hebben verschillende ervaringen met de manier waarop er met hun mening en inspraak over hun hulp wordt omgegaan door hulpverleners. Zo merken sommige jongeren op dat het geven van hun mening in de praktijk weinig effect heeft op beslissingen over hun hulp. Zo ervaren zij dat de hulpverlener, voogd of ouder meer effectieve zeggenschap heeft dan zijzelf, waardoor hun wensen worden genegeerd of zelfs gedwarsboomd. Dit vinden de jongeren oneerlijk wat leidt tot het gevoel dat ze niet serieus worden genomen. Sommige jongeren betwijfelen nadrukkelijk of het geven van hun mening zinvol is, omdat ze veelal niet merken dat er iets mee gedaan wordt. Andere jongeren daarentegen zeggen wel te begrijpen dat er niet altijd iets met hun mening wordt gedaan.

> *"Weet je je kan zeggen wat je wilt, maar ... er wordt niet zo heel vaak geluisterd. Ik heb het ook gezien, kijk, met mijn ouders. Ik heb dan geen voogd, en als ik bij mijn ouders of groepsleiding aangaf ... dan kwam het echt vanuit mij wat ik er van vond en dan werd er ook niet zo heel veel mee gedaan."*

> *"Ik mag mijn mening ook niet geven. Bijvoorbeeld niet tegen de hulp van mijn moeder want die doet er eigenlijk niks mee, die denkt eigenlijk dat zij alles veel beter weet. Met [naam instelling – red.] mag ik wel zeggen hoe ik ergens over denk en hoe ik iets anders wil. Ik weet niet of ze daar echt iets mee doet want ik heb haar verder ook niet meer echt gesproken maar ik denk wel dat ze dat doet."*

Volgens jongeren wordt hun feedback op de samenwerking tussen hulpverleners serieus genomen door hulpverleners. Enkele jongeren in het onderzoek zien geen toegevoegde waarde in het geven van feedback op de samenwerking tussen hulpverleners.

Ouders zijn weinig bekend met rechten en plichten, maar zien weinig problemen met privacy

Naast de verplichting dat ouders en kinderen betrokken worden bij de te verlenen hulp zijn er nog enkele andere bepalingen in de Jeugdwet opgenomen die de rechtspositie van jeugdigen en ouders betreffen, zoals het realiseren van medezeggenschap in de vorm van een cliëntenraad. Lang niet alle ouders in ons onderzoek zijn hiervan op de hoogte. Het aandeel dat zegt – hetzij mondeling hetzij schriftelijk – hierover geïnformeerd te zijn, is relatief klein – namelijk ongeveer een op de zeven – en het aandeel dat niet geïnformeerd zegt te zijn, juist groot – ruim vier op de tien (zie Bijlage 5.B: tabel B3.9). Ook het betrekken van gezinnen bij het beleid is wettelijk verplicht; een zeer klein deel van de ouders in ons onderzoek zegt hier echter voor benaderd te zijn (zie Bijlage 5.B: tabel B3.10). Als er sprake is van ambulante hulp geven ouders vaker aan hiervoor benaderd te zijn dan bij (vrijwillige of gedwongen) hulp met verblijf (zie Bijlage 5.C: tabel C3.9).

Ook is informatie over andere rechten bij veel ouders in ons onderzoek niet bekend. Ouders en jeugdigen hebben recht op een effectieve en laagdrempelige klachtenbehandeling, maar een belangrijk deel – ongeveer een derde van de respondenten – zegt niet geïnformeerd te zijn over de mogelijkheid een klacht in te dienen[561] (zie Bijlage 5.B: tabel B3.11). Ongeveer hetzelfde geldt voor het inschakelen van een vertrouwenspersoon. In de Jeugdwet staat dat gemeenten ervoor dienen te zorgen dat kinderen en ouders een beroep kunnen doen op een onafhankelijk vertrouwenspersoon; een vertrouwenspersoon kan informatie en advies geven aan cliënten of hen bijstaan bij klachten. Bijna de helft van de respondenten zegt niet op de hoogte te zijn (gebracht) over de mogelijkheid om een vertrouwenspersoon in te schakelen (zie Bijlage 5.B: tabel B3.12)[562].

Ook een onafhankelijke cliëntondersteuner[563] kan cliënten bijstaan: bijvoorbeeld bij het zoeken naar hulp en ook bij het voeren van het gesprek met de gemeente over de invulling van de hulpvraag. Vanuit de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo) hebben cliënten ook voor jeugdhulp het recht op ondersteuning van een onafhankelijke cliëntondersteuner. We hebben aan ouders gevraagd of zij hierover geïnformeerd zijn – mondeling of schriftelijk. Een groot deel van de respondenten – ongeveer twee derde – geeft aan dat dat niet gebeurd is (al zal het ook niet voor alle gezinnen even relevant zijn). In dit licht bezien is het niet verrassend dat er door de ouders in ons onderzoek beperkt gebruik gemaakt is van cliëntondersteuning – namelijk ongeveer 1 op de 20 (zie Bijlage 5.B: tabellen B3.13 en B3.14).

561 Een deel van de respondenten (namelijk 160 van de 398) gaven aan dat (informatie over) het indienen van een klacht niet van toepassing was op hun situatie. Bij deze analyses zijn de gegevens van deze ouders niet meegenomen.

562 Een deel van de respondenten (namelijk 160 van de 398) gaven aan dat (informatie over) een vertrouwenspersoon niet van toepassing was op hun situatie. Bij deze analyses zijn de gegevens van deze ouders niet meegenomen.

563 Onafhankelijke cliëntondersteuning is bedoeld om ouders en hun kinderen met onafhankelijk advies en begeleiding te helpen bij het vinden van de juiste hulp, en/of bij het communiceren met gemeenten of zorginstelling. Zie: www.regelhulp.nl/bladeren/_/artikel/clintondersteuning-bij-jeugdhulp/

Waar het gaat om het delen van privacygevoelige informatie lijken zich weinig problemen voor te doen. Ongeveer de helft van de respondenten geeft aan dat er informatie uit hulpverleningsgesprekken is gestuurd naar bijvoorbeeld de huisarts; en ruim vier op de tien heeft de ervaring dat er aan deze mensen of organisaties informatie werd opgevraagd. In bijna al deze gevallen zijn de ouders en/of het kind hierover van tevoren geïnformeerd of hadden zij die informatie al, en is er door hen hiervoor toestemming gegeven (zie Bijlage 5.B: tabellen B3.15 t/m B3.17).

Samenvattend

In lijn met de Jeugdwet hebben de meeste ouders in ons onderzoek het gevoel betrokken te worden bij de organisatie van de hulp: zij worden geïnformeerd, er wordt om hun mening gevraagd, en zij mogen ook meebeslissen. Sommige jongeren hebben hun twijfels over wat er met hun mening gebeurt; zij hebben niet de indruk dat er naar hen geluisterd wordt. Specifiek noemen de jongeren als verbeterpunt dat de doelen van de hulp beter in overleg bepaald kunnen worden, in plaats van dat de hulpverlener hierover het laatste woord neemt. Zij zouden het daarnaast waarderen dat zij bij het bedenken en bepalen van deze doelen meer ondersteund zouden worden.

Ouders en jongeren lijken vaak niet goed op de hoogte van datgene waar men recht op heeft. Veel ouders zeggen er bijvoorbeeld niet bekend mee te zijn dat zij een vertrouwenspersoon kunnen inschakelen, of een onafhankelijke cliëntondersteuner. Daarentegen lijken er zich weinig problemen voor te doen waar het delen van privacygevoelige informatie betreft. De jongeren met wie gesproken is, weten vaak niet wat er met hun persoonsgegevens gebeurt. Zolang hun vertrouwen niet wordt geschaad, maken zij zich echter weinig zorgen over de gegevens die zij aan partijen in de toegang hebben verstrekt. Onduidelijk is overigens in hoeverre zij zich voldoende realiseren wat de risico's zijn.

Minder intensieve zorg: benutten eigen kracht en netwerk

Een belangrijk doel van de Jeugdwet is de eigen kracht of zelfredzaamheid van gezinnen (meer) te benutten. Daarbij gaat het om de vaardigheden en hulpbronnen waar gezinsleden zelf over beschikken om problemen het hoofd te kunnen bieden.[564] De gedachte is dat door hier meer gebruik van te maken de hulp van een beroepskracht minder intensief of lang hoeft te zijn.

Vanuit de Jeugdwet wordt niet verwacht dat mensen alles zelf moeten kunnen of oplossen. Als de hulpbronnen en vaardigheden van het gezinssysteem onvoldoende blijken, wordt er wel verwacht dat er een beroep wordt gedaan op personen in het sociale netwerk: familieleden – eigen ouders bijvoorbeeld, of broers en zussen – maar ook vrienden, kennissen en buren. Een belangrijk doel van de Jeugdwet is gezinnen er (meer) toe te bewegen gebruik te maken van deze hulpbronnen in hun netwerk. In hoeverre hebben de cliënten hun eigen mogelijkheden of die van hun gezinsleden benut? In hoeverre hebben cliënten gebruik gemaakt van de mogelijkheden voor steun uit hun gezin en sociale netwerk?

564 vgl. Pommer & Boelhouwer (red.) 2016

Vaak aandacht voor eigen kracht van gezin aldus ouders

Is er in de hulp aandacht voor de eigen kracht van het gezin? Volgens veel ouders in ons onderzoek is dat het geval: bijna acht op de tien respondenten geeft aan dat er in het kader van de hulpverlening is gesproken over wat het gezin zelf zou kunnen doen om de situatie te verbeteren (zie Bijlage 5.B: tabel B4.1). Volgens alleenstaande ouders is dat minder vaak het geval geweest dan ouders in een tweeoudergezin. Verder zien we geen verschillen tussen (kenmerken van) ouders of de hulp, ook niet tussen hulp vanuit het lokale team of vanuit een instelling (zie Bijlage 5.C: tabel C4.1).

Is er in de hulp ook aandacht voor de rol van het netwerk? Hier is er sprake van een gemengd beeld. Ongeveer vier op de tien respondenten geven aan dat er in het kader van de hulpverlening is gesproken over wat familie, vrienden of andere bekenden zouden kunnen doen om de situatie te verbeteren. Bijna de helft zegt dat dat niet is gebeurd [565](zie Bijlage 5.B: tabel B4.2).

Het familiegroepsplan wordt in de wet gezien als een middel om de eigen kracht van gezinnen te benutten. Gezinnen moeten in de gelegenheid worden gesteld om zelf een familiegroepsplan op te stellen, samen met hun netwerk. Een relatief klein deel van de respondenten zegt in de gesprekken over de (toegang tot) hulp over die mogelijkheid geïnformeerd te zijn of op een andere manier hiervan op de hoogte te zijn gebracht – namelijk bijna een op de drie. Ongeveer twee derde van de respondenten[566] zegt dat dat niet is gebeurd (zie Bijlage 5.B: tabel B4.3).

Eigen kracht wordt lang niet altijd toegepast volgens jongeren

De jongeren in het onderzoek zien de toepassing van eigen kracht in de praktijk lang niet altijd terug. Met enkele jongeren is door hulpverleners expliciet besproken wat zij zelf kunnen doen om hun hulpdoelen te bereiken.

> *"Ja, ze hebben gewoon gezegd: Wat wil je in je leven en hoe wil je dat gaan doen?"*

Maar dat gebeurt volgens de jongeren lang niet altijd. Dit bevestigt het pleidooi van veel jongeren in dit onderzoek voor meer inspraak in, en aandacht voor hun hulpdoelen; met name bij de ondersteuning die jongeren nodig hebben om hun eigen doelen te leren bepalen.

In een enkel geval moet een jongere zelf veel energie steken in het oplossen van zijn of haar problemen, vooral omdat de ondersteuning vanuit de hulpverlener niet als erg waardevol wordt ervaren. Hier lijkt het benutten van eigen kracht vooral een noodzakelijk gevolg van het ontbreken van passende ondersteuning, en niet een bewuste toepassing van eigen kracht in de samenwerking met de hulpverlener.

565 Bijna een op de tien weet dat niet meer.

566 Een deel van de ouders (namelijk 160 van de 398) gaven aan dat (informatie over) een familiegroepsplan niet van toepassing was op hun situatie. Bij deze analyses zijn de gegevens van deze ouders niet meegenomen.

Betrekken van familie en netwerk door jongeren niet altijd gewenst

Meerdere jongeren in het onderzoek vertellen dat hun familie (buiten hun ouders) nooit is betrokken bij de hulp, en dat hun betrokkenheid ook niet is voorgesteld of besproken door hun hulpverleners. In enkele gevallen neemt de betrokkenheid van ouders in de loop van het hulptraject ook af – dit is niet een keuze van de ouders zelf, maar van de hulpverlener(s).

> *"Ik had alleen aan het begin dat ik hier kwam contact met alle mensen die wel belangrijk voor mij waren, zoals mijn vriend, zijn moeder, mijn ouders, mijn coach en mijn voogd en al die mensen, hadden we gewoon een algemene afspraak gemaakt over wat er met mij ging gebeuren. Maar ik heb later nooit meer een netwerkgesprek gehad."*

In de meeste gevallen worden er anderen betrokken bij de hulp aan de jongere, en vaak is dit beperkt tot het bespreken van een behandelplan en eventueel evaluatiemomenten. Die anderen zijn voornamelijk de ouders. Naast de ouders, worden soms ook vrienden, familieleden, een weekendgezin of voogd betrokken. Deze personen zijn dan aanwezig bij de start- en evaluatiegesprekken met de hulpverlener en de jongere. Zij bieden ook hulp en steun aan de jongere, en jongeren kunnen bij hen terecht als ze problemen hebben. De meeste jongeren in dit onderzoek vinden het over het algemeen prettig wanneer hun ouders betrokken zijn bij hun hulp. Zo vinden ze dat hun ouders er recht op hebben om betrokken te worden: ze zien een verslechtering van de band met hun ouder(s)/familie als ze niet betrokken worden.

> *"Ik merkte gewoon dat het contact met mijn vader heel erg achteruit ging, omdat hij niks meekreeg en dan hadden we ook niet echt gespreksstof om over te praten. Want normaal belde hij me dan van ja, 'en heb je morgen een excursie met school' bijvoorbeeld en toen ik op* [naam instelling] *woonde wist hij dat niet eens. Hij wist helemaal niks. En ik vond het ook moeilijk om tegen mijn vader te zeggen. En ja, ik merkte ook gewoon dat er helemaal niks werd gecommuniceerd."*

Sommige jongeren vinden dat hun ouders te weinig betrokken worden bij hun hulp. Hiernaast houden sommige jongeren er zelf rekening mee dat het niet in alle gevallen mogelijk of wenselijk is: als dit niet kan worden de ouders ook niet betrokken. Dat geldt overigens ook voor het betrekken van andere familieleden; soms is er zoveel aan de hand in een familie dat het beter is om ze niet te betrekken.

Andere jongeren willen juist graag dat, naast hun ouders, ook hun mentor op school of broers en zussen bij hun hulp betrokken worden. In een enkel geval gebeurt dat ook. Zo vertelt een meisje dat haar school nauw betrokken was bij haar behandeling, en dat ze daar veel steun aan heeft gehad.

> *"Ik vond het goed dat de school werd betrokken. Dat er over werd gesproken. Ja ze hebben mij geholpen. En [naam begeleider thuis] had ook contact met school, dan ging ze met de juffen praten over hoe ze het dan gaan aanpakken en wat er dan precies gaat gebeuren."*

Tegelijkertijd zien jongeren nadelen en kwetsbaarheden bij het betrekken van anderen, ook van hun ouders, en vinden ze dat er grenzen zijn aan de mate waarin anderen betrokken kunnen worden. Zo kan het volgens jongeren ongemakkelijke of zelfs vervelende situaties opleveren wanneer alle informatie over de jongere door de hulpverlener wordt doorgespeeld aan anderen. Jongeren willen inspraak in wie wel en wie juist niet betrokken wordt, en in de redenen die tot de keuze leiden. Dit verschilt per individuele situatie.

Jongeren zien niet graag dat iedereen die mogelijk betrokken kan worden ook als vanzelfsprekend betrokken wordt, zoals verre kennissen of vrienden. Bij het betrekken van kennissen en vrienden zijn sommige jongeren terughoudend, hetzij omdat ze hen niet willen belasten of omdat ze bang zijn voor hun oordeel. Tegelijkertijd beseffen ze dat juist deze mensen kunnen fungeren als steun voor hen. Zo vertellen jongeren dat hun vrienden er vooral zijn om mee te kunnen ontspannen en even afstand te nemen van alledaagse spanningen.

Sommige jongeren in dit onderzoek hebben inspraak gehad in wie er betrokken wordt bij hun hulp. Ze vinden ook dat ze daar recht op hebben. Sommigen weten niet (meer) of ze hierin inspraak hebben (gehad), en een enkeling weet zeker dat hij helemaal geen inspraak heeft (gehad). Opvallend is dat enkele jongeren vertellen dat ze wel inspraak hebben in wie er betrokken wordt, maar geen inspraak in wie er *niet* bij betrokken wordt. Sommige jongeren willen bijvoorbeeld liever niet dat hun vader of moeder zich met de hulp bemoeit.

> *"Als het aan mij lag had mijn moeder ook geen invloed gehad. Mijn moeder heeft ook besloten dat ik tot mijn 18e op een groep moet zitten. Van mij hoeft ze geen gezag te hebben."*

Samenvattend

Volgens de ouders in ons onderzoek is er in de hulp vaak aandacht voor de eigen kracht van het gezin. Volgens jongeren is het wenselijk dat ouders betrokken worden omdat het hun relatie met hun ouders helpt verbeteren, waar dat nog mogelijk is. Zij hebben lang niet altijd de ervaring dat dat in de praktijk ook gebeurt.

Er lijkt volgens ouders minder aandacht te zijn voor de rol van het netwerk. Jongeren zien juist risico's aan het betrekken van anderen, soms ook bij het betrekken van ouders. Ze zijn terughoudend bij het betrekken van anderen wanneer ze het idee hebben dat ze anderen ermee belasten, bang zijn voor het oordeel van anderen, of met (ernstig) verstoorde relaties in gezin en familie te maken hebben. Vrienden hebben voor jongeren vaak een hele andere rol: om mee te kunnen ontspannen en even afstand te nemen van alledaagse spanningen. Vanwege deze risico's die jongeren zien in het betrekken van anderen, willen ze inspraak in het bepalen van wie wel en wie niet betrokken worden.

Minder intensieve zorg: versterken eigen kracht en netwerk

Naast het benutten ervan beoogt de Jeugdwet ook de eigen kracht van gezinnen en de inzet van het sociale netwerk te versterken, bijvoorbeeld via de hulp die wordt verleend. Op deze manier zouden de vaardigheden en hulpbronnen van het kind en/of de gezinsleden om problemen zelfstandig of met

hulp van anderen het hoofd te bieden, vergroot kunnen worden – nu of in de toekomst – zo is de gedachte. Daarmee zou ook terugval na afronding van de hulp voorkomen kunnen worden.

Ouders oordelen dat eigen kracht wordt versterkt

De ouders in ons onderzoek zijn gemiddeld redelijk positief over het effect dat de hulp heeft (gehad) op hun eigen zelfredzaamheid. Zo is ongeveer de helft van de respondenten van mening dat de hulp een positief effect heeft gehad op hun vermogen om problemen in de opvoeding op te lossen (zie Bijlage 5.B: tabel B4.4). Als er sprake is van gedwongen hulp met verblijf zijn ouders die mening overigens minder vaak toegedaan dan bij vrijwillige hulp met verblijf of bij ambulante hulp. Dat heeft er waarschijnlijk voor een deel mee te maken dat men bij gedwongen hulp meestal niet om die hulp heeft gevraagd. Bij de ambulante hulp lijkt het geen verschil te maken of die verleend wordt door het lokale team of een instelling. Alleenstaande ouders zijn minder positief over het effect van de hulp dan ouders in een tweeoudergezin en ook vergeleken met ouders in een samengesteld gezin (zie Bijlage 5.C: tabel C4.2). Naarmate ouders positiever zijn over het effect van de hulp zijn zij ook meer tevreden over hoe de opvoeding verloopt (zie Bijlage 5.C: tabel C4.3).

In het algemeen zijn de ouders in ons onderzoek wat positiever over het effect van de hulp op de zelfredzaamheid van hun kind. Ongeveer zes op de tien respondenten vinden nadrukkelijk dat de hulp een positief effect heeft gehad op het vermogen van het kind om zelf problemen op te lossen (zie Bijlage 5.B: tabel B4.5). Ook hier zijn ouders minder van het effect van de hulp overtuigd bij gedwongen hulp met verblijf dan bij andere soorten hulp. Er is geen verschil tussen hulp vanuit lokale team en hulp vanuit een instelling. Wel zijn ouders minder positief naarmate zij meer zorgen hebben (zie Bijlage 5.C: tabel C4.4).

Slechts een klein deel van de ouders in ons onderzoek is van mening dat de jeugdhulp een positief effect heeft gehad op het aantal mensen in de naaste omgeving (familie, buren, vrienden) dat kan helpen bij de opvoeding – namelijk ongeveer een op de zeven respondenten. Het aandeel ouders dat vindt dat de jeugdhulp daar noch een positief noch een negatief effect op heeft gehad, is groter: namelijk bijna drie op de tien respondenten. Ruim de helft van de respondenten geeft bovendien aan dat deze vraag niet van toepassing is op hun situatie (zie Bijlage 5.B: tabel B4.6).

Jongeren zien positieve bijdragen van hulp aan eigen kracht maar plaatsen ook kanttekeningen

Gevraagd naar wat de hulp oplevert, noemen jongeren verschillende zaken: verbetering van hun gedrag, ze hebben een betere band met hun ouders opgebouwd, ze kunnen beter omgaan met anderen en taken, ze hebben meer structuur in hun leven, ze zijn zelfstandiger geworden, ze zijn van hun angsten af, ze hebben minder ruzies (kunnen beter met hun eigen agressie en reactiviteit omgaan) of ze hebben geleerd dat ze sneller om hulp mogen vragen.

> *"Voor mij... ja, na 4 jaar leer je wel wat bij. Eerst was ik heel druk en boos. En daarvoor kreeg ik ook medicatie en toen halverwege de hulp moet ik een keer stoppen om te kijken hoe ik dan reageerde, en toen bleek dat ik zonder medicatie juist vrolijker werd, meer at, gewoon actiever*

werd. Maar wel iets drukker. Maar ja, dat was het. En toen is mijn medicatie gestopt. En ja, nu merk ik ook dat ik meer leer zonder medicatie. Ik ben er nu ook al mee bezig om naar huis te gaan, naar toe aan het werken."

Sommige jongeren zijn bekend met de mogelijkheid voor ondersteuning van hun helpers in het netwerk. Zij weten te vertellen dat hun helpers ondersteuning krijgen in de vorm van tips en uitleg, of bij het aanvragen van een Persoonsgebonden Budget (PGB).

"Jazeker, gewoon tips geven of beetje op haar manier uitleggen hoe we het beter kunnen aanpakken gewoon beetje ernaar toe werken en er zijn dat het niet lelijk wordt afgesloten. Als ze een vraag had moest ze die vragen gewoon stellen en als ze hulp nodig heeft dan kon ze zeker weten hulp vragen dat heeft ze ook een paar keer gedaan en ze werd ook gewoon geholpen."

Sommige jongeren plaatsen kanttekeningen bij de opbrengsten van de hulp, ook al vinden ze over het algemeen dat de hulp helpt. Voor hen is het niet zeker of de positieve veranderingen die ze hebben ervaren (alleen) de opbrengst van de hulp is. Ze vermoeden dat zij deze veranderingen ook zonder hulpverleners hadden bereikt. Voor anderen gaat de hulp en wat die oplevert gepaard met ups en downs. Deze ups en downs in het hulpproces worden toegeschreven aan reacties van de hulpverlener op de jongere en hoe de jongere zich ontwikkelt – reacties die jongeren als negatief ervaren. Zo weten sommige jongeren te vertellen dat hun hulpverlener (soms) voorbarige conclusies trekt over de voortgang van de hulp (en hierover rapporteert), zonder dat over de wederzijdse beeldvorming een open gesprek plaatsvindt. Een gebrek aan aandacht en erkenning voor wat volgens jongeren wel goed gaat, heeft het paradoxale gevoel tot gevolg dat ze wel vooruitgang boeken, maar zich niet geholpen voelen. Een enkele jongere vindt nadrukkelijk dat de hulp weinig oplevert, omdat er veel tijd overheen gaat voordat er iets tot stand komt en dat de hulpverleners in zijn ogen weinig uitvoeren. Sommige jongeren uiten ook nadrukkelijk hun twijfels over nut en werking van medicatie die hen wordt voorgeschreven. Zij vinden dat zij hierover onvoldoende geïnformeerd worden.

We hebben jongeren ook gevraagd of de hulp ze iets 'gekost' heeft: wat hebben ze moeten veranderen of opgeven als gevolg van de hulp die ze krijgen? Enkele jongeren hebben niet ervaren dat ze iets hebben moeten opgeven voor of door de hulp. Voor jongeren die zorg met verblijf krijgen, zijn met name verhuizingen, het niet meer thuis kunnen wonen en daardoor (veel) minder contacten hebben met vrienden en familie, negatieve gevolgen van de hulp. In een enkel geval blijkt ook het contact met ouders verslechterd.

"Dat ik niet meer thuis woon, dat vind ik best wel jammer. Maar aan de ene kant denk ik dat het ook wel een beetje geholpen heeft, maar... omdat ik hier nu woon, heb ik minder tijd om naar vriendinnen toe te gaan, en ik mag bijvoorbeeld ook niet naar een feestje als een vriendin bijvoorbeeld jarig is. Dat soort dingen heb ik wel opgegeven. En ook dat ik na school niets mag doen. Of dan kan ik een keer iets leuks doen met een vriendin en dan moet ik om 10 uur thuis zijn. Dat vind ik ook wel jammer."

Enkele jongeren in leefgroepen benoemen ook veranderingen in de hulp en de contacten met hulpverleners waar ze last van hebben, zoals: onduidelijkheid over zakgeld en kleedgeld,

groepsleiding die (na overgang van 'gesloten' naar 'open' groep) niet meer passen bij de nieuwe groep, en minder sociale interactie met de hulpverleners door toename van het gebruik van mobiele telefoons.

Samenvattend

Een meerderheid van de ouders in ons onderzoek ervaart door de hulp een grotere mate van zelfstandigheid en zelfredzaamheid, en dat is in lijn met het doel van de Jeugdwet om de eigen kracht van gezinnen te versterken. Als voorbeelden van een grotere zelfredzaamheid noemen de jongeren dat zij beter in staat zijn om te zeggen wat zij nodig hebben, voor zichzelf op te komen, en om hun problemen op te lossen. De bijdrage van de hulp aan de inzet van het sociale netwerk lijkt eerder bescheiden te zijn.

Niet iedereen is even positief. Naarmate ouders meer zorgen hebben en naarmate het inkomen lager is zijn ouders minder positief over het effect van de hulp. Ook zijn ouders minder positief over de effecten van hulp met verblijf dan over ambulante hulp; of deze laatste hulp komt van het lokale team of van een instelling lijkt geen verschil te maken. Sommige jongeren ervaren dat ze voor de hulp ook een prijs hebben moeten betalen: verhuizingen, het niet meer thuis kunnen wonen en daardoor (veel) minder contacten hebben met vrienden en familie zijn ongewenste gevolgen van de hulp. In een enkel geval blijkt ook het contact met ouders verslechterd.

Meer samenhang

Vóór invoering van de Jeugdwet was de ervaring dat de hulpverlening aan kinderen en gezinnen nog vaak los van elkaar werd ingezet binnen een gezin. Een belangrijk doel van de Jeugdwet is meer samenhang te creëren: door een meer integrale aanpak in het gezin en meer samenwerking tussen de hulpverleners onderling. De gedachte is dat daardoor de hulp effectiever zou zijn en ook minder kostbaar. Wat zijn de ervaringen van de cliënten met deze nieuwe werkwijze?

Volgens veel ouders worden problemen in samenhang bekeken …

Onder het motto '1 gezin, 1 plan, 1 regisseur' streeft de Jeugdwet ernaar dat problemen van individuele gezinsleden die zich op verschillende leefdomeinen kunnen voordoen – zoals psychische gezondheid, opvoeding, school en werk – meer in samenhang worden bezien en aangepakt. Dit is vooral van belang voor gezinnen waar meerdere problemen spelen en/of waarbij meerdere hulpverleners betrokken zijn. Maar ook waar één kind in een gezin een probleem heeft, is het de bedoeling dat het probleem in samenhang gezien wordt met hoe een gezin als geheel functioneert en met hoe het kind buiten het gezin functioneert, bijvoorbeeld op school.

De meeste ouders in ons onderzoek hebben de ervaring dat dit soort zaken in kaart worden gebracht in de gesprekken die zijn gehouden om te bepalen welke hulp nodig is. Bijna zes op de tien respondenten geeft aan dat er destijds gekeken is naar alle sterke punten en ook de aandachtspunten van het gezin; en volgens ruim drie kwart van de respondenten is er toen gekeken naar hoe het gaat met het kind op school en/of de opvang (zie Bijlage 5.B: tabellen B5.1 en B5.2).

… maar coördinatie en overdracht van de hulp zelf loopt volgens ouders lang niet altijd soepel

In complexe hulpverleningssituaties kan samenhang gecreëerd worden via één aanspreekpunt of 'regisseur': één van de hulpverleners wordt de contactpersoon voor het gezin en draagt er zorg voor dat de hulp goed gecoördineerd wordt. Dat kan houvast en overzicht bieden aan het gezin. In gezinnen waar meerdere hulpverleners betrokken zijn, is voor een ruime meerderheid van de respondenten – acht op de tien – duidelijk wie van de hulpverleners dat vaste aanspreekpunt of de contactpersoon is (zie Bijlage 5.B: tabel B5.3). Tegelijkertijd zien we dat naarmate er meer hulpverleners bij een gezin betrokken zijn, het voor ouders minder duidelijk is wie de contactpersoon is. Dat laatste is ook minder duidelijk voor alleenstaande ouders dan voor ouders in een tweeoudergezin, en datzelfde geldt ook voor de situatie waarin er sprake is van gedwongen hulp met verblijf vergeleken met andere soorten hulp (zie Bijlage 5.C: tabel C5.1).

De wisselingen van hulpverleners lijkt voor een niet onbelangrijk deel van de ouders een probleem te zijn: ongeveer twee op de tien respondenten vindt dat het teveel voorkomt dat hun kind overgedragen wordt van de ene naar de andere hulpverlener (zie Bijlage 5.B: tabel B5.4). Dit is vaakst het geval bij gedwongen hulp met verblijf; maar ook wanneer er vrijwillige hulp met verblijf is zijn ouders vaker van mening dat er teveel wisselingen zijn dan bij ambulante hulp. Bij die laatste hulp zien we geen verschil tussen hulp van een lokaal team of vanuit een instelling. Verder vinden alleenstaande ouders vaker dat er teveel overdrachten zijn vergeleken met ouders in een tweeoudergezin, en ook naarmate ouders meer zorgen hebben over hun kind of over de opvoeding zijn zij die mening vaker toegedaan. Ten slotte zien we een verband met het gezinsinkomen: naarmate het inkomen lager is, is er volgens ouders vaker sprake van teveel overdrachten (zie Bijlage 5.C: tabel C5.2).

Wisseling van hulpverleners verstoort continuïteit van hulp voor jongeren

Met jongeren die in een leefgroep wonen is gesproken over hun ervaringen met meerdere hulpverleners[567]. Voor een deel van hen is de aanwezigheid van meerdere hulpverleners een potentieel frictiepunt. Het meest vervelende bij meerdere hulpverleners zit voor jongeren in de wisseling van hulpverleners. Wisseling van hulpverleners betekent dat jongeren opnieuw een vertrouwensrelatie moeten opbouwen met iemand die ze nog niet kennen. Dit kan bij jongeren leiden tot een terugval in hun gedrag en tot verminderde openheid in hun relatie met de nieuwe hulpverlener; en hiermee tot een vermindering dan wel vertraging in de effecten van de hulp.

Onderlinge samenwerking kan beter, aldus een substantieel deel van de ouders

De ouders in het onderzoek zijn over het algemeen positief over de wijze waarop hulpverleners met het gezin omgaan. Ongeveer twee derde van de respondenten vindt dat de hulpverleners goed samenwerken met het gezin, en een ongeveer even groot deel heeft het gevoel dat zij als ouders de regie hebben over de situatie in het gezin (zie Bijlage 5.B: tabellen B5.5 en B5.6).

567 Jongeren in dit onderzoek die ambulante hulp krijgen, hebben te maken met één enkele hulpverlener, en hebben geen ervaring met meerdere hulpverleners. Om die reden is met hen hierover niet gesproken.

Kritischer zijn de ouders over de samenwerking en afstemming tussen de hulpverleners *onderling*. Daar waar meer dan één hulpverlener werkzaam was, hebben we gevraagd hoe de samenwerking verliep. De meningen zijn verdeeld. Bijna de helft van de respondenten is van mening dat de hulpverleners goed samenwerken en dat zij goed op de hoogte zijn van elkaars werkzaamheden. Ongeveer vier op de tien respondenten is het daar niet mee eens of heeft daar geen uitgesproken mening over (zie Bijlage 5.B: tabellen B5.7 en B5.8).

Naarmate er meer hulpverleners bij een gezin betrokken zijn, werken hulpverleners minder goed onderling samen en zijn zij ook minder goed op de hoogte van elkaars werkzaamheden, aldus ouders. Ook de samenwerking met het gezin verloopt dan minder goed, vinden de ouders, en ouders hebben minder het gevoel de regie te hebben behouden. Verder zijn ouders minder positief over de samenwerking van de hulpverleners onderling alsook met het gezin naarmate ouders meer zorgen hebben. Tenslotte zijn alleenstaande ouders kritischer over de samenwerking dan ouders in een tweeoudergezin, en dat geldt ook over ouders bij wie er sprake is van gedwongen hulp met verblijf in vergelijking met een andere soort hulp. Of de (ambulante) hulp gegeven wordt door het lokale team of door een instelling, lijkt geen verschil te maken (zie Bijlage 5.C: tabellen C5.3 t/m C5.6).

Onderlinge samenwerking gaat wel eens goed, maar vertoont ook gaten volgens jongeren

Volgens jongeren die met meerdere hulpverleners te maken hebben (gehad), verloopt de samenwerking tussen de verschillende hulpverleners soms goed, en soms ook niet. Veelvoorkomende problemen die jongeren zien, zijn dat gemaakte afspraken niet nagekomen worden of dat afspraken niet goed afgestemd zijn tussen de verschillende hulpverleners.

> *"Wisselend. Als ik terugkijk op de woning, dat team bestond uit heel veel mensen, ook personeel is wisselend hoe ze met elkaar omgaan en of ze elkaar mogen en sommige dingen werden gewoon niet opgepakt door de andere collega's."*

Ook wordt er wel eens verkeerde informatie doorgespeeld en zijn flex-medewerkers (tijdelijke invalkrachten, uitzendkrachten) niet van alles op de hoogte gebracht door de vaste medewerkers.

> *"Uhm...ze werkten niet echt samen, ze wisselden een beetje informatie uit en als er wat was. Dan kwamen ze allebei langs bij mijn zus voor een gesprek, ik denk dat er in dat hele jaar 4 of 5 gesprekjes samen zijn geweest."*

Wanneer de samenwerking wel als goed wordt ervaren , merken jongeren dat aan kennismakingsgesprekken die worden gevoerd, veel contact (via e-mail) en een goede overdracht tussen hulpverleners.

Uitwisseling van informatie tussen organisaties verloopt niet altijd goed, en er is soms sprake van miscommunicatie. Enkele jongeren weten eigenlijk niet of en welke hulpverleners in hun traject samenwerken: ze vinden het wel belangrijk om te weten wie er precies betrokken zijn bij hun hulp omdat ze dan weten welke personen invloed hebben op hun hulp. Deze jongeren vinden ook dat niet

alle informatie die hun eigen hulpverlener over hen heeft, gedeeld mag worden met andere hulpverleners.

Samenvattend

In lijn met het motto '1 gezin, 1 plan, 1 regisseur' worden problemen in het gezin volgens de ouders vaak in hun samenhang bezien. De samenhang ontbreekt nog wel eens waar het de afstemming tussen de hulpverleners onderling betreft: volgens een substantieel deel van de ouders kan de onderlinge samenwerking beter. Hoe meer hulpverleners bij een gezin zijn betrokken, hoe minder positief die samenwerking wordt ervaren. Veel voorkomende problemen die jongeren noemen, zijn dat gemaakte afspraken niet nagekomen worden of dat afspraken niet goed afgestemd worden tussen hulpverleners onderling.

Ook de wisselingen van hulpverleners lijken een knelpunt te zijn. Jongeren wijzen op de vertraging die dit met zich meebrengt in de effectiviteit van de hulp, aangezien er opnieuw een vertrouwensrelatie met de nieuwe hulpverlener moet worden opgebouwd.

Overgang 18–/18+

In principe stopt de jeugdhulp op het moment dat de jeugdige de leeftijd van 18 jaar bereikt. In de Jeugdwet geldt namelijk een leeftijdsgrens van 18 jaar. Na de 18e verjaardag vallen de meeste vormen van jeugdhulp onder een andere wet, zoals de Wmo, de Zorgverzekeringswet of de Wet langdurige zorg. De transitie van de jeugdhulp naar de gemeenten biedt de mogelijkheid om de continuïteit van hulp te verbeteren voor jongeren die ook na hun 18e verjaardag hulp nodig hebben, zo is de gedachte. Gemeenten kunnen bijvoorbeeld doorlopende zorgpaden realiseren. In de verschillende wetten zijn ook passages opgenomen die gemeenten en samenwerkingspartners verplichten te zorgen voor een goede aansluiting. De TransitieBureaus Jeugd en Wmo (2014) wijzen er op dat het belangrijk is dat er in een vroegtijdig stadium overleg plaatsvindt om tot een zorgaanbod te komen dat deze continuïteit kan bieden, en dat ook de jongeren om wie het gaat en hun ouders hierbij betrokken worden. Wat zijn de ervaringen van de ouders en jongeren in ons onderzoek hiermee?

In vroegtijdig stadium nog weinig overleg aldus ouders

Aan ouders van jeugdigen van 15 jaar en ouder hebben we gevraagd of er met hen en/of met hun kind is gesproken over de mogelijke hulp in de nabije toekomst. Bij de ouders van de kinderen tot 18 jaar komt dat relatief weinig voor: ongeveer een op de vier respondenten zegt dat hierover is gesproken (zie Bijlage 5.B: tabel B5.9). De ruime meerderheid – ongeveer drie op de vier respondenten – geeft aan dat dit (nog) niet is gebeurd. Ook komt het volgens deze ouders nog weinig voor dat afspraken zijn gemaakt over de toekomstige hulp; dat is slechts volgens een enkele ouder gebeurd (zie Bijlage 5.B: tabel B5.10).

Er zijn ook enkele respondenten van wie de kinderen inmiddels 18 jaar zijn geworden. Van deze ouders geven de meesten – namelijk 16 van de 21 – wel aan dat er inmiddels gesproken is over de

hulp in de (nabije) toekomst. Bij 14 van de 21 ouders zijn er ook afspraken gemaakt over de toekomstige hulp (zie Bijlage 5.B: tabellen B5.9 en B5.10). Bij deze groep konden we overigens niet achterhalen of deze gesprekken en afspraken plaats hebben gevonden vóór de 18e verjaardag van hun kind of erna.

Kortom, vooral voor ouders van wie het kind 18 jaar is, geldt dat er meestal – maar niet altijd – afspraken zijn gemaakt. Bij ouders van jongere kinderen is dat meestal niet het geval. Het lijkt er daarmee niet op dat kinderen en ouders in een vroegtijdig stadium betrokken worden bij de toekomstige hulp of dat er dan duidelijkheid is over de continuering van deze hulp.

Veranderingen bij 18-/18+: grote verschillen in informatievoorziening jongeren

De kennis die jongeren in dit onderzoek hebben over wat er allemaal verandert bij de afronding van de jeugdhulp, specifiek wanneer ze de leeftijd van 18 jaar bereiken, laat grote variaties zien. Enkele jongeren weten hier al het nodige van, omdat: of hun hulpverlener hen hierover al min of meer heeft geïnformeerd, omdat ze het zelf hebben uitgezocht en bij de instelling terecht kunnen met hun vragen, of omdat één van hun ouders alles regelt.

> *"Ja er werd me gelijk alles uitgelegd... was wel heel veel op 1 dag. Maar ze schreef alles op wat er allemaal zou gaan veranderen als ik 18 werd en wat er nog bij zou komen als ik op mezelf zou gaan wonen. Toen hebben we een plan opgesteld en zijn we een lijstje afgegaan van wat gaan we eerst doen, en als je het alleen wilt proberen dan mag dat ook, en als je hulp wilt vragen moet je dat zeker doen."*

Sommige jongeren in dit onderzoek zijn nog lang geen 18 jaar. Bij hen, maar ook bij de meeste jongeren die al ouder zijn, is nog niets bekend over de veranderingen in hun hulp en ondersteuning, en in de nieuwe situatie vanaf hun 18e. Sommigen denken te weten dat ze dan geen jeugdhulp meer krijgen, maar het is voor hen onbekend of onduidelijk wat er precies gaat veranderen. Jongeren vinden het wel prettig om tijdig te weten wat er gaat veranderen wanneer de hulp stopt, en wat hiervan de gevolgen zijn. Ook wanneer jongeren door de hulpverleners in een gesprek geïnformeerd worden over het einde van de hulp, en vooral over wat daarvoor geregeld moet worden, blijkt de informatie onvoldoende of onduidelijk te zijn.

> *"Over hoe we dat gaan doen, maar ik heb het idee je moet voor je 18e ook heel veel dingen regelen, ook qua verzekeringen en zo, maar...de groepsleiding zei gisteren nog letterlijk tegen mij: 'Je hebt google je hebt een telefoon en zoek het ff fijn zelf uit'."*

Een goede voorbereiding voor jongeren start eerder, en is meer dan informatievoorziening

Dit onderzoek laat niet alleen variaties in de kennis bij jongeren zien, maar ook verschillen in de leeftijd waarop ze beginnen met de voorbereidingen op de situatie na hun 18e verjaardag. Sommige jongeren starten kort vóór hun 18e, anderen op hun 17e, 16e of 15e. De leeftijd waarop jongeren zelf het liefst bij deze voorbereiding op het einde van de hulp begeleid willen worden, verschilt ook: vanaf

15 jaar tot een paar maanden voor de 18e verjaardag. Ongeacht deze verschillen in voorkeuren, valt op dat de meeste jongeren terugkijkend er de voorkeur voor hadden gehad als de voorbereiding eerder was gestart. De aanloop naar het einde van de hulp, of naar zelfstandigheid, gaat vaak gepaard met de ervaring dat de tijd dringt. Jongeren komen voor hun gevoel vaak tijd tekort om dit te bereiken. Wanneer deze voorbereiding goed op stoom komt, verandert dit, en krijgen jongeren vertrouwen in een goede afronding.

> *"Toen ik hier net zat voor de eerste keer, toen was ik bang dat het te kort zou zijn voor mij omdat ik me niet zelfstandig genoeg voelde...Ik hou niet zo van alleen zijn, dus ik dacht dat ik het niet aan zou kunnen. In het begin schrok ik van de tijd, dacht ik dat het misschien te kort zou zijn, een jaar. Maar uiteindelijk, na een paar maanden, toen ging het best goed."*

Sommige jongeren merken ook nadrukkelijk op dat ze het fijn zouden vinden als hun ouders bij de voorbereiding op de situatie na hun 18e betrokken worden. Een enkeling had het liefst gezien dat zijn hulp langer zou doorgaan, omdat jongeren op deze leeftijd veel keuzes zelf nog niet goed kunnen maken. Voor jongeren die in een leefgroep hebben gewoond, is de overgang naar zelfstandig wonen vanaf hun 18e vaak nog te groot.

> *"Einde van de hulp, die wilde ik erg graag, want ik zit er nu middenin. EINDELIJK! denk je dan. Dan ben je eindelijk van je begeleiding af, maar eigenlijk is het zó niet fijn. Nee, toen het einde van de hulp er was, had ik ook echt niets meer. Dus ik dacht: ik ga gelijk weer terug. Dus ik heb nu weer 12-urige ambulante begeleiding, want het is toch wel fijn om iemand bij je te hebben die met je meedenkt en met je praat."*

De begeleiding bij de voorbereiding op het einde van de jeugdhulp bestaat voor de meeste jongeren uit het beschikbaar stellen van informatie over financiële zaken: verzekeringen, eigen huis, papierwerk. Een degelijke voorbereiding bestaat volgens jongeren daarom niet alleen uit het beschikbaar stellen van informatie, maar ook uit begeleiding bij het toepassen van die informatie in hun persoonlijke situatie: de hulp evalueren, een plan opstellen, afspraken maken voor na de 18e verjaardag, en de mogelijkheid bieden om met vragen bij de hulpverlener aan te kloppen. Dit blijkt bij enkele jongeren in dit onderzoek het geval:

> *"Ik vind: de jeugdhulp stopt op je 18e, maar dat je daarna wel de mogelijkheid moet hebben om daarna zelf hulp bij te zoeken. En ook dat je hulp aangeboden krijgt. Dus bijvoorbeeld dat ze op je 17e zeggen: He, volgend jaar wordt je 18, wat wil je? Waar wil je heen? Ik vind dat er echt wel iets van een soort plan moet zijn. Dat ook klaar ligt en standaard als je 17 bent met je doorgenomen wordt."*

Samenvattend

De indruk ontstaat dat het niet vaak voorkomt dat kinderen en ouders in een vroegtijdig stadium betrokken worden bij de hulp na hun 18e jaar of dat er dan duidelijkheid is over de continuering van deze hulp. Ook de jongeren met wie gesproken is, hadden – terugkijkend – liever gehad dat de voorbereiding eerder was gestart. Een goede voorbereiding bestaat volgens hen niet alleen uit het

beschikbaar stellen van informatie, maar ook uit begeleiding bij het toepassen van die informatie in hun persoonlijke situatie: de hulp evalueren, een plan opstellen, afspraken maken voor na de 18e verjaardag, en de mogelijkheid bieden om met vragen bij de hulpverlener aan te kloppen.

5.4 Slotbeschouwing

Onderzoek naar ervaringen van cliënten

Om zicht te krijgen op de ervaringen van cliënten met de uitvoering van de Jeugdwet is er in dit hoofdstuk gebruik gemaakt van eerder onderzoek en zijn er ook nieuwe gegevens verzameld: een (survey)onderzoek onder ruim 900 ouders en een serie diepte-interviews met 30 jongeren. Ons onderzoek heeft vooral een signalerend karakter. Doordat onze gegevens op één moment zijn verzameld, is het niet mogelijk af te leiden in hoeverre de Jeugdwet effect heeft gehad op de (ervaringen van cliënten met de) uitvoering van de jeugdhulp.

Waarborgen: jeugdhulpplicht, kwaliteit en rechtspositie

De eerste onderzoeksvraag luidde: hoe wordt de Jeugdwet volgens de cliënten uitgevoerd? Sinds de invoering van de Jeugdwet hebben de gemeente *de verplichting* tijdig de passende hulp te bieden. De ouders in ons onderzoek zijn positiever over de passendheid van de hulp dan over de tijdigheid van de hulp. Een belangrijk deel zegt immers veel moeite te hebben gedaan om de hulp te krijgen en is ook kritisch over de snelheid waarmee de hulp kwam. Daarmee lijkt de Jeugdwet er (nog) niet voor gezorgd te hebben dat de toegang laagdrempelig is geworden. De jongeren in ons onderzoek geven aan dat snelle hulp ook ten koste kan gaan van de passendheid van hulp. Zij wijzen op het belang van een zorgvuldige procedure bij de start van de hulp.

We constateerden dat veel ouders niet zeggen te weten waar zij terecht kunnen in het geval zij hulp nodig zouden hebben. We hebben echter onvoldoende zicht op hoe het gezinnen vergaat die wel hulp nodig hebben maar (nog) geen hulp ontvangen: hoe laagdrempelig is de jeugdhulp voor hen? Het is daarmee onduidelijk in hoeverre de toegankelijkheid van de hulp voor deze groep verdere aandacht behoeft. Voor de meeste ouders is de huisarts de eerste toegang tot hulp; uit eerder onderzoek blijkt dat ook jongeren – na ouders – de huisarts verkiezen om problemen aan de orde te stellen[568]. In grote lijnen komt dit beeld overeen met datgene wat uit ander recent onderzoek bekend is[569].

Een meerderheid van de ouders in ons onderzoek is positief over de *kwaliteit* van de hulp en over de hulpverleners. Ook de jongeren lijken positiever over de hulp zelf dan over de weg ernaartoe, en dat beeld komt in grote lijnen overeen met de bevindingen uit ander recent onderzoek[570]. Als verbeterpunten voor de kwaliteit van de hulp noemen jongeren onder andere dat behandelplannen vaker besproken zouden moeten worden, er meer contact is met ambulante hulpverleners is, en zij tijdig geïnformeerd worden over veranderingen in de hulp (zoals bij herplaatsingen of wisselingen van hulpverleners).

568 Centraal Bureau voor de Statistiek 2017

569 zie: Baracs e.a. 2015, 2016; De Jong e.a. 2016; Monitor Transitie 2015

570 O.a.: Baracs e.a. 2015, 2016; De Jong e.a. 2016

Een ander aandachtspunt is de informatievoorziening over de *rechtspositie* van cliënten. Veel ouders zeggen er bijvoorbeeld niet bekend mee te zijn dat zij een vertrouwenspersoon kunnen inschakelen, of een cliëntondersteuner[571]. Dat laatste wekt de suggestie dat de mogelijkheden die de wetgeving biedt om de toegang voor cliënten beter te laten verlopen, nog niet optimaal worden benut.

Overigens hebben veel cliënten in ons onderzoek wel het gevoel geïnformeerd te worden over en betrokken te worden bij de organisatie van de hulp, en lijken er zich weinig problemen voor te doen waar het delen van privacy gevoelige informatie betreft. Tegelijkertijd zijn ook hier enkele belangrijke kanttekeningen te plaatsen. Zo ontstaat zowel uit het huidige als uit ander recent onderzoek[572] [573] de indruk dat jongeren lang niet altijd weten wat er met hun persoonsgegevens gebeurt en dat er twijfels zijn over wat er met hun mening gebeurt. Verder lijken jongeren zich er zorgen over te maken dat de informatie in hun dossier niet altijd op de waarheid berust en feiten en meningen niet goed worden gescheiden, zo komt uit een ander recent onderzoek naar voren.[574] Overigens zijn in het huidige onderzoek cliënten uit het gedwongen kader niet bevraagd over deze kwesties.[575]

Transformatiedoelen: benutten en versterken eigen kracht gezin, meer samenhang, overgang 18–/18+

De Jeugdwet zet in op het *benutten van de eigen kracht van het gezin*, en dat wordt door ouders in ons onderzoek herkend in de hulp die zij ontvangen. Dat is opmerkelijk, gezien de conclusies uit ander onderzoek dat de toepassing van eigen kracht juist langzaam op gang lijkt te komen, en dat professionals soms de kennis missen om eigen kracht op een goede wijze toe te passen.[576]

Het omringende sociale netwerk lijkt minder vaak te worden ingezet. Mogelijk speelt hierbij mee dat dit als belastend ervaren kan worden; om die reden geven sommige jongeren aan hier eerder terughoudend in te willen zijn. Het kan ook zijn dat ouders en/of familie in sommige gevallen niet worden ingezet omdat zij door betrokkenen worden gezien als onderdeel van het probleem. Deze verklaringen spelen mogelijk ook een rol als we willen begrijpen waarom er volgens relatief veel ouders in ons onderzoek geen familiegroepsplan is gemaakt en zij ook niet op de hoogte leken te zijn van die mogelijkheid. Ook niet uitgesloten kan worden dat een deel van de ouders in ons onderzoek wel de gelegenheid is geboden een dergelijk plan op te stellen en/of planmatig te werken zonder dat dit door hen als een familiegroepsplan werd herkend. In elk geval lijkt het aanbevelenswaardig wanneer toekomstig onderzoek meer duidelijkheid kan geven over de achtergronden en effecten van het wel of niet inzetten van het (familie)netwerk.

---

571 Ook eerder onderzoek suggereert dat de bekendheid van cliëntondersteuning nog vrij beperkt is: zie bijv. Feijten et al. (2017); VNG (2017); Van Bergen e.a. (2016).

572 Zie Baracs e.a. 2015, 2016; De Jong e.a. 2016

573 Zie o.a. Stichting Alexander 2016. .Zie verder: Stichting Alexander, Evaluatie Jeugdwet: Deskresearch bestaande cliëntonderzoeken (2017)

574 Zie Monitor Transitie Jeugd 2015

575 In een ander recent onderzoek waar dat wel is gebeurd, ervaren gezinnen en jongeren bij met name jeugdbescherming dat hun eigen regie vaak wel ondermijnd wordt. Zie Monitor Transitie Jeugd 2016 en Stichting Alexander 2016

576 Zie De Jong e.a.2016 , Stichting Alexander 2016 en Monitor Transitie Jeugd 2016.

De meeste ouders in ons onderzoek zeggen door de hulp een grotere mate van zelfstandigheid en zelfredzaamheid te ervaren, en dat is in lijn met het doel van de Jeugdwet om de *eigen kracht van gezinnen te versterken*. Onze bevindingen komen overeen met ander recent onderzoek.[577] Als voorbeelden van positieve effecten van de hulp noemen de jongeren met wie gesproken is, dat zij beter in staat zijn om te zeggen wat zij nodig hebben, voor zichzelf op te komen, en om hun problemen op te lossen. De jongeren wijzen er op dat de hulp ook ongewenste gevolgen kan hebben, zoals niet meer thuis kunnen wonen en daardoor minder contact met vrienden en familie, of een verslechtering van de relatie met ouders.

Problemen in het gezin worden volgens veel ouders in ons onderzoek in hun *samenhang* bekeken – in lijn met het motto '1 gezin, 1 plan, 1 regisseur'. De samenhang ontbreekt nog wel eens waar het de afstemming tussen de hulpverleners onderling betreft, en dat is ook bekend uit ander recent onderzoek[578]. Problemen in de samenwerking die door de jongeren met name worden genoemd zijn dat gemaakte afspraken niet nagekomen worden of dat afspraken niet goed afgestemd worden tussen hulpverleners onderling.

Een ander aandachtspunt dat hiermee samenhangt, zijn de wisselingen van hulpverleners. Volgens de jongeren kan dit leiden tot een vertraging in de effectiviteit van de hulp: er moet immers opnieuw een vertrouwensrelatie met de hulpverlener moet worden opgebouwd. Ook in eerder onderzoek uiten jongeren hun zorgen over het behoud van vaste, vertrouwde gezichten.[579]

Op basis van de ervaringen van de cliënten ontstaat de indruk dat de mogelijkheden die de transities in het sociale domein bieden om de continuïteit van zorg voor jongeren *na hun 18e* te organiseren, nog lang niet altijd benut te worden. Hier is wel behoefte aan: zoals ook uit ander recent onderzoek[580]naar voren komt, voelen de jongeren met wie gesproken is, zich niet goed voorbereid op de situatie na hun 18e: ze lopen ertegenaan dat zij veel verschillende zaken zelf moeten regelen, en zij lijken daarnaast onvoldoende vaardig in het omgaan met geld, of met complexe en langdurige processen om verlengde indicatie of volwassenenzorg aan te vragen.

Kwetsbare gezinnen hebben minder positieve ervaringen

Hebben gezinnen die zich in een kwetsbare positie bevinden even positieve of negatieve ervaringen als andere cliënten? Dat was onze tweede onderzoeksvraag. In ons onderzoek zijn alleenstaande ouders, gezinnen met een laag inkomen en ouders die zorgen hebben over de ontwikkeling en opvoeding het minst positief over de hulp, en het meest negatief over de toegang. Daarmee lijkt het er dus op dat juist de gezinnen die de hulp het hardste nodig hebben, de grootste moeite hebben om hun weg te vinden in de jeugdhulp. Daarmee wordt het belang zichtbaar dat deze kwetsbare groepen in het bijzonder aandacht krijgen in de transitie en transformatie van de jeugdhulp.

577 Zie Cebeon 2016 en I&O Benchmark 2016. In recenter, lokaal, onderzoek zijn cliënten kritischer over de bijdrage van de hulp aan zelfredzaamheid en zelfstandigheid, zie hiervoor Gilsing e.a.2017.

578 Zie o.a. Cebeon 2016, I&O Research/Binnenlands bestuur 2017), en Gilsing e.a.2017. Zie verder: Stichting Alexander, Evaluatie Jeugdwet: Deskresearch bestaande cliëntonderzoeken (2017

579 Zie o.a. Baracs e.a.2015 en Stichting Alexander 2017

580 Zie Branddoctors Mixe 2017

Of cliënten hulp krijgen van het lokale team of van een instelling, lijkt weinig verschil te maken voor hoe zij de uitvoering van de Jeugdwet ervaren: of het nu gaat om hun ervaringen met kwaliteit, de inzet van en bijdrage aan de eigen kracht, of ervaringen met de samenhang. Wel constateerden we dat ouders minder lang hoefden te wachten op hulp wanneer de hulp door het lokale team werd verleend dan door een instelling.

Ten slotte zeiden cliënten minder positieve ervaringen te hebben wanneer er sprake was van gedwongen hulp met verblijf dan wanneer dergelijke hulp op vrijwillige basis werd gegeven. Voor een deel zal dat komen doordat er bij gedwongen hulp vaak sprake is van meer complexe problematiek en meer complexe hulpverleningsprocessen. Desalniettemin kan niet uitgesloten worden dat de uitvoering van de Jeugdwet in deze hulpsituatie meer aandacht behoeft.

Spanning tussen snelheid en passendheid in de toegang

Met onze derde onderzoeksvraag wilden we meer zicht krijgen op mogelijke verklaringen van uitkomsten. Hierboven constateerden we dat de toegang tot de hulp voor cliënten een knelpunt vormt. Waar ouders met name kritisch zijn over de snelheid waarmee zij hulp krijgen, benadrukken jongeren in hun aanbevelingen voor de toegang elementen die kenmerkend zijn voor passendheid. Dit suggereert dat cliënten bij de start van de hulp twee basale verwachtingen hebben die in de praktijk op gespannen voet met elkaar kunnen staan: ze willen snel hulp en ze willen passende hulp. Deze spanning is met name zichtbaar bij cliënten die specialistische jeugdhulp nodig hebben. Kenmerkend voor de situaties van deze jongeren is dat hun hulpvraag vaak al langer ‘in de maak’ was, ze al op eigen kracht hebben geprobeerd iets op te lossen, en zodoende een zekere intensiteit of urgentie ervaren tegen de tijd dat zij en/of hun ouders op zoek gaan naar jeugdhulp.

Onduidelijk is vooralsnog hoe dit precies in zijn werk gaat: hoe intens of urgent beleven cliënten hun hulpvraag bij de start, hoeveel haast hebben zij om hulp te vinden, ligt de focus bij de start meer op snelheid en verschuift de focus naar passende hulp wellicht pas met de ontdekking dat ze inmiddels hulp krijgen die niet aansluit, of verandert de hulpvraag gaandeweg en ontdekken ze nieuwe vragen waarmee ze geholpen willen worden? Toekomstig onderzoek zou zich kunnen richten op dit soort vragen over het startpunt waarmee jongeren en/of hun ouders op zoek gaan naar hulp.

Los hiervan wordt voor nu het belang zichtbaar dat er in de toegang niet alleen aandacht is voor de snelheid maar ook voor de passendheid van een oplossing, en ook voor de spanning die hiertussen kan bestaan.

Aandacht voor eigen kracht: enkele belemmeringen en kanttekeningen

In lijn met het streven van de Jeugdwet om de eigen kracht van jeugdigen, ouders en gezinnen te benutten en verder te versterken, is er volgens cliënten in de hulp vaak aandacht voor hun eigen kracht, en zijn er positieve effecten die cliënten beschrijven van de hulp hierop. Tegelijkertijd zijn er signalen dat bepaalde processen in de hulpverlening de ontwikkeling van de eigen kracht van cliënten juist kunnen belemmeren. Ook al hebben zij het gevoel betrokken te worden bij de hulp, veel jongeren ervaren hun inspraak niet als effectief: hun mening heeft vaak geen effecten of gevolgen voor de

besluitvorming in hun hulp.[581] Ze lijken daarom minder invloed, en minder positie, in de hulp te hebben dan ouders en hulpverleners. Het is dan misschien niet zo opmerkelijk dat jongeren weinig merken van de aandacht voor eigen kracht.

Ook kan men zich afvragen of er in de ontwikkeling van eigen kracht zodanig vooruitgang wordt geboekt dat jongeren bij de afronding van de hulp (op hun 18e verjaardag) voldoende zelfstandig en zelfredzaam zijn geworden. Dat blijkt volgens de jongeren in ons onderzoek vaak niet het geval. De wens van jongeren om, terugkijkend, eerder te beginnen met de voorbereiding op het leven na hun 18e verjaardag, wordt ingegeven door de ervaring dat ze ontdekken daar nog niet klaar voor te zijn. Aandacht voor eigen kracht, inclusief het toepassen van effectieve inspraak, blijft daarom een belangrijk aandachtspunt.

Positieve ervaring van de relatie met hulpverlener leidt tot positieve waardering van de hulp

Voor jongeren zijn kwaliteit van hulp en kwaliteit van de hulpverlener onlosmakelijk met elkaar verbonden. Ze verwoorden hun waardering voor de hulp vaak in termen van waardering voor de relationele en professionele kwaliteiten van de hulpverlener. Dit suggereert dat een positieve waardering van de relatie met de hulpverlener ook leidt tot een positieve ervaring met de hulp. Deze ervaring zou als volgt omschreven kunnen worden: jongeren kunnen zien, horen en voelen dat hun hulpverlener het beste met hen voor heeft, en merken dat hun hulpverlener bereid is om op een persoonlijke manier zijn of haar deskundigheid voor de jongere in te zetten.

Verbeterpunten die jongeren noemen, maken een aantal kenmerken van de gewenste relatie met de hulpverlener expliciet: ze vragen tijd van hun hulpverlener en zijn zelf ook bereid om tijd in die relatie te stoppen, ze verwachten dat ze uitgedaagd worden en zijn bereid om de uitdaging aan te gaan. Dan is het wellicht niet zo opmerkelijk dat een wisseling van hulpverleners door jongeren wordt ervaren als een belangrijke verstoring van hun relatie met de hulpverlener, en daarmee van hun hulpproces.

Het is onduidelijk of dit ook betekent dat de kwaliteit van de hulpverlener zelf doorslaggevend is voor de resultaten en effecten van de hulp. We kunnen ons ook afvragen of jongeren in staat zijn om met veranderingen in de organisatie van de jeugdhulp om te gaan, zolang de continuïteit van hun relatie met hun hulpverlener is gewaarborgd. Indien dat het geval blijkt, zou dat van de Jeugdwet vragen dat zorgaanbieders in staat worden gesteld om die continuïteit zo veel als mogelijk te bieden.

5.5 Literatuur

Baracs e.a. 2015

M.N. Baracs e.a., *De zorg waar ze recht op hebben. Onderzoek naar de toegang tot en de kwaliteit van de jeugdhulp na decentralisatie. Deelrapport 1 van 3*. Den Haag: Kinderombudsman 2015.

581 Anders dan in ander onderzoek, blijkt uit één zeer recent lokaal cliëntervaringsonderzoek dat een grote meerderheid van cliënten (ook jongeren) voldoende ruimte heeft ervaren om mee te beslissen over hulp. Zie: Gilsing e.a. 2017

Baracs e.a. 2016

M.N. Baracs e.a., *Mijn belang voorop? Ontwikkelingen in de jeugdhulp 2016*. Den Haag: De Kinderombudsman 2016.

Bergen, van, e.a. 2016

Bergen, A. van, J. W. Maat en M. Hurkmans, *Onafhankelijke cliëntondersteuning. Een kwalitatief onderzoek naar de ervaringen van onafhankelijke cliëntondersteuners*. Utrecht: Movisie 2016.

Bot, S. (red.) 2013

Bot, S. (red.), *Terecht in de jeugdzorg*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2013

Branddoctors Mixe 2017

Branddoctors Mixe, *Knelpunten & oplossingen overgang 18-/18+: rapportage 17 juni 2017*. Nieuwegein: Branddoctors 2017.

Cebeon 2016

Cebeon, *Uitkomsten gemeentelijke cliëntervarings-onderzoeken Jeugdwet: Landelijke rapportage 2016*. Amsterdam: Cebeon 2016.

Centraal Bureau voor de Statistiek, 2017

CBS, *Jeugdhulp 2016*, Den Haag/Heerlen/Bonaire: CBS 2017.

Feijten e.a. 2017

Feijten e.a., *Zicht op de Wmo 2015*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2017

Gilsing, R e.a. 2017

Gilsing, R. e.a., *Cliëntervaringsmonitor Jeugdhulp Amsterdam-Amstelland en Zaanstreek-Waterland*. Utrecht: Verwey-Jonker 2017.

I&O Research 2016

I&O Research, *Cliëntervaringen WMO en Jeugd: Een benchmark voor gemeenten*. Enschede: I&O Research 2016.

I&O Research/ Binnenlands bestuur 2017

I&O Research/ Binnenlands bestuur, *Vertrouwen in decentralisaties ietsje gestegen*. Enschede/ Amsterdam: I&O Research/ Binnenlands bestuur 2017. Geraadpleegd op 4 december 2017 via http://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/nieuws/vertrouwen-in-decentralisaties-ietsje-gestegen.9562299.lynkx

Jong, de, e.a. 2016

A.G. de Jong e.a. , *De zorg waar ze recht op hebben. Onderzoek naar de toegang tot en de kwaliteit van de jeugdhulp na decentralisatie. Deelrapport 3 van 3*. Den Haag: Kinderombudsman 2016.

Monitor Transitie Jeugd 2015

Monitor Transitie Jeugd, *Jaarrapportage 2015*. Geraadpleegd via http://www.monitortransitiejeugd.nl/images/MonitorTransitieJeugd/pdf/Jaarrapportage-MTJ-2015.pdf

Monitor Transitie Jeugd 2016

Monitor Transitie Jeugd, *Jaarrapportage 2016*. Geraadpleegd via http://www.monitortransitiejeugd.nl/images/JAARrapportage_MTJ_vs1.1.pdf

Pommer en Boelhouwer (red.) 2016

Pommer, E. en Boelhouwer, J. (red.), *Overall rapportage Sociaal Domein. Rondom de transitie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2016.

Rutjes, L, en Sarti, A 2012
Cliënten actief met de kwaliteit van zorg. Houten: Lannoo Campus 2012.

Stichting Alexander 2016
Stichting Alexander, *Cliënttevredenheidsonderzoek Orthopedagogische Behandelcentra 2016: Intramuraal en Ambulant*. Amsterdam: Stichting Alexander 2016.

Stichting Alexander 2017
Stichting Alexander, *Evaluatie Jeugdwet: Deskresearch bestaande cliëntonderzoeken*. Amsterdam: Stichting Alexander 2017.

VNG 2017
VNG, *Cliëntervaringsonderzoek Wmo 2016*. VNG 2017. Geraadpleegd op 16 september 2017 via /vng.nl/files/vng/nieuws_attachments/2016/clientervaringsonderzoek2016.pdf

5.A *Bijlage* Methode en proces van dataverzameling

Survey onder ouders

Steekproef

De dataverzameling onder ouders heet Evaluatie Jeugdwet Onderzoek Ouders, afgekort: EJOO'17. Het onderzoek is uitgevoerd door het SCP in samenwerking met het Nivel en het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Op basis van de BRP register in combinatie met de zorgregisters is er door het CBS een steekproef getrokken van 5000 huishoudens met tenminste één kind tussen de 1,5 en 18 jaar (op 1 juli 2016 jonger dan 18 jaar ouder en ouder dan anderhalf jaar waren). Bij een deel van de steekproef (4000 huishoudens) ging het om 'cliënten' van jeugdhulp: dat wil zeggen het kind, de ouder en/of het gezin ontving enige vorm van jeugdhulp. Bij het andere deel (1000 huishoudens) waren het niet-cliënten: zij ontvingen geen jeugdhulp. Er is sprake van een gestratificeerde steekproef, met vier strata, te weten: huishoudens met 1 of meer kinderen waarbij er in de periode tussen 1 juli 2015 en 30 juni 2016[582] sprake was van:

— jeugdhulp met verblijf (1200 huishoudens)

— jeugdhulp zonder verblijf, niet uitgevoerd door het lokale team maar door een instelling (1600 huishoudens)

— jeugdhulp zonder verblijf uitgevoerd door het lokale team (1200 huishoudens);

— geen jeugdhulp (1000 huishoudens)

Dataverzameling en vragenlijst

Aan elk van de huishoudens werd in maart 2017 een brief gestuurd, gericht aan de ouder en/of verzorger/opvoeder van het kind, waarin we uitleg gaven over het onderzoek en hen verzochten op internet een vragenlijst in te vullen. In mei 2017 volgde nog een herinneringsbrief met een folder met informatie over het onderzoek.

Bij de ontwikkeling van de vragenlijst is dankbaar gebruik gemaakt van adviezen van onderzoekers en professionals van verschillende organisaties alsook van de input van de klankbordgroep van cliënten die ter gelegenheid van deze evaluatie werd ingesteld. Verder is de vragenlijst van tevoren uitgebreid cognitief getest, opdat zij voldoende zou aansluiten bij de te responderen groep. Daarbij is onder ander gelet op geschiktheid van de vragenlijst voor laaggeletterden.

Respons

582 Kinderen met alleen pgb of kinderen die in die tussen 1 juli 2015 en 30 juni 2016 een geldende voogdijmaatregel hadden zijn niet meegenomen in de trekking.

De respons was bijna 19%. Cliënten respondeerden iets minder vaak (18%) dan niet-cliënten (21%). Als we onderscheid maken naar verschillende soorten hulp zien we dat cliënten met ambulante hulp vanuit instellingen iets beter (21%) gerespondeerd hebben dan de andere twee groepen (hulp met verblijf en ambulante hulp vanuit lokale team: beide 16%).

Steekproef en populatie

De steekproef is getrokken met ongelijke kansen; vooral gezinnen waarin er sprake was van ambulante hulp uit het lokale team of hulp met verblijf hadden een relatief grote kans om in de steekproef terecht te komen. Deze laatste groepen zijn dan ook oververtegenwoordigd in onze steekproef vergeleken met de populatie, zo is te zien in Tabel A1 dat een overzicht geeft van de verdeling van de soort hulp binnen de steekproef en de populatie van cliënten.

Tabel A1: Samenstelling populatie, trekking en steekproef van cliënten (in procenten)[a]

	populatie	trekking	respondenten in onze steekproef
Jeugdhulp met verblijf	11	30	29
Jeugdhulp zonder verblijf, niet uitgevoerd door het lokale team maar door een instelling	80	40	48
Jeugdhulp zonder verblijf uitgevoerd door het lokale team	9	30	23

a Bij een klein deel van de respondenten was er sprake van gedwongen hulp (meestal met verblijf): 58 respondenten, 8% van alle gezinnen die jeugdhulp ontvingen. Ter vergelijking: in de populatie van jeugdhulpgebruikers ontvangt 9% gedwongen hulp.

Bron: SCP/Nivel/CBS (EJOO'17)

Tabel A2 bevat informatie van non-respons analyses door het CBS: het toont de samenstelling van de populatie zien qua enkele (achtergrond)kenmerken alsook van onze steekproef. Dat laat zien dat de steekproef in sommige opzichten lijkt op de populatie cliënten en niet-cliënten – als het bijvoorbeeld gaat om de leeftijd van de kinderen om wie het gaat. Op andere kenmerken wijkt de steekproef af van de populatie, zoals de samenstelling van het gezin: de eenoudergezinnen zijn oververtegenwoordigd in de steekproef. Ook is er een oververtegenwoordiging van mensen die geen inkomen hebben uit arbeid of een onderneming.

Tabel A2: Samenstelling populatie en steekproef, naar stratum (in procenten)

	Stratum 1		Stratum 2		Stratum 3		Stratum 4	
	popu-latie	steek-proef	popu-latie	steek-proef	popu-latie	steek-proef	popu-latie	steek-proef
Geslacht								
Man	55,4	52,0	60,5	60,8	53,5	53,2	50,2	55,5
Vrouw	44,6	48,0	39,5	39,2	46,5	46,8	49,8	44,5
Leeftijd								
0-12 jaar	39,7	37,3	54,2	56,4	61,1	60,1	62,0	64,7
12-18 jaar	60,3	62,7	45,8	43,6	38,9	39,9	38,0	35,3
Stedelijkheid								
Niet stedelijk	8,8	10,8	8,8	8,8	7,7	6,5	9,0	9,2
Weinig stedelijk	22,6	19,6	20,6	22,0	11,6	10,5	21,2	20,3
Matig stedelijk	15,6	23,0	18,4	17,9	12,1	19,5	17,9	19,4
Sterk stedelijk	33,8	34,8	32,7	31,7	25,5	29,5	30,2	30,9
Zeer sterk stedelijk	19,2	11,8	19,4	19,6	43,1	34,0	21,7	20,3
Inkomensbron								
uit arbeid	41,7	58,8	64,1	70,5	53,4	63,5	65,8	67,9
uit een onderneming	9,7	11,8	18,5	17,8	14,1	17,2	21,2	21,6
overig	48,5	29,4	17,3	11,7	32,6	19,2	12,9	10,6
Samenstelling gezin								
Tweeoudergezin	31,1	52,5	72,7	75,4	59,4	70,9	84,0	85,8
Eenoudergezin	68,9	47,5	27,3	24,6	40,6	29,1	16,0	14,2

a Stratum 1: jeugdhulp met verblijf; Stratum 2 jeugdhulp zonder verblijf, niet uitgevoerd door het lokale team maar door een instelling; Stratum 3: jeugdhulp zonder verblijf uitgevoerd door het lokale team; stratum 4: geen jeugdhulp.

Bron: SCP/Nivel/CBS (EJOO'17)

Privacy

Teneinde de privacy van de respondenten te waarborgen is er in het onderzoek zo zorgvuldig als mogelijk omgegaan met hun gegevens. Zo heeft het CBS bij de steekproeftrekking alleen het adres de naam en de leeftijd van het kind aan het Nivel gegeven; het Nivel heeft dus geen informatie ontvangen over of een huishouden jeugdhulp ontving of welke jeugdhulp.

Nadat de dataverzameling was afgelopen heeft het Nivel alle ingevulde vragenlijsten terug naar CBS gestuurd. Het CBS heeft de informatie uit de vragenlijst vervolgens verrijkt met informatie over hulpvorm en achtergrondkenmerken en op een geanonimiseerde vorm aan SCP aangeleverd in een beveiligde omgeving voor verdere analyses.

Meer informatie

Meer informatie over het EJOO-onderzoek is te vinden op de website van het SCP: https://www.scp.nl/Onderzoek/Bronnen/Beknopte_onderzoeksbeschrijvingen

Interviews met jongeren

In Tabel A3 volgt een geanonimiseerd overzicht met de karakteristieken van de jongeren die aan het kwalitatief onderzoek hebben deelgenomen.

Tabel A3: Samenstelling van onderzoeksgroep jongeren, uitgesplitst naar soort hulp (in aantallen)

Respondent	Geslacht	Leeftijd	Plaats	Type hulp
Panel Apeldoorn Groep 1				
1	M	13	Brummen	Groep
2	M	15	Apeldoorn	Groep
3	M	22	Apeldoorn	Ambulant
4	V	15	Hoenderloo	Gezinshuis
5	M	14	Hoenderloo	Groep
6	M	13	Hoenderloo	Groep
7	M	12	Hoenderloo	Groep
8	V	16	Hoenderloo	Groep
9	M	17	Klarenbeek	Ambulant
10	M	16	Voorst	Groep
Panel Apeldoorn Groep 2				
1	M	14	Den Haag	Groep
2	V	15	Apeldoorn	Groep/ Ambulant
3	M	15	Vaasen	Groep
4	M	17	Klarenbeek	Groep
5	M	17	Kop van Delen	Groep
6	V	13	Lissen	Groep
7	M	19	Voorst Empe	Groep
Panel Groningen				
1	M	18	Groningen	Groep
2	V	15	Groningen	Groep
Panel Amsterdam				
1	V	21	Amsterdam	Ambulant
2	V	16	Amsterdam	Ambulant
Totaal panels: 21				
Telefonische interviews				
1	M	14	Omgeving Groningen	Groep, kinder- en jeugdpsychiatrie, gezinshuis
2	M	17	Hengelo	Groep
3	M	18	Zierikzee/ Goes	Ambulant
4	V	19	Wolvega	Broertje ontvangt hulp (eerst groep nu ambulant)
5	V	14	Nijverdal	Pleegzorg
6	M	15	Zierikzee	Ambulant
7	V	15	Zierikzee	Ambulant
8	M	14	Zierikzee	Pleegzorg
9	V	10	Dreischor	Ambulant
Totaal interviews: 9				

Bron: Stichting Alexander

5.B *Bijlage* Resultaten survey onder ouders deel 1

Tabel B1.1: Mate waarin ouders het eens waren met de volgende stelling: "Wanneer ik zorgen of vragen heb over het opgroeien en/of de opvoeding van mijn kind(eren), weet ik tot welke personen of organisaties ik me kan richten." (in aantallen en procenten)[a]

	aantallen	%
(helemaal) mee eens	159	65
niet mee eens/ niet mee oneens	44	18
(helemaal) mee oneens	43	18

a Deze vraag is alleen gesteld indien ouders eerder hebben aangegeven dat er geen gebruik wordt gemaakt van jeugdhulp in het gezin. Er waren vijf antwoordcategorieën: 'helemaal mee eens', 'mee eens', 'niet mee eens/ niet mee oneens', 'mee oneens' en 'helemaal mee oneens'. Voor het berekenen van bovenstaande aantallen en percentages zijn de eerste twee categorieën bij elkaar opgeteld, en de laatste twee. Percentages zijn afgerond.

Bron: SCP/Nivel/CBS (EJOO'17)

Tabel B1.2: Mate waarin ouders het waarschijnlijk vinden dat zij - in het geval zij een vraag zouden hebben over de verzorging of opvoeding van hun kind(eren) – contact zouden opnemen met … (in aantallen en procenten)[a]

	aantallen	%
… het lokale team:		
(zeer) waarschijnlijk	19	8
niet waarschijnlijk, niet onwaarschijnlijk	31	13
(zeer) onwaarschijnlijk	189	79
… het Centrum voor Jeugd en Gezin		
(zeer) waarschijnlijk	32	15
niet waarschijnlijk, niet onwaarschijnlijk	43	21
(zeer) onwaarschijnlijk	135	64
… het consultatiebureau of de GGD:		
(zeer) waarschijnlijk	73	31
niet waarschijnlijk, niet onwaarschijnlijk	48	20
(zeer) onwaarschijnlijk	118	49
… (school)maatschappelijk werk:		
(zeer) waarschijnlijk	85	36
niet waarschijnlijk, niet onwaarschijnlijk	53	22
(zeer) onwaarschijnlijk	101	42
… de huisarts:		
(zeer) waarschijnlijk	161	67
niet waarschijnlijk, niet onwaarschijnlijk	44	18
(zeer) onwaarschijnlijk	34	14

a Deze vraag is alleen gesteld indien ouders eerder hebben aangegeven dat er geen gebruik wordt gemaakt van jeugdhulp in het gezin. Er waren vijf antwoordcategorieën: ‘zeer waarschijnlijk’, ‘waarschijnlijk’, ‘niet waarschijnlijk/ niet onwaarschijnlijk’, ‘onwaarschijnlijk’ en ‘zeer onwaarschijnlijk’. Voor het berekenen van bovenstaande aantallen en percentages zijn de eerste twee categorieën bij elkaar opgeteld, en de laatste twee. Percentages zijn afgerond.

Bron: SCP/Nivel/CBS (EJOO’17)

Tabel B1.3: Mate waarin ouders het waarschijnlijk vinden dat zij - in het geval zij zich zorgen zouden maken over de ontwikkeling of opvoeding van hun kind, bijvoorbeeld omdat hij/zij vaak in de put zit, weinig durft en angstig is in nieuwe situatie – contact zouden opnemen met … (in aantallen en procenten)[a]

	aantallen	%
… het lokale team:		
(zeer) waarschijnlijk	17	7
niet waarschijnlijk, niet onwaarschijnlijk	39	16
(zeer) onwaarschijnlijk	183	77
… het Centrum voor Jeugd en Gezin		
(zeer) waarschijnlijk	65	27
niet waarschijnlijk, niet onwaarschijnlijk	47	20
(zeer) onwaarschijnlijk	127	53
… het consultatiebureau of de GGD:		
(zeer) waarschijnlijk	63	26
niet waarschijnlijk, niet onwaarschijnlijk	48	20
(zeer) onwaarschijnlijk	128	54
… (school)maatschappelijk werk:		
(zeer) waarschijnlijk	108	45
niet waarschijnlijk, niet onwaarschijnlijk	52	22
(zeer) onwaarschijnlijk	79	33
… de huisarts:		
(zeer) waarschijnlijk	181	76
niet waarschijnlijk, niet onwaarschijnlijk	24	10
(zeer) onwaarschijnlijk	34	14

a Deze vraag is alleen gesteld indien ouders eerder hebben aangegeven dat er geen gebruik wordt gemaakt van jeugdhulp in het gezin. Er waren vijf antwoordcategorieën: ‘zeer waarschijnlijk’, ‘waarschijnlijk’, ‘niet waarschijnlijk/ niet onwaarschijnlijk’, ‘onwaarschijnlijk’ en ‘zeer onwaarschijnlijk’. Voor het berekenen van bovenstaande aantallen en percentages zijn de eerste twee categorieën bij elkaar opgeteld, en de laatste twee. Percentages zijn afgerond.

Bron: SCP/Nivel/CBS (EJOO’17)

Tabel B1.4: Mate waarin ouders het waarschijnlijk vinden dat zij - in het geval hun kind ernstige problemen problemen, bijvoorbeeld omdat hij/zij vaak terechtkomt in vechtpartijen, liegt en pikt en spullen van anderen kapot maakt – contact zouden opnemen met … (in aantallen en procenten)[a]

	aantallen	%
… het lokale team:		
(zeer) waarschijnlijk	47	20
niet waarschijnlijk, niet onwaarschijnlijk	43	18
(zeer) onwaarschijnlijk	145	62
… het Centrum voor Jeugd en Gezin		
(zeer) waarschijnlijk	108	46
niet waarschijnlijk, niet onwaarschijnlijk	41	17
(zeer) onwaarschijnlijk	86	37
… het consultatiebureau of de GGD:		
(zeer) waarschijnlijk	68	29
niet waarschijnlijk, niet onwaarschijnlijk	45	19
(zeer) onwaarschijnlijk	122	52
… (school)maatschappelijk werk:		
(zeer) waarschijnlijk	150	64
niet waarschijnlijk, niet onwaarschijnlijk	40	17
(zeer) onwaarschijnlijk	45	19
… de huisarts:		
(zeer) waarschijnlijk	147	63
niet waarschijnlijk, niet onwaarschijnlijk	33	14
(zeer) onwaarschijnlijk	55	23

a Deze vraag is alleen gesteld indien ouders eerder hebben aangegeven dat er geen gebruik wordt gemaakt van jeugdhulp in het gezin. Er waren vijf antwoordcategorieën: 'zeer waarschijnlijk', 'waarschijnlijk', 'niet waarschijnlijk/ niet onwaarschijnlijk', 'onwaarschijnlijk' en 'zeer onwaarschijnlijk'. Voor het berekenen van bovenstaande aantallen en percentages zijn de eerste twee categorieën bij elkaar opgeteld, en de laatste twee. Percentages zijn afgerond.

Bron: SCP/Nivel/CBS (EJOO'17)

Tabel B1.5: Personen of organisaties via wie ouders de hulp voor hun kind en/of hun gezin hebben geregeld (in aantallen en procenten)[a]

	aantallen	%
via de huisarts	225	37
via een arts/ medisch specialist (bijvoorbeeld de jeugdarts)	57	9
via het lokale team	66	11
via het Centrum voor Jeugd en Gezin	119	19
via het consultatiebureau of de GGD	31	5
via maatschappelijk werk	25	4
via de (kinder)rechter	5	1
via de jeugdbescherming en/of jeugdreclassering / gecertificeerde instelling	8	1
via Bureau Jeugdzorg	51	8
via de crisishulp	12	2
anders, namelijk ...	198	32

a Deze vraag is alleen gesteld aan ouders indien zij eerder hebben aangegeven dat er jeugdhulp is in het gezin. Meerdere antwoorden mogelijk. Percentages zijn afgerond.

Bron: SCP/Nivel/CBS (EJOO'17)

Tabel B1.6: De mate waarin ouders het eens zijn met de stelling: "Men was deskundig genoeg om de behoefte aan hulp in te schatten." (in aantallen en procenten)[a]

	aantallen	%
(helemaal) mee eens	268	77
niet mee eens/ niet mee oneens	39	11
(helemaal) niet mee oneens	39	11
weet ik niet (meer)	4	1

a Deze vraag is alleen gesteld aan ouders indien zij eerder hebben aangegeven dat er jeugdhulp is in het gezin en indien de jeugdhulp is gestart in of na 2015. Behalve 'weet ik niet/wil ik niet zeggen' waren er vijf antwoordcategorieën: 'helemaal mee eens', 'mee eens', 'niet mee eens/ niet mee oneens', 'mee oneens' en 'helemaal mee oneens'. Voor het berekenen van bovenstaande aantallen en percentages zijn de eerste twee categorieën bij elkaar opgeteld, en de laatste twee. Percentages zijn afgerond.

Bron: SCP/Nivel/CBS (EJOO'17)

Tabel B1.7: Beschrijving die volgens ouders het beste past bij de hulp die hun kind en/of het gezin krijgt/ kreeg (in aantallen en procenten)[a]

	aantallen	%
De hulp voldoet aan de behoeften	276	70
De hulp is te licht gezien de problemen	66	17
De hulp is zwaarder dan nodig is	13	3
Weet ik niet/ wil ik niet zeggen	42	11

a Deze vraag is alleen gesteld aan ouders indien zij eerder hebben aangegeven dat er jeugdhulp is in het gezin en indien de jeugdhulp is gestart in of na 2015. Percentages zijn afgerond.

Bron: SCP/Nivel/CBS (EJOO'17)

Tabel B1.8: De mate waarin ouders het eens zijn met de stelling: "We kunnen dicht bij huis terecht voor hulp". (in aantallen en procenten)[a]

	aantallen	%
(helemaal) mee eens	289	73
niet mee eens/ niet mee oneens	55	14
(helemaal) mee oneens	46	12
weet ik niet/ wil ik niet zeggen	5	1

a Deze vraag is alleen gesteld aan ouders indien zij eerder hebben aangegeven dat er jeugdhulp is in het gezin en indien de jeugdhulp is gestart in of na 2015.. Behalve 'weet ik niet/wil ik niet zeggen' waren er vijf antwoordcategorieën: 'helemaal mee eens', 'mee eens', 'niet mee eens/ niet mee oneens', 'mee oneens' en 'helemaal mee oneens'. Voor het berekenen van bovenstaande aantallen en percentages zijn de eerste twee categorieën bij elkaar opgeteld, en de laatste twee. Percentages zijn afgerond.

Bron: SCP/Nivel/CBS (EJOO'17)

Tabel B1.9: De hoeveelheid moeite die de ouders of het kind hebben gedaan om hulp te krijgen, volgens ouders (in aantallen en procenten)[a]

	aantallen	%
(zeer) veel	107	29
niet veel/ niet weinig	107	29
(zeer) weinig	156	42

a Deze vraag is alleen gesteld aan ouders indien zij eerder hebben aangegeven dat er jeugdhulp is in het gezin en indien de jeugdhulp is gestart in of na 2015. Er waren vijf antwoordcategorieën: 'zeer veel', 'veel', 'niet veel/ niet weinig', 'weinig' en 'zeer weinig'. Voor het berekenen van bovenstaande aantallen en percentages zijn de eerste twee categorieën bij elkaar opgeteld, en de laatste twee. Percentages zijn afgerond.

Bron: SCP/Nivel/CBS (EJOO'17)

Tabel B1.10: Het aantal keren dat de ouders of het kind hun verhaal hebben verteld voordat er hulp kwam, volgens ouders (in aantallen en procenten)[a]

	aantallen	%
1 keer	172	47
2 keer	51	14
3 keer	36	10
4 keer of vaker	61	17
weet ik niet	50	14

a Deze vraag is alleen gesteld aan ouders indien zij eerder hebben aangegeven dat er jeugdhulp is in het gezin en indien de jeugdhulp is gestart in of na 2015. Percentages zijn afgerond.

Bron: SCP/Nivel/CBS (EJOO'17)

Tabel B1.11: De mate waarin ouders het eens zijn met de stelling: "We kregen de hulp toen we het nodig hadden." (in aantallen en procenten)[a]

	aantallen	%
mee eens	233	59
niet mee eens/ niet mee oneens	67	17
niet mee eens	93	24

a Deze vraag is alleen gesteld aan ouders indien zij eerder hebben aangegeven dat er jeugdhulp is in het gezin en indien de jeugdhulp is gestart in of na 2015. Er waren vijf antwoordcategorieën: 'helemaal mee eens', 'mee eens', 'niet mee eens/ niet mee oneens', 'mee oneens' en 'helemaal mee oneens'. Voor het berekenen van bovenstaande aantallen en percentages zijn de eerste twee categorieën bij elkaar opgeteld, en de laatste twee. Percentages zijn afgerond.

Bron: SCP/Nivel/CBS (EJOO'17)

Tabel B1.12: De mate waarin ouders het eens zijn met de stelling: "Signalen van problemen zijn door de instanties op tijd herkend." (in aantallen en procenten)[a]

	aantallen	%
mee eens	179	47
niet mee eens/ niet mee oneens	113	29
niet mee eens	93	24

a Deze vraag is alleen gesteld aan ouders indien zij eerder hebben aangegeven dat er jeugdhulp is in het gezin en indien de jeugdhulp is gestart in of na 2015. Er waren vijf antwoordcategorieën: 'helemaal mee eens', 'mee eens', 'niet mee eens/ niet mee oneens', 'mee oneens' en 'helemaal mee oneens'. Voor het berekenen van bovenstaande aantallen en percentages zijn de eerste twee categorieën bij elkaar opgeteld, en de laatste twee. Percentages zijn afgerond.

Bron: SCP/Nivel/CBS (EJOO'17)

Tabel B1.13: Hoe lang een gezin volgens ouders moest wachten: van het moment dat zij voor het eerst contact opnamen met een hulpvraag tot het moment dat gesprekken over hulp plaatsvonden (in aantallen en procenten)[a]

	aantallen	%
het gesprek kon direct plaatsvinden	116	31
ik moest een maand wachten	77	21
ik moest 2 tot 4 maanden wachten	60	16
ik moest 5 maanden of langer wachten	19	5
weet ik niet (meer)	55	15
niet van toepassing; er is geen gesprek geweest	43	12

a Deze vraag is alleen gesteld aan ouders indien zij eerder hebben aangegeven dat er jeugdhulp is in het gezin en indien de jeugdhulp is gestart in of na 2015. Percentages zijn afgerond.

Bron: SCP/Nivel/CBS (EJOO'17)

Tabel B1.14: Hoe lang een gezin volgens ouders moest wachten: van het moment dat de gesprekken over de hulp plaatsvonden tot het moment dat de hulp van start ging (in aantallen en procenten)[a]

	aantallen	%
de hulp kon direct beginnen	132	30
we moesten een maand wachten	88	20
we moesten 2 tot 4 maanden wachten	106	24
we moesten 5 maanden of langer wachten	32	7
weet ik niet (meer)	83	19

a Deze vraag is alleen gesteld aan ouders indien zij eerder hebben aangegeven dat er jeugdhulp is in het gezin en indien de jeugdhulp is gestart in of na 2015. Percentages zijn afgerond.

Bron: SCP/Nivel/CBS (EJOO'17)

Tabel B1.15: Wat ouders vonden van het wachten (in aantallen en procenten)[a]

	aantallen	%
dat was geen probleem	32	23
dat was vervelend	70	51
dat leverde voor ons gezin/ons kind een groot probleem op	36	26

a Deze vraag is alleen gesteld aan ouders indien zij eerder hebben aangegeven dat er jeugdhulp is in het gezin, indien de jeugdhulp is gestart in of na 2015 en indien zij moesten wachten op hulp (zie tabel B1.14). Percentages zijn afgerond.

Bron: SCP/Nivel/CBS (EJOO'17)

Tabel B1.16: Mate waarin ouders aangaven geïnformeerd te zijn over cursussen of bijeenkomsten die in hun gemeente worden georganiseerd over opvoeden, bijvoorbeeld bij het Centrum voor Jeugd en Gezin, het consultatiebureau of de GGD (in aantallen en procenten)[a]

	aantallen	%
ja	102	42
nee	139	58

a Deze vraag is alleen gesteld indien ouders eerder hebben aangegeven dat er geen gebruik wordt gemaakt van jeugdhulp in het gezin. Percentages zijn afgerond.

Bron: SCP/Nivel/CBS (EJOO'17)

Tabel B1.17: Mate waarin ouders aangaven erin geïnteresseerd te zijn om een dergelijke cursus of bijeenkomst over opvoeden in de nabije toekomst bij te wonen (in aantallen en procenten)[a]

	aantallen	%
ja, geïnteresseerd	67	28
nee, niet geïnteresseerd	174	72

a Deze vraag is alleen gesteld indien ouders eerder hebben aangegeven dat er geen gebruik wordt gemaakt van jeugdhulp in het gezin. Er waren vier antwoordcategorieën: 'ja, zeer geïnteresseerd', 'ja, een beetje geïnteresseerd', 'nee, niet zo geïnteresseerd' en 'nee, helemaal niet geïnteresseerd'. Voor het berekenen van bovenstaande aantallen en percentages zijn de eerste twee categorieën bij elkaar opgeteld, en de laatste twee. Percentages zijn afgerond.

Bron: SCP/Nivel/CBS (EJOO'17)

Tabel B2.1: De mate waarin ouders het eens zijn met de stelling: "De hulpverleners hebben genoeg kennis en ervaring om ons te kunnen helpen". (in aantallen en procenten)[a]

	aantallen	%
(helemaal) mee eens	414	69
niet mee eens/ niet mee oneens	95	16
(helemaal) mee oneens	77	13
weet ik niet/ wil ik niet zeggen	18	3

a Deze vraag is alleen gesteld aan ouders indien zij eerder hebben aangegeven dat er jeugdhulp is in het gezin. Behalve 'weet ik niet/wil ik niet zeggen' waren er vijf antwoordcategorieën: 'helemaal mee eens', 'mee eens', 'niet mee eens/ niet mee oneens', 'mee oneens' en 'helemaal mee oneens'. Voor het berekenen van bovenstaande aantallen en percentages zijn de eerste twee categorieën bij elkaar opgeteld, en de laatste twee. Percentages zijn afgerond.

Bron: SCP/Nivel/CBS (EJOO'17)

Tabel B2.2: De mate waarin ouders het eens zijn met de stelling: "De hulpverleners nemen ons serieus". (in aantallen en procenten)[a]

	aantallen	%
(helemaal) mee eens	494	82
niet mee eens/ niet mee oneens	47	8
(helemaal) mee oneens	50	8
weet ik niet/ wil ik niet zeggen	13	2

a Deze vraag is alleen gesteld aan ouders indien zij eerder hebben aangegeven dat er jeugdhulp is in het gezin. Behalve 'weet ik niet/wil ik niet zeggen' waren er vijf antwoordcategorieën: 'helemaal mee eens', 'mee eens', 'niet mee eens/ niet mee oneens', 'mee oneens' en 'helemaal mee oneens'. Voor het berekenen van bovenstaande aantallen en percentages zijn de eerste twee categorieën bij elkaar opgeteld, en de laatste twee. Percentages zijn afgerond.

Bron: SCP/Nivel/CBS (EJOO'17)

Tabel B3.1: Personen die volgens ouders aanwezig waren bij (een deel van) de gesprekken om te bepalen welke hulp nodig is (in aantallen en procenten)[a]

	aantallen	%
het kind	219	62
de ouder[b]	328	92
de andere ouder	181	51
familieleden (ouders, broers, zussen)	18	5
vrienden en/of buren	3	1
anderen	52	15
niet van toepassing; er is geen gesprek geweest	5	1

a Deze vraag is alleen gesteld aan ouders indien zij eerder hebben aangegeven dat er jeugdhulp is in het gezin en indien de jeugdhulp is gestart in of na 2015. Meerdere antwoorden mogelijk. Percentages zijn afgerond.

b Bedoeld is: de respondent.

Bron: SCP/Nivel/CBS (EJOO'17)

Tabel B3.2: Personen die volgens ouders betrokken werden bij het opstellen van een (hulpverlenings)plan (in aantallen en procenten)[a]

	aantallen	%
mijn kind	138	55
de ouder[b]	213	85
de andere ouder	156	62
de hulpverlener(s)	186	74
familieleden (bijv. grootouders)	14	6
vrienden en/of buren	2	1
anderen	40	16
weet ik niet (meer)	1	0

a Deze vraag is alleen gesteld aan ouders indien zij eerder hebben aangegeven dat er jeugdhulp is in het gezin en indien de jeugdhulp is gestart in of na 2015. Meerdere antwoorden mogelijk. Percentages zijn afgerond.

b Bedoeld is: de respondent.

Bron: SCP/Nivel/CBS (EJOO'17)

Tabel B3.3: Mate waarin ouders aangaven dat zij en/of het gezin geïnformeerd werd over tot welke hulp werd besloten (in aantallen en procenten)[a]

	aantallen	%
ja	363	91
nee	29	7
weet ik niet	6	2

a Deze vraag is alleen gesteld aan ouders indien zij eerder hebben aangegeven dat er jeugdhulp is in het gezin en indien de jeugdhulp is gestart in of na 2015. Percentages zijn afgerond.

Bron: SCP/Nivel/CBS (EJOO'17)

Tabel B3.4: Mate waarin ouders aangaven dat aan hen en/of het gezin gevraagd is welke soort hulp zij zouden willen (in aantallen en procenten)[a]

	aantallen	%
ja	336	84
nee	55	14
weet ik niet	7	2

a Deze vraag is alleen gesteld aan ouders indien zij eerder hebben aangegeven dat er jeugdhulp is in het gezin en indien de jeugdhulp is gestart in of na 2015. Percentages zijn afgerond.

Bron: SCP/Nivel/CBS (EJOO'17)

Tabel B3.5: Mate waarin ouders aangaven dat zij en/of het gezin mee hebben kunnen beslissen over het soort hulp (in aantallen en procenten)[a]

	aantallen	%
ja	335	84
nee	54	14
weet ik niet	9	2

a Deze vraag is alleen gesteld aan ouders indien zij eerder hebben aangegeven dat er jeugdhulp is in het gezin en indien de jeugdhulp is gestart in of na 2015. Percentages zijn afgerond.

Bron: SCP/Nivel/CBS (EJOO'17)

Tabel B3.6: Mate waarin ouders aangaven dat hun kind geïnformeerd werd over tot welke hulp werd besloten (in aantallen en procenten)[a]

	aantallen	%
ja	304	76
nee	77	19
weet ik niet	17	4

a Deze vraag is alleen gesteld aan ouders indien zij eerder hebben aangegeven dat er jeugdhulp is in het gezin en indien de jeugdhulp is gestart in of na 2015. Percentages zijn afgerond.

Bron: SCP/Nivel/CBS (EJOO'17)

Tabel B3.7: Mate waarin ouders aangaven dat aan hun kind gevraagd is welke soort hulp hij/zij zou willen (in aantallen en procenten)[a]

	aantallen	%
ja	199	50
nee	171	43
weet ik niet	28	7

a Deze vraag is alleen gesteld aan ouders indien zij eerder hebben aangegeven dat er jeugdhulp is in het gezin en indien de jeugdhulp is gestart in of na 2015. Percentages zijn afgerond.

Bron: SCP/Nivel/CBS (EJOO'17)

Tabel B3.8: Mate waarin ouders aangaven dat hun kind mee heeft kunnen beslissen over het soort hulp (in aantallen en procenten)[a]

	aantallen	%
ja	188	47
nee	191	48
weet ik niet	19	5

a Deze vraag is alleen gesteld aan ouders indien zij eerder hebben aangegeven dat er jeugdhulp is in het gezin en indien de jeugdhulp is gestart in of na 2015. Percentages zijn afgerond.

Bron: SCP/Nivel/CBS (EJOO'17)

Tabel B3.9: Mate waarin ouders aangaven dat zij zelf of hun kind geïnformeerd is over de cliëntenraad (in aantallen en procenten)[a]

	aantallen	%
ja	88	15
nee	249	42
dat wist ik al	28	5
weet ik niet	107	18
niet van toepassing op onze situatie	121	20

a Deze vraag is alleen gesteld aan ouders indien zij eerder hebben aangegeven dat er jeugdhulp is in het gezin. Percentages zijn afgerond.

Bron: SCP/Nivel/CBS (EJOO'17)

Tabel B3.10: Mate waarin ouders aangaven dat zij zelf, hun gezinen/of hun kind benaderd is om mee te denken over het beleid van de gemeente als het gaat om de jeugdhulp (in aantallen en procenten)[a]

	aantallen	%
ja	43	7
nee	445	75
niet van toepassing op onze situatie	105	18

a Deze vraag is alleen gesteld aan ouders indien zij eerder hebben aangegeven dat er jeugdhulp is in het gezin. Percentages zijn afgerond.

Bron: SCP/Nivel/CBS (EJOO'17)

Tabel B3.11: Mate waarin ouders aangaven dat zij geïnformeerd zijn over de mogelijkheid een klacht in te dienen (in aantallen en procenten)[a]

	aantallen	%
ja	133	22
nee	167	28
dat wist ik al	77	13
weet ik niet	82	14
niet van toepassing op onze situatie	134	23

a Deze vraag is alleen gesteld aan ouders indien zij eerder hebben aangegeven dat er jeugdhulp is in het gezin. Percentages zijn afgerond.

Bron: SCP/Nivel/CBS (EJOO'17)

Tabel B3.12: Mate waarin ouders aangaven dat zij geïnformeerd zijn over de mogelijkheid om een vertrouwenspersoon in te schakelen (in aantallen en procenten)[a]

	aantallen	%
ja	98	22
nee	214	47
dat wist ik al	63	14
weet ik niet	80	18

a Deze vraag is alleen gesteld aan ouders indien zij eerder hebben aangegeven dat er jeugdhulp is in het gezin. Een deel van de ouders (namelijk 138 van de 593) gaven aan dat dit niet van toepassing was op hun situatie. Bij deze analyses zijn de gegevens van deze ouders niet meegenomen. Percentages zijn afgerond.

Bron: SCP/Nivel/CBS (EJOO'17)

Tabel B3.13: Mate waarin ouders aangaven dat zij geïnformeerd zijn over de mogelijkheid om een vertrouwenspersoon in te schakelen (in aantallen en procenten)[a]

	aantallen	%
ja	70	12
nee	385	64
dat wist ik al	50	8
weet ik niet	100	17

a Deze vraag is alleen gesteld aan ouders indien zij eerder hebben aangegeven dat er jeugdhulp is in het gezin. Percentages zijn afgerond.

Bron: SCP/Nivel/CBS (EJOO'17)

Tabel B3.14: Mate waarin ouders aangaven dat zij zelf of hun kind gebruik hebben gemaakt van onafhankelijke cliëntondersteuning (in aantallen en procenten)[a]

	aantallen	%
ja	37	6
nee	470	78
weet ik niet	57	9
niet van toepassing	41	7

a Deze vraag is alleen gesteld aan ouders indien zij eerder hebben aangegeven dat er jeugdhulp is in het gezin. Percentages zijn afgerond.

Bron: SCP/Nivel/CBS (EJOO'17)

Tabel B3.15: Mate waarin ouders aangaven dat er voorafgaand, tijdens of na gesprekken over hulp informatie is gedeeld met andere mensen of organisaties (in aantallen en procenten)[a]

	aantallen	%
ja, er is informatie uit deze gesprekken naar andere mensen of organisaties gestuurd	295	50
ja, er is bij andere mensen of organisaties informatie opgevraagd over de situatie van mijn kind/gezin	240	41
nee, dat is niet gebeurd	117	20
weet ik niet	68	12

a Deze vraag is alleen gesteld aan ouders indien zij eerder hebben aangegeven dat er jeugdhulp is in het gezin. Percentages zijn afgerond.

Bron: SCP/Nivel/CBS (EJOO'17)

Tabel B3.16: Mate waarin ouders aangaven dat zij erover zijn geïnformeerd dat voor het delen van informatie met andere mensen of organisaties er toestemming nodig is van de jongere of de ouder (in aantallen en procenten)[a]

	aantallen	%
ja	420	72
nee	29	5
dat wist ik al	59	10
weet ik niet	30	5
niet van toepassing op onze situatie	44	8

a Deze vraag is alleen gesteld aan ouders indien zij eerder hebben aangegeven dat er jeugdhulp is in het gezin. Percentages zijn afgerond.

Bron: SCP/Nivel/CBS (EJOO'17)

Tabel B3.17: Mate waarin ouders aangaven dat zij zelf en/of hun kind toestemming heeft gegeven voor het delen van informatie met andere mensen of organisaties (in aantallen en procenten)[a]

	aantallen	%
ja, de ouder(s)	275	69
ja, het kind	6	2
ja, zowel ouder(s) als kind	98	25
geen van beide	9	2
weet ik niet (meer)	10	3

a Deze vraag is alleen gesteld aan ouders indien zij eerder hebben aangegeven dat er jeugdhulp is in het gezin. Percentages zijn afgerond.

Bron: SCP/Nivel/CBS (EJOO'17)

Tabel B4.1: Mate waarin ouders aangaven dat er besproken is wat het gezin zelf zou kunnen doen om de situatie te verbeteren (in aantallen en procenten)[a]

	aantallen	%
ja	279	80
nee	61	17
weet ik niet (meer)	10	3

a Deze vraag is alleen gesteld aan ouders indien zij eerder hebben aangegeven dat er jeugdhulp is in het gezin en indien de jeugdhulp is gestart in of na 2015. Percentages zijn afgerond.

Bron: SCP/Nivel/CBS (EJOO'17)

Tabel B4.2: Mate waarin ouders aangaven dat er besproken is wat familie, vrienden of andere bekenden – het familienetwerk – zou kunnen doen om de situatie te verbeteren (in aantallen en procenten)[a]

	aantallen	%
ja	150	43
nee	170	49
weet ik niet (meer)	30	9

a Deze vraag is alleen gesteld aan ouders indien zij eerder hebben aangegeven dat er jeugdhulp is in het gezin en indien de jeugdhulp is gestart in of na 2015. Percentages zijn afgerond.

Bron: SCP/Nivel/CBS (EJOO'17)

Tabel B4.3: Mate waarin ouders aangaven dat zij geïnformeerd zijn over de mogelijkheid om een familiegroepsplan op te stellen (in aantallen en procenten)[a]

	aantallen	%
ja / dat wist ik al	69	29
nee	151	63
weet ik niet	18	8

a Deze vraag is alleen gesteld aan ouders indien zij eerder hebben aangegeven dat er jeugdhulp is in het gezin en indien de jeugdhulp is gestart in of na 2015. Een deel van de ouders (namelijk 160 van de 398) gaven aan dat (informatie over) een familiegroepsplan niet van toepassing was op hun situatie. Bij deze analyses zijn de gegevens van deze ouders niet meegenomen. Percentages zijn afgerond.

Bron: SCP/Nivel/CBS (EJOO'17)

Tabel B4.4: Mate waarin ouders aangaven dat de hulp een effect heeft gehad op hun vermogen als ouder om problemen bij de opvoeding op te lossen (in aantallen en procenten)[a]

	aantallen	%
De hulp heeft een (zeer) positief effect gehad	316	53
De hulp heeft geen positief en geen negatief effect gehad	111	19
De hulp heeft een (zeer) negatief effect gehad	24	4
niet van toepassing	143	24

a Deze vraag is alleen gesteld aan ouders indien zij eerder hebben aangegeven dat er jeugdhulp is in het gezin. Er waren vijf antwoordcategorieën: 'De hulp heeft een zeer positief effect gehad', 'De hulp heeft een positief effect gehad', 'De hulp heeft geen positief en geen negatief effect gehad', 'De hulp heeft een negatief effect gehad', en 'De hulp heeft een zeer negatief effect gehad'. Voor het berekenen van bovenstaande aantallen en percentages zijn de eerste twee categorieën bij elkaar opgeteld, en de laatste twee. Percentages zijn afgerond.

Bron: SCP/Nivel/CBS (EJOO'17)

Tabel B4.5: Mate waarin ouders aangaven dat de hulp een effect heeft gehad op het vermogen van hun kind om zelf problemen op te lossen (in aantallen en procenten)[a]

	aantallen	%
De hulp heeft een (zeer) positief effect gehad	375	63
De hulp heeft geen positief en geen negatief effect gehad	103	17
De hulp heeft een (zeer) negatief effect gehad	28	5
niet van toepassing	90	15

a Deze vraag is alleen gesteld aan ouders indien zij eerder hebben aangegeven dat er jeugdhulp is in het gezin. Er waren vijf antwoordcategorieën: 'De hulp heeft een zeer positief effect gehad', 'De hulp heeft een positief effect gehad', 'De hulp heeft geen positief en geen negatief effect gehad', 'De hulp heeft een negatief effect gehad', en 'De hulp heeft een zeer negatief effect gehad'. Voor het berekenen van bovenstaande aantallen en percentages zijn de eerste twee categorieën bij elkaar opgeteld, en de laatste twee. Percentages zijn afgerond.

Bron: SCP/Nivel/CBS (EJOO'17)

Tabel B4.6: Mate waarin ouders aangaven dat de hulp een effect heeft gehad op het aantal mensen in de naaste omgeving die hen bij de opvoeding kunnen helpen (in aantallen en procenten)[a]

	aantallen	%
De hulp heeft een (zeer) positief effect gehad	87	15
De hulp heeft geen positief en geen negatief effect gehad	161	27
De hulp heeft een (zeer) negatief effect gehad	23	4
niet van toepassing	322	54

a Deze vraag is alleen gesteld aan ouders indien zij eerder hebben aangegeven dat er jeugdhulp is in het gezin. Er waren vijf antwoordcategorieën: 'De hulp heeft een zeer positief effect gehad', 'De hulp heeft een positief effect gehad', 'De hulp heeft geen positief en geen negatief effect gehad', 'De hulp heeft een negatief effect gehad', en 'De hulp heeft een zeer negatief effect gehad'. Voor het berekenen van bovenstaande aantallen en percentages zijn de eerste twee categorieën bij elkaar opgeteld, en de laatste twee. Percentages zijn afgerond.

Bron: SC/Nivel/CBS (EJOO'17)

Tabel B5.1: De mate waarin ouders het eens zijn met de stelling: "Er is gekeken naar alle sterke kanten en alle aandachtspunten van ons gezin". (in aantallen en procenten)[a]

	aantallen	%
(helemaal) mee eens	205	59
niet mee eens/ niet mee oneens	74	21
(helemaal) mee oneens	61	17
weet ik niet/ wil ik niet zeggen	10	3

a Deze vraag is alleen gesteld aan ouders indien zij eerder hebben aangegeven dat er jeugdhulp is in het gezin en indien de jeugdhulp is gestart in of na 2015. Behalve 'weet ik niet (meer)' waren er vijf antwoordcategorieën: 'helemaal mee eens', 'mee eens', 'niet mee eens/ niet mee oneens', 'mee oneens' en 'helemaal mee oneens'. Voor het berekenen van bovenstaande aantallen en percentages zijn de eerste twee categorieën bij elkaar opgeteld, en de laatste twee. Percentages zijn afgerond.

Bron: SCP/Nivel/CBS (EJOO'17)

Tabel B5.2: De mate waarin ouders het eens zijn met de stelling: "Er is gekeken naar hoe het gaat met het kind op school en/of opvang." (in aantallen en procenten)[a]

	aantallen	%
(helemaal) mee eens	273	78
niet mee eens/ niet mee oneens	40	11
(helemaal) mee oneens	34	10
weet ik niet/ wil ik niet zeggen	3	1

a Deze vraag is alleen gesteld aan ouders indien zij eerder hebben aangegeven dat er jeugdhulp is in het gezin en indien de jeugdhulp is gestart in of na 2015. Behalve 'weet ik niet (meer)' waren er vijf antwoordcategorieën: 'helemaal mee eens', 'mee eens', 'niet mee eens/ niet mee oneens', 'mee oneens' en 'helemaal mee oneens'. Voor het berekenen van bovenstaande aantallen en percentages zijn de eerste twee categorieën bij elkaar opgeteld, en de laatste twee. Percentages zijn afgerond.

Bron: SCP/Nivel/CBS (EJOO'17)

Tabel B5.3: Mate waarin ouders aangaven dat het voor alle problemen duidelijk was wie van de hulpverleners het vaste aanspreekpunt of de contactpersoon was (in aantallen en procenten)[a]

	aantallen	%
ja	342	82
nee	51	12
weet ik niet (meer)	26	6

a Deze vraag is alleen gesteld aan ouders indien zij eerder hebben aangegeven dat er jeugdhulp is in het gezin en indien er tenminste twee hulpverleners waren betrokken bij het gezin. Percentages zijn afgerond.

Bron: SCP/Nivel/CBS (EJOO'17)

Tabel B5.4: De mate waarin ouders het eens zijn met de stelling: "De hulp werd teveel overgedragen van de ene hulpverlener naar de andere hulpverlener." (in aantallen en procenten)[a]

	aantallen	%
(helemaal) mee eens	125	21
niet mee eens/ niet mee oneens	97	16
(helemaal) mee oneens	258	43
geen antwoord/wil ik niet zeggen	7	1
niet van toepassing	117	19

a Deze vraag is alleen gesteld aan ouders indien zij eerder hebben aangegeven dat er jeugdhulp is in het gezin. Behalve 'geen antwoord/wil ik niet zeggen' en 'niet van toepassing' waren er vijf antwoordcategorieën: 'helemaal mee eens', 'mee eens', 'niet mee eens/ niet mee oneens', 'mee oneens' en 'helemaal mee oneens'. Voor het berekenen van bovenstaande aantallen en percentages zijn de eerste twee categorieën bij elkaar opgeteld, en de laatste twee. Percentages zijn afgerond.

Bron: SCP/Nivel/CBS (EJOO'17)

Tabel B5.5: De mate waarin ouders het eens zijn met de stelling: "De hulpverleners werkten goed samen met ons gezin." (in aantallen en procenten)[a]

	aantallen	%
(helemaal) mee eens	412	68
niet mee eens/ niet mee oneens	86	14
(helemaal) mee oneens	53	9
niet van toepassing	52	9

a Deze vraag is alleen gesteld aan ouders indien zij eerder hebben aangegeven dat er jeugdhulp is in het gezin. Behalve 'niet van toepassing' waren er vijf antwoordcategorieën: 'helemaal mee eens', 'mee eens', 'niet mee eens/ niet mee oneens', 'mee oneens' en 'helemaal mee oneens'. Voor het berekenen van bovenstaande aantallen en percentages zijn de eerste twee categorieën bij elkaar opgeteld, en de laatste twee. Percentages zijn afgerond.

Bron: SCP/Nivel/CBS (EJOO'17)

Tabel B5.6: De mate waarin ouders het eens zijn met de stelling: "Ik heb het gevoel dat wij als ouders zelf de regie hebben over de situatie in het gezin." (in aantallen en procenten)[a]

	aantallen	%
(helemaal) mee eens	397	66
niet mee eens/ niet mee oneens	88	15
(helemaal) mee oneens	65	11
niet van toepassing	53	9

a Deze vraag is alleen gesteld aan ouders indien zij eerder hebben aangegeven dat er jeugdhulp is in het gezin. Behalve 'niet van toepassing' waren er vijf antwoordcategorieën: 'helemaal mee eens', 'mee eens', 'niet mee eens/ niet mee oneens', 'mee oneens' en 'helemaal mee oneens'. Voor het berekenen van bovenstaande aantallen en percentages zijn de eerste twee categorieën bij elkaar opgeteld, en de laatste twee. Percentages zijn afgerond.

Bron: SCP/Nivel/CBS (EJOO'17)

Tabel B5.7: De mate waarin ouders het eens zijn met de stelling: "De hulpverleners werken goed samen." (in aantallen en procenten)[a]

	aantallen	%
mee eens	200	48
niet mee eens/ niet mee oneens	74	18
niet mee eens	68	16
weet ik niet	24	6
niet van toepassing: het is niet nodig dat zij samenwerken	51	12

a Deze vraag is alleen gesteld aan ouders indien zij eerder hebben aangegeven dat er jeugdhulp is in het gezin en indien er tenminste twee hulpverleners waren betrokken bij het gezin. Behalve 'ik weet niet' en 'niet van toepassing' waren er vijf antwoordcategorieën: 'helemaal mee eens', 'mee eens', 'niet mee eens/ niet mee oneens', 'mee oneens' en 'helemaal mee oneens'. Voor het berekenen van bovenstaande aantallen en percentages zijn de eerste twee categorieën bij elkaar opgeteld, en de laatste twee. Percentages zijn afgerond.

Bron: SCP/Nivel/CBS (EJOO'17)

Tabel B5.8: De mate waarin ouders het eens zijn met de stelling: "De hulpverleners zijn goed op de hoogte van elkaars werkzaamheden." (in aantallen en procenten)[a]

	aantallen	%
mee eens	188	45
niet mee eens/ niet mee oneens	96	23
niet mee eens	65	16
weet ik niet	24	6
niet van toepassing: het is niet nodig dat zij op de hoogte zijn	44	11

a Deze vraag is alleen gesteld aan ouders indien zij eerder hebben aangegeven dat er jeugdhulp is in het gezin en indien er tenminste twee hulpverleners waren betrokken bij het gezin. Behalve 'ik weet niet' en 'niet van toepassing' waren er vijf antwoordcategorieën: 'helemaal mee eens', 'mee eens', 'niet mee eens/ niet mee oneens', 'mee oneens' en 'helemaal mee oneens'. Voor het berekenen van bovenstaande aantallen en percentages zijn de eerste twee categorieën bij elkaar opgeteld, en de laatste twee. Percentages zijn afgerond.

Bron: SCP/Nivel/CBS (EJOO'17)

Tabel B5.9: Mate waarin ouders aangaven dat er met hen als ouder en/of met hun kind gesproken is over de mogelijke hulp aan het kind na zijn of haar 18e verjaardag, naar leeftijd kind (in aantallen)[a]

	jonger dan 18 jaar	18 jaar of ouder
ja, met de ouder(s) en/of het kind	20	16
nee, geen van beide	58	3
weet ik niet (meer)	3	2
totaal	81	21

a Deze vraag is alleen gesteld aan ouders indien zij eerder hebben aangegeven dat er jeugdhulp is in het gezin, het kind 15 jaar of ouder is en ouders denken dat hun kind ook na zijn of haar 18e verjaardag hulp nodig zal hebben..

Bron: SCP/Nivel/CBS (EJOO'17)

Tabel B5.10: Mate waarin ouders aangaven dat er afspraken zijn gemaakt over de hulp aan uw kind na zijn of haar 18e verjaardag, naar leeftijd kind (in aantallen)[a]

	jonger dan 18 jaar	18 jaar of ouder
ja	6	14
nee	73	6
weet ik niet (meer)	2	1
totaal	81	21

a Deze vraag is alleen gesteld aan ouders indien zij eerder hebben aangegeven dat er jeugdhulp is in het gezin, het kind 15 jaar of ouder is en ouders denken dat hun kind ook na zijn of haar 18e verjaardag hulp nodig zal hebben..

Bron: SCP/Nivel/CBS (EJOO'17)

5.C *Bijlage* Resultaten survey onder ouders deel 2

Tabel C1.1: Relatie tussen (achtergrond)kenmerken van kind, ouder en/of gezin en de mate waarin ouder het eens was met de volgende stelling: 'Wanneer ik zorgen of vragen heb over het opgroeien en/of de opvoeding van mijn kind(eren), weet ik tot welke personen of organisaties ik me kan richten'[a] (ongestandaardiseerde coëfficienten)

	model 1	model 2	model 3	model 4
leeftijd kind				
kind jonger dan 12 jaar (ref.)				
kind 12 jaar of ouder	-0.260*			
gezinssamenstelling				
eenoudergezin (ref.)				
combi gezin			-0.261	
beide biologische ouders			-0.009	
kind uit huis			1.364	
zorgen[b]		-0.283*		
besteedbaar inkomen[c]				-0.055
constante	3.729**	4.025**	3.636**	4.200**
N	246	242	243	240

a Bivariate correlaties: in elk model is relatie getoetst tussen 1 afhankelijke en 1 onafhankelijke variabele. Deze vraag is alleen gesteld indien ouders eerder hebben aangegeven dat er geen gebruik wordt gemaakt van jeugdhulp in het gezin. Er waren vijf antwoordcategorieën, variërend van 'helemaal mee oneens' tot 'helemaal mee eens'.

b Zorgen: mate waarin respondent aangaf zich zorgen te maken over de ontwikkeling en/of de opvoeding van zijn/haar kind.

c Natuurlijke logaritme.

** $p<0.01$

* $p<0.05$

Bron: SCP/Nivel/CBS (EJOO'17)

Tabel C1.2: Relatie tussen (achtergrond)kenmerken van kind, ouder, gezin en/of hulp en de mate waarin ouder het eens was met de volgende stelling: 'Men was deskundig genoeg om de behoefte aan hulp in te schatten'[a] (ongestandaardiseerde coëfficienten)

	model 1	model 2	model 3	model 4	model 5	model 6	model 7
leeftijd kind							
kind jonger dan 12 jaar (ref.)							
kind 12 jaar of ouder	-0.087						
gezinssamenstelling							
eenoudergezin (ref.)							
combi gezin			0.064				
beide biologische ouders			0.308*				
kind uit huis			0.250				
zorgen[b]		-0.305**					
besteedbaar inkomen[c]					0.344**		
soort problematiek							
gedrag kind (ref.)							
psychisch				-0.046			
(L)VB/LB				-0.309			
opvoeding/gezin				-0.415*			
dyslexie				0.373			
anders				-0.080			
soort hulp							
ambulant (ref.)							
met verblijf vrijwillig						-0.463**	
met verblijf gedwongen						-1.239**	
soort hulp/ aanbieder							-
wijkteam (ref.)							
zonder verblijf instelling							0.142
met verblijf							-0.529**
constante	3.960**	4.589**	3.750**	3.987**	0.260	4.039**	3.932**
N	346	338	339	343	339	346	331

Noot Bivariate correlaties: in elk model is relatie getoetst tussen 1 afhankelijke en 1 onafhankelijke variabele.

a Er waren vijf antwoordcategorieën, variërend van 'helemaal mee oneens' tot 'helemaal mee eens'.

b Zorgen: mate waarin respondent aangaf zich zorgen te maken over de ontwikkeling en/of de opvoeding van zijn/haar kind.

c Natuurlijke logaritme.

** $p<0.01$

* $p<0.05$

Bron: SCP/Nivel/CBS (EJOO'17)

Tabel C1.3: Relatie tussen (achtergrond)kenmerken van kind, ouder, gezin en/of hulp en de kans dat ouder aangaf dat 'de hulp te licht is gezien de problemen'[a] (ongestandaardiseerde coëfficienten)

	model 1	model 2	model 3	model 4	model 5	model 6	model 7
leeftijd kind							
kind jonger dan 12 jaar (ref.)							
kind 12 jaar of ouder	0.028						
gezinssamenstelling							
eenoudergezin (ref.)							
combi gezin			0.020				
beide biologische ouders			-0.080				
kind uit huis			-0.219				
zorgen[b]		0.158**					
besteedbaar inkomen[c]					-0.021		
soort problematiek							
gedrag kind (ref.)							
psychisch				0.050			
(L)VB/LB				0.083			
opvoeding/gezin				0.107			
dyslexie				-0.029			
anders				0.023			
soort hulp							
ambulant (ref.)							
met verblijf vrijwillig						0.038	
met verblijf gedwongen						0.139	
soort hulp/ aanbieder							-
wijkteam (ref.)							
zonder verblijf instelling							-0.061
met verblijf							0.014
constante	0.153**	-0.156**	0.219**	0.129**	0.386	0.155**	0.202**
N	397	388	389	394	389	397	372

Noot Bivariate correlaties: in elk model is relatie getoetst tussen 1 afhankelijke en 1 onafhankelijke variabele.

a Aan ouders is gevraagd welke beschrijving het meest paste bij de hulp. Een van de antwoordcategorieen was: "De hulp was te licht gezien de problemen." De andere categorieën waren: "De hulp voldoet aan de behoeften" en "De hulp is zwaarder dan nodig is".

b Zorgen: mate waarin respondent aangaf zich zorgen te maken over de ontwikkeling en/of de opvoeding van zijn/haar kind.

c Natuurlijke logaritme.

** $p<0.01$

* $p<0.05$

Bron: SCP/Nivel/CBS (EJOO'17)

Tabel C1.4: Relatie tussen (achtergrond)kenmerken van kind, ouder, gezin en/of hulp en de mate waarin ouder het eens was met de volgende stelling: 'We kunnen/konden dicht bij huis terecht voor hulp'[a] (ongestandaardiseerde coëfficienten)

	model 1	model 2	model 3	model 4	model 5	model 6	model 7
leeftijd kind							
kind jonger dan 12 jaar (ref.)							
kind 12 jaar of ouder	-0.216*						
gezinssamenstelling							
eenoudergezin (ref.)							
combi gezin			-0.175				
beide biologische ouders			0.323**				
kind uit huis			0.281				
zorgen[b]		-0.233**					
besteedbaar inkomen[c]					0.339**		
soort problematiek							
gedrag kind (ref.)							
psychisch				-0.234			
(L)VB/LB				-0.418			
opvoeding/gezin				-0.024			
dyslexie				0.101			
anders				-0.200			
soort hulp							
ambulant (ref.)							
met verblijf vrijwillig						-0.287	
met verblijf gedwongen						-1.291**	
soort hulp/ aanbieder							-
wijkteam (ref.)							
zonder verblijf instelling							-0.307*
met verblijf							-0.741**
constante	3.990**	4.380**	3.719**	4.024**	0.289	3.978**	4.206**
N	390	383	384	387	383	390	366

Noot Bivariate correlaties: in elk model is relatie getoetst tussen 1 afhankelijke en 1 onafhankelijke variabele.

a Er waren vijf antwoordcategorieën, variërend van 'helemaal mee oneens' tot 'helemaal mee eens'.

b Zorgen: mate waarin respondent aangaf zich zorgen te maken over de ontwikkeling en/of de opvoeding van zijn/haar kind.

c Natuurlijke logaritme.

** $p<0.01$

* $p<0.05$

Bron: SCP/Nivel/CBS (EJOO'17)

Tabel C1.5: Relatie tussen (achtergrond)kenmerken van kind, ouder, gezin en/of hulp en de mate waarin volgens ouder kind en/of ouder zelf (zeer) veel moeite heeft moeten doen om de hulp te krijgen[a] (ongestandaardiseerde coëfficienten)

	model 1	model 2	model 3	model 4	model 5	model 6	model 7
leeftijd kind							
kind jonger dan 12 jaar (ref.)							
kind 12 jaar of ouder	0.165						
gezinssamenstelling							
eenoudergezin (ref.)							
combi gezin			-0.023				
beide biologische ouders			-0.176				
kind uit huis			0.652				
zorgen[b]		0.786**					
besteedbaar inkomen[c]					-0.221		
soort problematiek							
gedrag kind (ref.)							
psychisch				0.539**			
(L)VB/LB				0.682*			
opvoeding/gezin				-0.019			
dyslexie				-0.062			
anders				-0.229			
soort hulp							
ambulant (ref.)							
met verblijf vrijwillig						1.165**	
met verblijf gedwongen							
soort hulp/ aanbieder							-
wijkteam (ref.)							
zonder verblijf instelling							0.139
met verblijf							1.216**
constante	2.672**	1.105**	2.848**	2.537**	5.102**	2.572**	2.521**
N	370	361	362	368	367	370	345

Noot Bivariate correlaties: in elk model is relatie getoetst tussen 1 afhankelijke en 1 onafhankelijke variabele.

a Er waren vier antwoordcategorieën, variërend van 'zeer weinig' tot 'zeer veel'.

b Zorgen: mate waarin respondent aangaf zich zorgen te maken over de ontwikkeling en/of de opvoeding van zijn/haar kind.

c Natuurlijke logaritme.

** $p<0.01$

* $p<0.05$

Bron: SCP/Nivel/CBS (EJOO'17)

Tabel C1.6: Relatie tussen (achtergrond)kenmerken van kind, ouder, gezin en/of hulp en hoe vaak volgens ouder kind en/of ouder zelf bij instanties hun verhaal hebben verteld voordat er hulp kwam[a] (ongestandaardiseerde coëfficienten)

	model 1	model 2	model 3	model 4	model 5	model 6	model 7
leeftijd kind							
kind jonger dan 12 jaar (ref.)							
kind 12 jaar of ouder	0.086						
gezinssamenstelling							
eenoudergezin (ref.)							
combi gezin			0.143				
beide biologische ouders			-0.140				
kind uit huis			1.000				
zorgen[b]		0.547**					
besteedbaar inkomen[c]					-0.211		
soort problematiek							
gedrag kind (ref.)							
psychisch				0.500**			
(L)VB/LB				0.485			
opvoeding/gezin				-0.015			
dyslexie				-0.250			
anders				-0.202			
soort hulp							
ambulant (ref.)							
met verblijf vrijwillig						1.401**	
met verblijf gedwongen							
soort hulp/ aanbieder							-
wijkteam (ref.)							
zonder verblijf instelling							0.093
met verblijf							1.456**
constante	1.914**	0.793**	2.000**	1.784**	4.205**	1.742**	1.687**
N	320	313	314	319	317	320	300

Noot Bivariate correlaties: in elk model is relatie getoetst tussen 1 afhankelijke en 1 onafhankelijke variabele.

a Er waren vier antwoordcategorieën, variërend van '1 keer' tot '4 keer of vaker'.

b Zorgen: mate waarin respondent aangaf zich zorgen te maken over de ontwikkeling en/of de opvoeding van zijn/haar kind.

c Natuurlijke logaritme.

** p<0.01

* p<0.05.

Bron: SCP/Nivel/CBS (EJOO'17)

Tabel C1.7: Relatie tussen (achtergrond)kenmerken van kind, ouder, gezin en/of hulp en de mate waarin ouder het eens was met de volgende stelling: 'We kregen de hulp toen we het nodig hadden'[a] (ongestandaardiseerde coëfficienten)

	model 1	model 2	model 3	model 4	model 5	model 6	model 7
leeftijd kind							
kind jonger dan 12 jaar (ref.)							
kind 12 jaar of ouder	-0.170						
gezinssamenstelling							
eenoudergezin (ref.)							
combi gezin			0.122				
beide biologische ouders			0.301*				
kind uit huis			-0.734				
zorgen[b]		-0.540**					
besteedbaar inkomen[c]					0.290**		
soort problematiek							
gedrag kind (ref.)							
psychisch				-0.331*			
(L)VB/LB				-0.382			
opvoeding/gezin				-0.330			
dyslexie				-0.091			
anders				-0.241			
soort hulp							
ambulant (ref.)							
met verblijf vrijwillig						-0.745**	
met verblijf gedwongen						-1.400**	
soort hulp/ aanbieder							-
wijkteam (ref.)							
zonder verblijf instelling							-0.174
met verblijf							-0.985**
constante	3.505**	4.547**	3.234**	3.655**	0.357	3.588**	3.684**
N	393	383	384	390	386	393	369

Noot Bivariate correlaties: in elk model is relatie getoetst tussen 1 afhankelijke en 1 onafhankelijke variabele.

a Er waren vijf antwoordcategorieën, variërend van 'helemaal mee oneens' tot 'helemaal mee eens'.

b Zorgen: mate waarin respondent aangaf zich zorgen te maken over de ontwikkeling en/of de opvoeding van zijn/haar kind.

c Natuurlijke logaritme.

** $p<0.01$

* $p<0.05$

Bron: SCP/Nivel/CBS (EJOO'17)

Tabel C1.8: Relatie tussen (achtergrond)kenmerken van kind, ouder, gezin en/of hulp en de mate waarin ouder het eens was met de volgende stelling: 'Signalen van problemen zijn door de instanties op tijd herkend'[a] (ongestandaardiseerde coëfficienten)a

	model 1	model 2	model 3	model 4	model 5	model 6	model 7
leeftijd kind							
kind jonger dan 12 jaar (ref.)							
kind 12 jaar of ouder	-0.145						
gezinssamenstelling							
eenoudergezin (ref.)			0.054				
combi gezin			0.165				
beide biologische ouders			-0.628				
zorgen[b]		-0.441**					
besteedbaar inkomen[c]					0.251*		
soort problematiek							
gedrag kind (ref.)							
psychisch				-0.204			
(L)VB/LB				-0.254			
opvoeding/gezin				-0.237			
dyslexie				0.270			
anders				-0.179			
soort hulp							
ambulant (ref.)							
met verblijf vrijwillig						-0.346*	
met verblijf gedwongen						-0.873**	
soort hulp/ aanbieder							-
wijkteam (ref.)							
zonder verblijf instelling							-0.062
met verblijf							-0.491**
constante	3.294**	4.139**	3.128**	3.345**	0.556	3.311**	3.340**
N	385	375	376	382	378	385	361

Noot Bivariate correlaties: in elk model is relatie getoetst tussen 1 afhankelijke en 1 onafhankelijke variabele.

a Er waren vijf antwoordcategorieën, variërend van 'helemaal mee oneens' tot 'helemaal mee eens'.

b Zorgen: mate waarin respondent aangaf zich zorgen te maken over de ontwikkeling en/of de opvoeding van zijn/haar kind.

c Natuurlijke logaritme.

** $p<0.01$

* $p<0.05$

Bron: SCP/Nivel/CBS (EJOO'17)

Tabel C1.9: Relatie tussen (achtergrond)kenmerken van kind, ouder, gezin en/of hulp en hoelang gezin volgens ouder moest wachten: van het moment dat u voor het eerst contact opnam met een hulpvraag tot het moment dat gesprekken over hulp plaatsvonden[a] (ongestandaardiseerde coëfficienten)

	model 1	model 2	model 3	model 4	model 5	model 6	model 7
leeftijd kind							
kind jonger dan 12 jaar (ref.)							
kind 12 jaar of ouder	0.026						
gezinssamenstelling							
eenoudergezin (ref.)			0.264				
combi gezin			0.064				
beide biologische ouders			-0.857				
zorgen[b]		0.351**					
besteedbaar inkomen[c]					0.071		
soort problematiek							
gedrag kind (ref.)							
psychisch				0.509**			
(L)VB/LB				0.466*			
opvoeding/gezin				0.040			
dyslexie				0.217			
anders				-0.204			
soort hulp							
ambulant (ref.)							
met verblijf vrijwillig						0.838**	
met verblijf gedwongen							
soort hulp/ aanbieder							-
wijkteam (ref.)							
zonder verblijf instelling							0.387**
met verblijf							1.086**
constante	1.921**	1.187**	1.857**	1.688**	1.168	1.798**	1.551**
N	272	268	268	271	269	272	258

Noot Bivariate correlaties: in elk model is relatie getoetst tussen 1 afhankelijke en 1 onafhankelijke variabele.

a Er waren vier antwoordcategorieën, variërend van 'het gesprek kon direct plaatsvinden' tot '5 maanden of langer wachten'

b Zorgen: mate waarin respondent aangaf zich zorgen te maken over de ontwikkeling en/of de opvoeding van zijn/haar kind.

c Natuurlijke logaritme.

** $p<0.01$

* $p<0.05$

Bron: SCP/Nivel/CBS (EJOO'17)

Tabel C1.10: Relatie tussen (achtergrond)kenmerken van kind, ouder, gezin en/of hulp en hoelang gezin volgens ouder moest wachten: van het moment dat de gesprekken over de hulp plaatsvonden tot het moment dat de hulp van start ging[a] (ongestandaardiseerde coëfficienten)

	model 1	model 2	model 3	model 4	model 5	model 6	model 7
leeftijd kind							
kind jonger dan 12 jaar (ref.)							
kind 12 jaar of ouder	-0.059						
gezinssamenstelling							
eenoudergezin (ref.)							
combi gezin			0.101				
beide biologische ouders			0.024				
kind uit huis			-0.070				
zorgen[b]		0.398**					
besteedbaar inkomen[c]					0.004		
soort problematiek							
gedrag kind (ref.)							
psychisch				0.520**			
(L)VB/LB				0.609**			
opvoeding/gezin				0.317			
dyslexie				0.255			
anders				0.096			
soort hulp							
ambulant (ref.)							
met verblijf vrijwillig						0.642**	
met verblijf gedwongen						0.817**	
soort hulp/ aanbieder							-
wijkteam (ref.)							
zonder verblijf instelling							0.395**
met verblijf							0.913**
constante	2.134**	1.271**	2.070**	1.797**	2.050	1.983**	1.739**
N	358	351	352	357	352	358	334

Noot Bivariate correlaties: in elk model is relatie getoetst tussen 1 afhankelijke en 1 onafhankelijke variabele.

a Er waren vier antwoordcategorieën, variërend van 'de hulp kon direct beginnen' tot '5 maanden of langer wachten'

b Zorgen: mate waarin respondent aangaf zich zorgen te maken over de ontwikkeling en/of de opvoeding van zijn/haar kind.

c Natuurlijke logaritme.

** $p<0.01$

* $p<0.05$

Bron: SCP/Nivel/CBS (EJOO'17)

Tabel C1.11: Relatie tussen (achtergrond)kenmerken van kind, ouder, gezin en/of hulp en de kans dat het wachten volgens ouder voor het kind en/of het gezin een groot probleem opleverde[a] (ongestandaardiseerde coëfficienten)

	model 1	model 2	model 3	model 4	model 5	model 6	model 7
leeftijd kind							
kind jonger dan 12 jaar (ref.)							
kind 12 jaar of ouder	0.121*						
gezinssamenstelling							
eenoudergezin (ref.)							
combi gezin			-0.030				
beide biologische ouders			-0.174**				
kind uit huis			0.720				
zorgen[b]		0.174**					
besteedbaar inkomen[c]					-0.088		
soort problematiek							
gedrag kind (ref.)							
psychisch				0.180**			
(L)VB/LB				0.127			
opvoeding/gezin				0.205*			
dyslexie				-0.073			
anders				0.010			
soort hulp							
ambulant (ref.)							
met verblijf vrijwillig						0.302**	
met verblijf gedwongen						0.277*	
soort hulp/ aanbieder							-
wijkteam (ref.)							
zonder verblijf instelling							-0.031
met verblijf							0.268**
constante	0.110**	-0.219**	0.280**	0.073	1.108	0.098**	0.128*
N	226	221	221	225	221	226	215

Noot Bivariate correlaties: in elk model is relatie getoetst tussen 1 afhankelijke en 1 onafhankelijke variabele.

a De vraag in hoeverre het wachten een probleem opleverde, is alleen gesteld indien ouders tevoren hadden aangegeven dat zij hadden moeten wachten tot de hulp van start ging (zie ook tabel C1.10). Een van de antwoordcategorieën was: “Dat leverde voor ons gezin/ons kind een groot probleem op.”

b Zorgen: mate waarin respondent aangaf zich zorgen te maken over de ontwikkeling en/of de opvoeding van zijn/haar kind.

c Natuurlijke logaritme.

** $p<0.01$

* $p<0.05$

Bron: SCP/Nivel/CBS (EJOO’17)

Tabel C1.12: Relatie tussen (achtergrond)kenmerken van kind, ouder, gezin en/of hulp en de kans dat de ouder aangeeft te zijn geïnformeerd over het feit dat er cursussen of bijeenkomsten georganiseerd worden over opvoeden, bijvoorbeeld bij het Centrum voor Jeugd en Gezin, het consultatiebureau of de GGD[a] (ongestandaardiseerde coëfficienten)

	model 1	model 2	model 3	model 4	model 5
leeftijd kind					
kind jonger dan 12 jaar (ref.)					
kind 12 jaar of ouder	-0.110				
gezinssamenstelling					
eenoudergezin (ref.)					
combi gezin			-0.000		
beide biologische ouders			0.120		
kind uit huis			-0.333		
zorgen[b]		-0.033			
besteedbaar inkomen[c]				-0.001	
soort hulp/ aanbieder					-
wijkteam (ref.)					
zonder verblijf instelling					-0.124
met verblijf					0.016
constante	0.473**	0.470**	0.333**	0.432	0.429**
N	241	241	241	236	74

Noot Bivariate correlaties: in elk model is relatie getoetst tussen 1 afhankelijke en 1 onafhankelijke variabele.

a Deze vraag is alleen gesteld indien ouders eerder hebben aangegeven dat er geen gebruik wordt gemaakt van jeugdhulp in het gezin. Er waren twee antwoordcategorieën: 'ja' of 'nee'.

b Zorgen: mate waarin respondent aangaf zich zorgen te maken over de ontwikkeling en/of de opvoeding van zijn/haar kind.

c Natuurlijke logaritme.

** $p<0.01$

* $p<0.05$

Bron: SCP/Nivel/CBS (EJOO'17)

Tabel C1.13: Relatie tussen (achtergrond)kenmerken van kind, ouder, gezin en/of hulp en de mate waarin ouder aangeeft geïnteresseerd te zijn om een dergelijke cursus of bijeenkomst over opvoeden in de nabije toekomst bij te wonen[a] (ongestandaardiseerde coëfficienten)

	model 1	model 2	model 3	model 4	model 5
leeftijd kind					
kind jonger dan 12 jaar (ref.)					
kind 12 jaar of ouder	-0.310**				
gezinssamenstelling					
eenoudergezin (ref.)					
combi gezin			0.030		
beide biologische ouders			0.036		
kind uit huis			-0.970		
zorgen[b]		0.259**			
besteedbaar inkomen[c]				-0.007	
soort hulp/ aanbieder					-
wijkteam (ref.)					
zonder verblijf instelling					0.059
met verblijf					-0.294
constante	2.137**	1.627**	1.970**	2.056	2.071**
N	241	241	241	236	74

Noot Bivariate correlaties: in elk model is relatie getoetst tussen 1 afhankelijke en 1 onafhankelijke variabele.

a Deze vraag is alleen gesteld indien ouders eerder hebben aangegeven dat er geen gebruik wordt gemaakt van jeugdhulp in het gezin. Er waren vier antwoordcategorieën, variërend van 'ja, zeer geïnteressseerd' tot ' nee, helemaal niet geïnteresseerd'.

b Zorgen: mate waarin respondent aangaf zich zorgen te maken over de ontwikkeling en/of de opvoeding van zijn/haar kind.

c Natuurlijke logaritme.

** p<0.01

* p<0.05

Bron: SCP/Nivel/CBS (EJOO'17)

Tabel C2.1: Relatie tussen (achtergrond)kenmerken van kind, ouder, gezin en/of hulp en de mate waarin ouder het eens was met de volgende stelling: 'De hulpverleners hebben genoeg kennis en ervaring om ons te kunnen helpen'[a] (ongestandaardiseerde coëfficienten)

	model 1	model 2	model 3	model 4	model 5	model 6	model 7
leeftijd kind							
kind jonger dan 12 jaar (ref.)							
kind 12 jaar of ouder	-0.073						
gezinssamenstelling							
eenoudergezin (ref.)							
combi gezin			0.069				
beide biologische ouders			0.478**				
kind uit huis			-0.358				
zorgen[b]		-0.334**					
besteedbaar inkomen[c]					0.332**		
soort problematiek							
gedrag kind (ref.)							
psychisch				0.522			
(L)VB/LB				0.399			
opvoeding/gezin				-0.111			
dyslexie				0.807			
anders				0.061			
soort hulp							
ambulant (ref.)							
met verblijf vrijwillig						-0.342**	
met verblijf gedwongen						-1.631**	
soort hulp/ aanbieder							
wijkteam (ref.)							
zonder verblijf instelling							0.166
met verblijf							-0.497**
constante	3.795**	4.479**	3.469**	3.333**	0.251	3.925**	3.808**
N	586	572	574	586	567	586	557

Noot Bivariate correlaties: in elk model is relatie getoetst tussen 1 afhankelijke en 1 onafhankelijke variabele. a Er waren vijf antwoordcategorieën, variërend van 'helemaal mee oneens' tot 'helemaal mee eens'.

b Zorgen: mate waarin respondent aangaf zich zorgen te maken over de ontwikkeling en/of de opvoeding van zijn/haar kind.

c Natuurlijke logaritme.

** $p<0.01$

* $p<0.05$

Bron: SCP/Nivel/CBS (EJOO'17)

Tabel C2.2: Relatie tussen (achtergrond)kenmerken van kind, ouder, gezin en/of hulp en de mate waarin ouder het eens was met de volgende stelling: 'De hulpverleners nemen ons serieus'[a] (ongestandaardiseerde coëfficienten)

	model 1	model 2	model 3	model 4	model 5	model 6	model 7
leeftijd kind							
kind jonger dan 12 jaar (ref.)							
kind 12 jaar of ouder	-0.122						
gezinssamenstelling							
eenoudergezin (ref.)							
combi gezin			-0.050				
beide biologische ouders			0.470**				
kind uit huis			-0.679*				
zorgen[b]		-0.150**					
besteedbaar inkomen[c]					0.314**		
soort problematiek							
gedrag kind (ref.)							
psychisch				0.187			
(L)VB/LB				0.099			
opvoeding/gezin				-0.356			
dyslexie				0.275			
anders				-0.254			
soort hulp							
ambulant (ref.)							
met verblijf vrijwillig						-0.225*	
met verblijf gedwongen						-1.591**	
soort hulp/ aanbieder							
wijkteam (ref.)							
zonder verblijf instelling							0.086
met verblijf							-0.452**
constante	4.135**	4.399**	3.804**	4.000**	0.773	4.209**	4.146**
N	591	577	579	591	571	591	561

Noot Bivariate correlaties: in elk model is relatie getoetst tussen 1 afhankelijke en 1 onafhankelijke variabele.

a Er waren vijf antwoordcategorieën, variërend van 'helemaal mee oneens' tot 'helemaal mee eens'.

b Zorgen: mate waarin respondent aangaf zich zorgen te maken over de ontwikkeling en/of de opvoeding van zijn/haar kind.

c Natuurlijke logaritme.

** $p<0.01$

* $p<0.05$

Bron: SCP/Nivel/CBS (EJOO'17)

Tabel C3.1: Relatie tussen (achtergrond)kenmerken van kind en/of hulp en de kans dat volgens de ouder het kind zelf aanwezig was bij (één van) de gesprekken om te bepalen welke hulp nodig is[a] (ongestandaardiseerde coëfficienten)

	model 1	model 2
leeftijd kind		
kind jonger dan 12 jaar (ref.)		
kind 12 jaar of ouder	0.274**	
soort hulp aanbieder		
wijkteam (ref.)		
zonder verblijf instelling		0.150*
met verblijf		0.035
constante	0.477**	0.528**
N	355	340

Noot Bivariate correlaties: in elk model is relatie getoetst tussen 1 afhankelijke en 1 onafhankelijke variabele.

a Aan de ouder werd gevraagd aan te kruisen welke personen bij deze gesprekken aanwezig waren. Eén van de antwoordmogelijkheden was het kind zelf.

** $p<0.01$

* $p<0.05$

Bron: SCP/Nivel/CBS (EJOO'17)

Tabel C3.2: Relatie tussen (achtergrond)kenmerken van kind en/of de hulp en de kans dat volgens de ouder het kind zelf betrokken was bij het opstellen van een hulpverleningsplan of een plan van aanpak[a] (ongestandaardiseerde coëfficienten)

	model 1	model 2
leeftijd kind		
kind jonger dan 12 jaar (ref.)		
kind 12 jaar of ouder	0.356**	
soort hulp aanbieder		
wijkteam (ref.)		
zonder verblijf instelling		0.065
met verblijf		0.050
constante	0.368**	0.500**
N	340	240

Noot Bivariate correlaties: in elk model is relatie getoetst tussen 1 afhankelijke en 1 onafhankelijke variabele.

a Aan de ouder werd gevraagd aan te kruisen welke personen betrokken waren (geweest) bij het opstellen van het hulpverleningsplan of plan van aanpak. In zo'n plan staat bijvoorbeeld welke hulp een kind of ouder krijgt, door wie die hulp wordt gegeven en wanneer. Soms heet een hulpverleningsplan ook wel een zorgplan, een behandelplan, een leefzorgplan, een gezinsplan, een veiligheidsplan of een herstelplan. Eén van de antwoordmogelijkheden was het kind zelf.

** p<0.01

* p<0.05

Bron: SCP/Nivel/CBS (EJOO'17)

Tabel C3.3: Relatie tussen (achtergrond)kenmerken van kind en/of de hulp en de kans dat het kind zelf volgens de ouder is geïnformeerd over tot welke hulp was besloten[a] (ongestandaardiseerde coëfficienten)

	model 1	model 2
leeftijd kind		
kind jonger dan 12 jaar (ref.)		
kind 12 jaar of ouder	0.179**	
soort hulp/ aanbieder		
wijkteam (ref.)		
zonder verblijf instelling		0.148**
met verblijf		-0.021
constante	0.676**	0.697**
N	398	373

Noot Bivariate correlaties: in elk model is relatie getoetst tussen 1 afhankelijke en 1 onafhankelijke variabele.

a Er waren drie antwoordcategorieën: 'ja', 'nee' en 'weet ik niet'.

** p<0.01

* p<0.05

Bron: SCP/Nivel/CBS (EJOO'17)

Tabel C3.4: Relatie tussen (achtergrond)kenmerken van kind en/of de hulp en de kans dat aan het kind zelf volgens de ouder gevraagd is welk soort hulp hij/zij zou willen[a] (ongestandaardiseerde coëfficienten)

	model 1	model 2
leeftijd kind		
kind jonger dan 12 jaar (ref.)		
kind 12 jaar of ouder	0.292**	
soort hulp/ aanbieder		
wijkteam (ref.)		
zonder verblijf instelling		0.090
met verblijf		-0.022
constante	0.358**	0.455**
N	398	373

Noot Bivariate correlaties: in elk model is relatie getoetst tussen 1 afhankelijke en 1 onafhankelijke variabele.

a Er waren drie antwoordcategorieën: 'ja', 'nee' en 'weet ik niet'.

** p<0.01

* p<0.05

Bron: SCP/Nivel/CBS (EJOO'17)

Tabel C3.5: Relatie tussen (achtergrond)kenmerken van kind en/of de hulp en de kans dat het kind zelf volgens de ouder heeft mee kunnen beslissen over de soort hulp[a] (ongestandaardiseerde coëfficienten)

	model 1	model 2
leeftijd kind		
kind jonger dan 12 jaar (ref.)		
kind 12 jaar of ouder	0.285**	
soort hulp/ aanbieder		
wijkteam (ref.)		
zonder verblijf instelling		0.076
met verblijf		0.035
constante	0.333**	0.424**
N	398	373

Noot Bivariate correlaties: in elk model is relatie getoetst tussen 1 afhankelijke en 1 onafhankelijke variabele.

a Er waren drie antwoordcategorieën: 'ja', 'nee' en 'weet ik niet'.

** p<0.01

* p<0.05

Bron: SCP/Nivel/CBS (EJOO'17)

Tabel C3.6: Relatie tussen (achtergrond)kenmerken van kind, ouder, gezin en/of de hulp en de kans dat ouder of gezin volgens de ouder niet is benaderd om mee te denken over het beleid van de gemeenten als het gaat om de jeugdhulp[a] (ongestandaardiseerde coëfficienten)

	model 1	model 2	model 3	model 4	model 5	model 6	model 7
leeftijd kind							
kind jonger dan 12 jaar (ref.)							
kind 12 jaar of ouder	0.064						
gezinssamenstelling							
eenoudergezin (ref.)							
combi gezin			0.008				
beide biologische ouders			-0.024				
kind uit huis			0.124				
zorgen[b]		0.123**					
besteedbaar inkomen[c]					0.003		
soort problematiek							
gedrag kind (ref.)							
psychisch				0.567**			
(L)VB/LB				0.579**			
opvoeding/gezin				0.523*			
dyslexie				0.281			
anders				0.403			
soort hulp							
ambulant (ref.)							
met verblijf vrijwillig						0.152**	
met verblijf gedwongen						0.206**	
soort hulp/ aanbieder							
wijkteam (ref.)							
zonder verblijf instelling							0.031
met verblijf							0.173**
constante	0.716**	0.490**	0.765**	0.250	0.715*	0.706**	0.697**
N	593	590	591	593	572	593	565

Noot Bivariate correlaties: in elk model is relatie getoetst tussen 1 afhankelijke en 1 onafhankelijke variabele.

a Er waren drie antwoordcategorieën: 'ja', 'nee', 'niet van toepassing'.

b Zorgen: mate waarin respondent aangaf zich zorgen te maken over de ontwikkeling en/of de opvoeding van zijn/haar kind.

c Natuurlijke logaritme.

** $p<0.01$

* $p<0.05$

Bron: SCP/Nivel/CBS (EJOO'17)

Tabel C3.7: Relatie tussen (achtergrond)kenmerken van kind, ouder, gezin en/of de hulp en de kans dat ouder of gezin volgens de ouder niet is geïnformeerd over de mogelijkheid een klacht in te dienen[a] (ongestandaardiseerde coëfficienten)

	model 1	model 2	model 3	model 4	model 5	model 6	model 7
leeftijd kind							
kind jonger dan 12 jaar (ref.)							
kind 12 jaar of ouder	-0.060						
gezinssamenstelling							
eenoudergezin (ref.)							
combi gezin			-0.074				
beide biologische ouders			-0.020				
kind uit huis			0.117				
zorgen[b]		0.023					
besteedbaar inkomen[c]					0.017		
soort problematiek							
gedrag kind (ref.)							
psychisch				0.017			
(L)VB/LB				-0.015			
opvoeding/gezin				0.010			
dyslexie				0.058			
anders				0.167			
soort hulp							
ambulant (ref.)							
met verblijf vrijwillig						-0.007	
met verblijf gedwongen						0.044	
soort hulp/ aanbieder							
wijkteam (ref.)							
zonder verblijf instelling							-0.071
met verblijf							-0.036
constante	0.397**	0.313**	0.383**	0.333	0.182	0.362**	0.402**
N	459	457	458	459	439	459	441

Noot Bivariate correlaties: in elk model is relatie getoetst tussen 1 afhankelijke en 1 onafhankelijke variabele.

a Er waren vijf antwoordcategorieën: 'ja', 'nee', 'dat wist ik al', 'weet ik niet', en 'niet van toepassing'.

b Zorgen: mate waarin respondent aangaf zich zorgen te maken over de ontwikkeling en/of de opvoeding van zijn/haar kind.

c Natuurlijke logaritme.

** $p<0.01$

* $p<0.05$

Bron: SCP/Nivel/CBS (EJOO'17)

Tabel C3.8: Relatie tussen (achtergrond)kenmerken van kind, ouder, gezin en/of de hulp en de kans dat ouder of gezin volgens de ouder niet is geïnformeerd over de mogelijkheid een vertrouwenspersoon in te schakelen[a] (ongestandaardiseerde coëfficienten)

	model 1	model 2	model 3	model 4	model 5	model 6	model 7
leeftijd kind							
kind jonger dan 12 jaar (ref.)							
kind 12 jaar of ouder	-0.116*						
gezinssamenstelling							
eenoudergezin (ref.)							
combi gezin			-0.013				
beide biologische ouders			-0.008				
kind uit huis			0.080				
zorgen[b]		0.033					
besteedbaar inkomen[c]					-0.009		
soort problematiek							
gedrag kind (ref.)							
psychisch				-0.186			
(L)VB/LB				-0.282			
opvoeding/gezin				-0.139			
dyslexie				-0.035			
anders				-0.147			
soort hulp							
ambulant (ref.)							
met verblijf vrijwillig						-0.007	
met verblijf gedwongen						-0.004	
soort hulp/aanbieder							
wijkteam (ref.)							
zonder verblijf instelling							-0.020
met verblijf							-0.012
constante	0.535**	0.398**	0.476**	0.667*	0.566	0.472**	0.478**
N	455	453	454	455	434	455	437

Noot Bivariate correlaties: in elk model is relatie getoetst tussen 1 afhankelijke en 1 onafhankelijke variabele.

a Er waren vijf antwoordcategorieën: 'ja', 'nee', 'dat wist ik al', 'weet ik niet', en 'niet van toepassing'.

b Zorgen: mate waarin respondent aangaf zich zorgen te maken over de ontwikkeling en/of de opvoeding van zijn/haar kind.

c Natuurlijke logaritme.

** $p<0.01$

* $p<0.05$

Bron: SCP/Nivel/CBS (EJOO'17)

Tabel C3.9: Relatie tussen (achtergrond)kenmerken van kind, ouder, gezin en/of de hulp en de kans dat ouder of gezin volgens de ouder niet is geïnformeerd over de cliëntenraad[a] (ongestandaardiseerde coëfficienten)

	model 1	model 2	model 3	model 4	model 5	model 6	model 7
leeftijd kind							
kind jonger dan 12 jaar (ref.)							
kind 12 jaar of ouder	-0.085						
gezinssamenstelling							
eenoudergezin (ref.)							
combi gezin			-0.006				
beide biologische ouders			-0.037				
kind uit huis			-0.178				
zorgen[b]		0.011					
besteedbaar inkomen[c]					-0.019		
soort problematiek							
gedrag kind (ref.)							
psychisch				-0.471			
(L)VB/LB				-0.569			
opvoeding/gezin				-0.487			
dyslexie				-0.400			
anders				-0.412			
soort hulp							
ambulant (ref.)							
met verblijf vrijwillig						-0.065	
met verblijf gedwongen						0.002	
soort hulp/ aanbieder							
wijkteam (ref.)							
zonder verblijf instelling							-0.066
met verblijf							-0.090
constante	0.576**	0.504**	0.553**	1.000**	0.732	0.543**	0.583**
N	472	471	472	472	452	472	453

Noot Bivariate correlaties: in elk model is relatie getoetst tussen 1 afhankelijke en 1 onafhankelijke variabele.

a Er waren vijf antwoordcategorieën: 'ja', 'nee', 'dat wist ik al', 'weet ik niet', en 'niet van toepassing'.

b Zorgen: mate waarin respondent aangaf zich zorgen te maken over de ontwikkeling en/of de opvoeding van zijn/haar kind.

c Natuurlijke logaritme.

** $p<0.01$

* $p<0.05$

Bron: SCP/Nivel/CBS (EJOO'17)

Tabel C3.10: Relatie tussen (achtergrond)kenmerken van kind, ouder, gezin en/of de hulp en de kans dat ouder of gezin volgens de ouder niet is geïnformeerd over de mogelijkheid een onafhankelijke cliëntondersteuner in te schakelen[a] (ongestandaardiseerde coëfficienten)

	model 1	model 2	model 3	model 4	model 5	model 6	model 7
leeftijd kind							
kind jonger dan 12 jaar (ref.)							
kind 12 jaar of ouder	0.015						
gezinssamenstelling							
eenoudergezin (ref.)							
combi gezin			0.035				
beide biologische ouders			0.053				
kind uit huis			-0.220				
zorgen[b]		0.030					
besteedbaar inkomen[c]					0.075		
soort problematiek							
gedrag kind (ref.)							
psychisch				-0.089			
(L)VB/LB				-0.314			
opvoeding/gezin				-0.338			
dyslexie				-0.006			
anders				-0.214			
soort hulp							
ambulant (ref.)							
met verblijf vrijwillig						-0.106	
met verblijf gedwongen							
soort hulp/aanbieder							
wijkteam (ref.)							
zonder verblijf instelling							0.226**
met verblijf							0.112*
constante	0.628**	0.565**	0.595**	0.800**	-0.161	0.714**	0.496**
N	605	544	544	605	590	605	569

Noot Bivariate correlaties: in elk model is relatie getoetst tussen 1 afhankelijke en 1 onafhankelijke variabele.

a Er waren vier antwoordcategorieën: 'ja', 'nee', 'dat wist ik al', en 'weet ik niet'.

b Zorgen: mate waarin respondent aangaf zich zorgen te maken over de ontwikkeling en/of de opvoeding van zijn/haar kind.

c Natuurlijke logaritme.

** $p<0.01$

* $p<0.05$

Bron: SCP/Nivel/CBS (EJOO'17)

Tabel C4.1: Relatie tussen (achtergrond)kenmerken van kind, ouder, gezin en/of de hulp en de kans dat er volgens de ouder is gesproken over wat het gezin zelf zou kunnen doen om de situatie te verbeteren[a] (ongestandaardiseerde coëfficienten)

	model 1	model 2	model 3	model 4	model 5	model 6	model 7
leeftijd kind							
kind jonger dan 12 jaar (ref.)							
kind 12 jaar of ouder	-0.001						
gezinssamenstelling							
eenoudergezin (ref.)							
combi gezin			0.091				
beide biologische ouders			0.142**				
kind uit huis			0.300				
zorgen[b]		-0.001					
besteedbaar inkomen[c]					0.037		
soort problematiek							
gedrag kind (ref.)							
psychisch				0.156			
(L)VB/LB				0.140			
opvoeding/gezin				0.056			
dyslexie				0.173			
anders				0.044			
soort hulp							
ambulant (ref.)							
met verblijf vrijwillig						-0.052	
met verblijf gedwongen						-0.042	
soort hulp/ aanbieder							
wijkteam (ref.)							
zonder verblijf instelling							-0.070
met verblijf							-0.097
constante	0.798**	0.800**	0.700**	0.667**	0.411	0.807**	0.854**
N	350	342	343	350	343	350	335

Noot Bivariate correlaties: in elk model is relatie getoetst tussen 1 afhankelijke en 1 onafhankelijke variabele.

a Er waren drie antwoordcategorieën: 'ja', 'nee', en 'weet ik niet (meer)'.

b Zorgen: mate waarin respondent aangaf zich zorgen te maken over de ontwikkeling en/of de opvoeding van zijn/haar kind.

c Natuurlijke logaritme.

** $p<0.01$

* $p<0.05$

Bron: SCP/Nivel/CBS (EJOO'17)

Tabel C4.2: Relatie tussen (achtergrond)kenmerken van kind, ouder, gezin en/of de hulp en de kans dat de hulp volgens de ouder een (zeer) positief effect heeft gehad op zijn/haar vermogen als ouder om problemen bij de opvoeding op te lossen[a] (ongestandaardiseerde coëfficienten)

	model 1	model 2	model 3	model 4	model 5	model 6	model 7
leeftijd kind							
kind jonger dan 12 jaar (ref.)							
kind 12 jaar of ouder	-0.087*						
gezinssamenstelling							
eenoudergezin (ref.)							
combi gezin			0.159*				
beide biologische ouders			0.138**				
kind uit huis			-0.267				
zorgen[b]		-0.040					
besteedbaar inkomen[c]					0.047		
soort problematiek							
gedrag kind (ref.)							
psychisch				0.215			
(L)VB/LB				0.241			
opvoeding/gezin				0.157			
dyslexie				0.188			
anders				0.079			
soort hulp							
ambulant (ref.)							
met verblijf vrijwillig						-0.013	
met verblijf gedwongen						-0.255**	
soort hulp/ aanbieder							
wijkteam (ref.)							
zonder verblijf instelling							-0.042
met verblijf							-0.096
constante	0.750**	0.789**	0.600**	0.500	0.206	0.720**	0.752**
N	451	449	450	451	435	451	435

Noot Bivariate correlaties: in elk model is relatie getoetst tussen 1 afhankelijke en 1 onafhankelijke variabele.

a Er waren vijf antwoordcategorieën, variërend van 'een zeer positief effect' tot 'een zeer negatief effect'.

b Zorgen: mate waarin respondent aangaf zich zorgen te maken over de ontwikkeling en/of de opvoeding van zijn/haar kind.

c Natuurlijke logaritme.

** $p<0.01$

* $p<0.05$

Bron: SCP/Nivel/CBS (EJOO'17)

Tabel C4.3: Relatie tussen het effect dat de hulp volgens de ouder zelf heeft gehad op zijn/haar vermogen als ouder om problemen bij de opvoeding op te lossen en de tevredenheid over de opvoeding[a] (ongestandaardiseerde coëfficienten)

effect van hulp[b]	0.354**
constante	3.607**
N	449

Noot Bivariate correlatie

a Gevraagd is aan ouders in hoeverre zij het eens of oneens zijn met de stelling: "Ik ben tevreden met de opvoeding van mijn kind(eren)". Er waren vijf antwoordcategorieën, variërend van 'helemaal mee oneens' tot 'helemaal mee eens'.

b Er waren vijf antwoordcategorieën, variërend van 'een zeer positief effect' tot 'een zeer negatief effect'.

** $p<0.01$

* $p<0.05$

Bron: SCP/Nivel/CBS (EJOO'17)

Tabel C4.4: Relatie tussen (achtergrond)kenmerken van kind, ouder, gezin en/of de hulp en de kans dat de hulp volgens de ouder een (zeer) positief effect heeft gehad op het vermogen van het kind om zelf problemen op te lossen[a] (ongestandaardiseerde coëfficienten)

	model 1	model 2	model 3	model 4	model 5	model 6	model 7
leeftijd kind							
kind jonger dan 12 jaar (ref.)							
kind 12 jaar of ouder	-0.044						
gezinssamenstelling							
eenoudergezin (ref.)							
combi gezin			-0.098				
beide biologische ouders			0.075				
kind uit huis			-0.205				
zorgen[b]		-0.150**					
besteedbaar inkomen[c]					0.027		
soort problematiek							
gedrag kind (ref.)							
psychisch				-0.256			
(L)VB/LB				-0.237			
opvoeding/gezin				-0.406			
dyslexie				-0.162			
anders				-0.340			
soort hulp							
ambulant (ref.)							
met verblijf vrijwillig						-0.038	
met verblijf gedwongen						-0.378**	
soort hulp/ aanbieder							
wijkteam (ref.)							
zonder verblijf instelling							-0.016
met verblijf							-0.110*
constante	0.766**	1.063**	0.705**	1.000*	0.465	0.770**	0.775**
N	506	501	502	506	485	506	487

Noot Bivariate correlaties: in elk model is relatie getoetst tussen 1 afhankelijke en 1 onafhankelijke variabele.

a Er waren vijf antwoordcategorieën, variërend van 'een zeer positief effect' tot 'een zeer negatief effect'.

b Zorgen: mate waarin respondent aangaf zich zorgen te maken over de ontwikkeling en/of de opvoeding.

c Natuurlijke logaritme.

** $p<0.01$

* $p<0.05$

Bron: SCP/Nivel/CBS (EJOO'17)

Tabel C5.1: Relatie tussen (achtergrond)kenmerken van kind, ouder, gezin en/of de hulp en de kans dat volgens de ouder voor alle problemen duidelijk is wie van de hulpverleners het vaste aanspreekpunt of de contactpersoon is[a] (ongestandaardiseerde coëfficienten)

	model 1	model 2	model 3	model 4	model 5	model 6	model 7	model 8
leeftijd kind								
kind jonger dan 12 jaar (ref.)								
kind 12 jaar of ouder		0.042						
gezinssamenstelling								
eenoudergezin (ref.)								
combi gezin				0.114				
beide biologische ouders				0.114**				
kind uit huis				-0.071				
zorgen[b]			-0.059*					
besteedbaar inkomen[c]						0.035		
soort problematiek								
gedrag kind (ref.)								
psychisch					0.533*			
(L)VB/LB					0.460*			
opvoeding/gezin					0.505*			
dyslexie					0.485*			
anders					0.333			
soort hulp								
ambulant (ref.)								
met verblijf vrijwillig							-0.037	
met verblijf gedwongen							-0.195**	
aantal hulpverleners	-0.079**							
soort hulp/ aanbieder								
wijkteam (ref.)								
zonder verblijf instelling								0.056
met verblijf								-0.043
constante	1.093**	0.792**	0.946**	0.737**	0.333	0.447	0.842**	0.812**
N	419	419	413	413	419	400	419	406

Noot Bivariate correlaties: in elk model is relatie getoetst tussen 1 afhankelijke en 1 onafhankelijke variabele.

a Deze vraag is alleen voorgelegd aan respondenten die tevoren aan hadden gegeven te maken te hebben met tenminste twee hulpverleners. Er waren drie antwoordcategorieën: 'ja', 'nee' en 'weet ik niet (meer)'.

b Zorgen: mate waarin respondent aangaf zich zorgen te maken over de ontwikkeling en/of de opvoeding.

c Natuurlijke logaritme.

** $p<0.01$

* $p<0.05$

Bron: SCP/Nivel/CBS (EJOO'17)

Tabel C5.2: Relatie tussen (achtergrond)kenmerken van kind, ouder, gezin en/of de hulp en de mate waarin de ouder het eens was met de stelling: 'De hulp wordt teveel overgedragen van de ene hulpverlener naar de andere hulpverlener'[a] (ongestandaardiseerde coëfficienten)

	model 1	model 2	model 3	model 4	model 5	model 6	model 7	model 8
leeftijd kind								
kind jonger dan 12 jaar (ref.)								
kind 12 jaar of ouder		0.341**						
gezinssamenstelling								
eenoudergezin (ref.)								
combi gezin				0.086				
beide biologische ouders				-0.523**				
kind uit huis				0.050				
zorgen[b]			0.566**					
besteedbaar inkomen[c]						-0.414**		
soort problematiek								
gedrag kind (ref.)								
psychisch					1.765			
(L)VB/LB					1.672			
opvoeding/gezin					1.575			
dyslexie					1.333			
anders					1.750			
soort hulp								
ambulant (ref.)								
met verblijf vrijwillig							0.578**	
met verblijf gedwongen							1.320**	
aantal hulpverleners	0.205**							
soort hulp/ aanbieder								
wijkteam (ref.)								
zonder verblijf instelling								0.152
met verblijf								0.794**
constante	2.058**	2.461**	1.399**	2.950**	1.000	7.010**	2.422**	2.362**
N	475	480	467	469	480	462	480	462

Noot Bivariate correlaties: in elk model is relatie getoetst tussen 1 afhankelijke en 1 onafhankelijke variabele.

a Deze vraag is alleen voorgelegd aan respondenten die te maken te hadden met tenminste twee hulpverleners. Er waren vijf antwoordcategorieën: van 'helemaal mee oneens' tot 'helemaal mee eens'.

b Zorgen: mate waarin respondent aangaf zich zorgen te maken over de ontwikkeling en/of de opvoeding.

c Natuurlijke logaritme.

** $p<0.01$

* $p<0.05$

Bron: SCP/Nivel/CBS (EJOO'17)

Tabel C5.3: Relatie tussen (achtergrond)kenmerken van kind, ouder, gezin en/of de hulp en de mate waarin de ouder het eens was met de stelling: 'De hulpverleners werken goed samen met ons gezin'[a] (ongestandaardiseerde coëfficienten)

	model 1	model 2	model 3	model 4	model 5	model 6	model 7	model 8
leeftijd kind								
kind jonger dan 12 jaar (ref.)								
kind 12 jaar of ouder		-0.050						
gezinssamenstelling								
eenoudergezin (ref.)								
combi gezin				0.025				
beide biologische ouders				0.543**				
kind uit huis				-0.784*				
zorgen[b]			-0.229**					
besteedbaar inkomen[c]						0.308**		
soort problematiek								
gedrag kind (ref.)								
psychisch					-0.395			
(L)VB/LB					-0.318			
opvoeding/gezin					-0.775			
dyslexie					-0.163			
anders					-0.849			
soort hulp								
ambulant (ref.)								
met verblijf vrijwillig							-0.098	
met verblijf gedwongen							-1.495**	
aantal hulpverleners	-0.109**							
soort hulp/ aanbieder								
wijkteam (ref.)								
zonder verblijf instelling								-0.093
met verblijf								-0.465**
constante	4.190**	3.908**	4.380**	3.562**	4.333**	0.644	3.995**	4.065**
N	547	551	539	541	551	531	551	527

Noot Bivariate correlaties: in elk model is relatie getoetst tussen 1 afhankelijke en 1 onafhankelijke variabele.

a Deze vraag is alleen voorgelegd aan respondenten die te maken hadden met tenminste twee hulpverleners. Er waren vijf antwoordcategorieën: van 'helemaal mee oneens' tot 'helemaal mee eens'.

b Zorgen: mate waarin respondent aangaf zich zorgen te maken over de ontwikkeling en/of de opvoeding.

c Natuurlijke logaritme.

** $p<0.01$

* $p<0.05$

Bron: SCP/Nivel/CBS (EJOO'17)

Tabel C5.4: Relatie tussen (achtergrond)kenmerken van kind, ouder, gezin en/of de hulp en de mate waarin de ouder het eens was met de stelling: 'Ik heb het gevoel dat wij als ouders zelf de regie hebben over de situatie in het gezin'[a] (ongestandaardiseerde coëfficienten)

	model 1	model 2	model 3	model 4	model 5	model 6	model 7	model 8
leeftijd kind								
kind jonger dan 12 jaar (ref.)								
kind 12 jaar of ouder		-0.134						
gezinssamenstelling								
eenoudergezin (ref.)								
combi gezin				0.028				
beide biologische ouders				0.582**				
kind uit huis				-1.121**				
zorgen[b]			-0.235**					
besteedbaar inkomen[c]						0.390**		
soort problematiek								
gedrag kind (ref.)								
psychisch					0.234			
(L)VB/LB					0.363			
opvoeding/gezin					-0.167			
dyslexie					0.225			
anders					-0.174			
soort hulp								
ambulant (ref.)								
met verblijf vrijwillig							-0.284**	
met verblijf gedwongen							-1.875**	
aantal hulpverleners	-0.145**							
soort hulp/ aanbieder								
wijkteam (ref.)								
zonder verblijf instelling								0.033
met verblijf								-0.608**
constante	4.237**	3.908**	4.351**	3.496**	3.667**	-0.270	4.018**	3.991**
N	547	550	538	540	550	530	550	523

Noot Bivariate correlaties: in elk model is relatie getoetst tussen 1 afhankelijke en 1 onafhankelijke variabele.

a Er waren vijf antwoordcategorieën: van 'helemaal mee oneens' tot 'helemaal mee eens'.

b Zorgen: mate waarin respondent aangaf zich zorgen te maken over de ontwikkeling en/of de opvoeding.

c Natuurlijke logaritme.

** $p<0.01$

* $p<0.05$

Bron: SCP/Nivel/CBS (EJOO'17)

Tabel C5.5: Relatie tussen (achtergrond)kenmerken van kind, ouder, gezin en/of de hulp en de mate waarin de ouder het eens was met de stelling: 'De hulpverleners werken goed samen'[a] (ongestandaardiseerde coëfficienten).

	model 1	model 2	model 3	model 4	model 5	model 6	model 7	model 8
leeftijd kind								
kind jonger dan 12 jaar (ref.)								
kind 12 jaar of ouder		-0.196						
gezinssamenstelling								
eenoudergezin (ref.)								
combi gezin				0.363				
beide biologische ouders				0.398**				
kind uit huis				-0.014				
zorgen[b]			-0.472**					
besteedbaar inkomen[c]						0.165		
soort problematiek								
gedrag kind (ref.)								
psychisch					-1.544			
(L)VB/LB					-1.462			
opvoeding/gezin					-1.625			
dyslexie					-0.882			
anders					-2.042			
soort hulp								
ambulant (ref.)								
met verblijf vrijwillig							-0.257	
met verblijf gedwongen							-1.046**	
aantal hulpverleners	-0.164**							
soort hulp/ aanbieder								
wijkteam (ref.)								
zonder verblijf instelling								-0.143
met verblijf								-0.555**
constante	4.061**	3.606**	4.550**	3.214**	5.000**	1.766	3.659**	3.766**
N	342	342	338	339	342	324	342	335

Noot Bivariate correlaties: in elk model is relatie getoetst tussen 1 afhankelijke en 1 onafhankelijke variabele.

a Deze vraag is alleen voorgelegd aan respondenten die te maken te hadden met tenminste twee hulpverleners. Er waren vijf antwoordcategorieën: van 'helemaal mee oneens' tot 'helemaal mee eens'.

b Zorgen: mate waarin respondent aangaf zich zorgen te maken over de ontwikkeling en/of de opvoeding.

c Natuurlijke logaritme.

** $p<0.01$

* $p<0.05$

Bron: SCP/Nivel/CBS (EJOO'17)

Tabel C5.6: Relatie tussen (achtergrond)kenmerken van kind, ouder, gezin en/of de hulp en de mate waarin de ouder het eens was met de stelling: 'De hulpverleners zijn goed op de hoogte van elkaars werkzaamheden'[a] (ongestandaardiseerde coëfficienten).

	model 1	model 2	model 3	model 4	model 5	model 6	model 7	model 8
leeftijd kind								
kind jonger dan 12 jaar (ref.)								
kind 12 jaar of ouder		-0.174						
gezinssamenstelling								
eenoudergezin (ref.)								
combi gezin				0.299				
beide biologische ouders				0.371**				
kind uit huis				0.010				
zorgen[b]			-0.417**					
besteedbaar inkomen[c]						0.070		
soort problematiek								
gedrag kind (ref.)								
psychisch					-1.583			
(L)VB/LB					-1.481			
opvoeding/gezin					-1.576			
dyslexie					-0.941			
anders					-2.037			
soort hulp								
ambulant (ref.)								
met verblijf vrijwillig							-0.179	
met verblijf gedwongen							-0.926**	
aantal hulpverleners	-0.146**							
soort hulp/ aanbieder								
wijkteam (ref.)								
zonder verblijf instelling								-0.146
met verblijf								-0.466**
constante	3.958**	3.548**	4.372**	3.190**	5.000**	2.729*	3.583**	3.688**
N	349	349	345	346	349	331	349	341

Noot Bivariate correlaties: in elk model is relatie getoetst tussen 1 afhankelijke en 1 onafhankelijke variabele.

a Deze vraag is alleen voorgelegd aan respondenten die te maken te hadden met tenminste twee hulpverleners. Er waren vijf antwoordcategorieën: van 'helemaal mee oneens' tot 'helemaal mee eens'.

b Zorgen: mate waarin respondent aangaf zich zorgen te maken over de ontwikkeling en/of de opvoeding.

c Natuurlijke logaritme.

** $p<0.01$

* $p<0.05$

Bron: SCP/Nivel/CBS (EJOO'17)

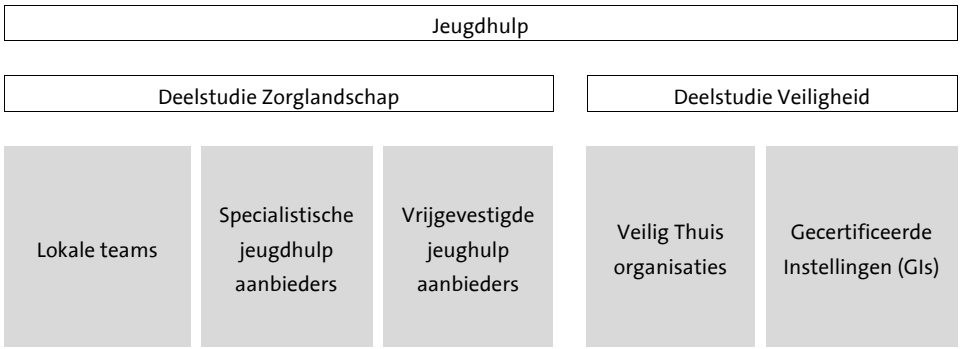
6

Deelstudie Zorglandschap en Veiligheid

Inge Bastiaanssen, Frouke Sondeijker, Nikki Udo, Tom van Yperen[583]

6.1 Inleiding

Sinds de invoering van de Jeugdwet is een nieuw domein voor jeugdhulp aan het ontstaan. Met de deelstudie zorglandschap en de deelstudie veiligheid van de evaluatie van de Jeugdwet is getracht zicht te krijgen op ontwikkelingen in jeugdhulp binnen zowel het vrijwillig als gedwongen kader. Voor deze studie is het nieuwe domein voor jeugdhulp onderverdeeld in vijf elementen (zie figuur 1).



Figuur 1. Elementen van het brede domein van jeugdhulp

Ten eerste de nieuwe toegang tot jeugdhulp. Deze wordt veelal georganiseerd middels lokale teams voor vrij-toegankelijke jeugdhulp van waaruit kan worden doorverwezen naar specialistische jeugdhulp. De toegang tot jeugdhulp en het vrij-toegankelijke deel van jeugdhulp (ook wel basis-, generalistische of eerstelijns zorg genoemd) kan per gemeente verschillend georganiseerd zijn. In dit hoofdstuk hanteren we de term lokale teams omdat dit is wat alle verschijningsvormen van dit nieuwe onderdeel van het zorglandschap gemeen hebben: lokaal werkende teams met (jeugd)professionals. Ten tweede, het specialistische deel van het nieuwe zorglandschap. Dit betreft de voormalige sectoren geïndiceerde jeugdzorg (ook wel jeugd & opvoedhulp genoemd), hulp voor jeugdigen met een (lichamelijke en/of verstandelijke) beperking en jeugd-ggz (inclusief jeugdverslavingszorg en academische centra voor kinder- en jeugdpsychiatrie). Ten derde is er de (veelal) specialistische hulp uitgevoerd door vrijgevestigde aanbieders. Deze drie elementen samen zijn het richtpunt van de deelstudie zorglandschap.

583 Met dank aan: Marloes Driedonks, Gert van de Berg, Rutger Hageraats, Marie-Christine van der Veldt en Erik Jan de Wilde.

Het vierde en vijfde element zijn onderdeel van de deelstudie veiligheid, respectievelijk de Veilig Thuis organisaties (VT) en de gecertificeerde instellingen (GI's).

Keuze voor centraal stellen VT en GI's binnen deelstudie veiligheid

Wanneer er sprake is van onveiligheid voor jeugdigen en/of omgeving kan jeugdhulp worden opgelegd. Vanwege het verplichtende karakter voor jeugdigen en ouders wordt dit ook wel het gedwongen kader genoemd. De keuze voor een focus op Veilig Thuis organisaties en gecertificeerde instellingen in de deelstudie veiligheid is een bewuste keuze geweest die samenhangt met hoe de verantwoordelijkheden rondom veiligheid van kinderen belegd zijn.

Met de invoering van de Jeugdwet heeft de gemeente de volgende taken toebedeeld gekregen:

— verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de door de kinderrechter opgelegde maatregelen jeugdbescherming en jeugdreclassering (tot 23 jaar). Deze maatregelen worden uitgevoerd door gecertificeerde instellingen.

— een regionale organisatieplicht voor Veilig Thuis.

Hierbij moet opgemerkt worden dat Veilig thuis een hele nieuwe organisatie is, die in tegenstelling tot de voormalige advies- en meldpunten kindermishandeling, niet behoort tot de Jeugdwet, maar omwille van de verbreding en integratie met steunpunten huiselijk geweld, nu valt onder de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO). De vraag die in de deelstudie veiligheid gesteld wordt, is of Veilig Thuis, na die verbreding, nog een goede toegang tot hulp en bescherming vormt voor jeugdigen wiens veiligheid in het geding is.

Voor jeugdbescherming en het jeugdstrafrecht houdt het Rijk een directe verantwoordelijkheid. De minister van Justitie en Veiligheid is verantwoordelijk voor:

— De Raad voor de Kinderbescherming, die onderzoek doet naar de veiligheid van kinderen en de rechter kan verzoeken een kinderbeschermingsmaatregel op te leggen.

— De politie, die bij Veilig Thuis meldingen doet van situaties waarvan zij vermoeden dat de veiligheid van kinderen in gevaar is, wat vaak het startpunt is van intensieve bemoeienis en inzet van zorg.

— Het Openbaar Ministerie (OM), dat vervolging kan inzetten tegen jeugdige verdachten en tegen volwassen verdachten van kindermishandeling en huiselijk geweld, toezicht houdt op de uitvoering van jeugdreclasseringsmaatregelen en een verzoek kan doen tot het opleggen van kinderbeschermingsmaatregelen.

— Het certificeringsstelsel, met inbegrip van het normenkader voor de gecertificeerde instellingen die jeugdbescherming en jeugdreclassering aanbieden[584].

Lokale teams, de specialistische en vrijgevestigde jeugdhulp en organisaties die zich richten op de uitvoering van jeugdbescherming en jeugdreclassering (Gecertificeerde instellingen) vormen tezamen jeugdhulp voor het vrijwillige en gedwongen kader, verder genoemd jeugdhulp. Jeugdhulp is preventie, vroegsignalering, diagnostiek, ondersteuning en behandeling van lichte tot complexe en meervoudige problematiek van jeugdigen en gezinnen. In de praktijk is er een nauwe samenhang met de Raad voor de Kinderbescherming, Veilig Thuis, politie, OM en kinderrechters. De genoemde elementen zijn lastig van elkaar te scheiden. Een van de doelen van de Jeugdwet is immers het stimuleren van meer samenhang tussen alle verschillende elementen van jeugdhulp en aanpalende domeinen. Daarnaast is het domein voor jeugdhulp nog volop in ontwikkeling. Het doel van deze omschrijving van het domein voor jeugdhulp is enkel toelichten waar deze studie zich op richt.

Gezien bovenstaande omschrijving van het nieuwe domein voor jeugdhulp is besloten om gezamenlijk te rapporteren over de uitkomsten van de twee deelstudies (zorglandschap en veiligheid) binnen één hoofdstuk. Wel neemt het thema veiligheid een bijzondere positie in binnen het domein voor jeugdhulp. Niet alleen vanwege het verplichtende karakter maar ook vanwege het feit dat er gewerkt moet worden in een niet volledig gedecentraliseerd stelsel en omdat 10% van het budget voor jeugdhulp besteed wordt aan hulp in gedwongen kader[585]. Om die reden zijn de uitkomsten van de twee deelstudies wel apart beschreven met eigen onderzoeksvragen als uitgangspunt. In de conclusie van dit hoofdstuk komen beide deelstudies samen zodat de invloed van de Jeugdwet op het nieuwe domein voor jeugdhulp in samenhang geïnterpreteerd kan worden.

Bij de evaluatie van de Jeugdwet worden vier hoofdvragen gesteld waarvan de eerste twee centraal staan in dit hoofdstuk. Ten eerste hoe wordt de Jeugdwet in de praktijk uitgevoerd? En ten tweede, bewegen de resultaten zich in de beoogde richting van de nagestreefde transformatiedoelen en in hoeverre dragen de gemeenten daaraan bij? De overige twee vragen van de evaluatie van de Jeugdwet betreffen mogelijkheden om de implementatie van de Jeugdwet te verbeteren, oplossingen voor knelpunten en de vraag in hoeverre de Jeugdwet een doelmatig wettelijk kader vormt en of bijstellingen nodig zijn. Deze vragen zullen worden beantwoord in het laatste hoofdstuk (hoofdstuk 8).

Daarbij zijn de onderzoeksvragen per deelstudie onderverdeeld in waarborgen uit de Jeugdwet (jeugdhulpplicht, kwaliteit, rechtspositie) en transformatiedoelen (verminderen van intensieve hulp, meer samenhangende aanpak en ruimte voor de professional).

584 VNG, *De nieuwe jeugdbescherming en jeugdreclassering* 2016

585 Kamerstukken II 2012/13, nr. 3, p. 29

Onderzoeksvragen deelstudie zorglandschap

Waarborgfunctie:

Jeugdhulpplicht

a Zijn er ontwikkelingen naar een laagdrempelige en herkenbare toegang tot het zorglandschap?

b Zijn er ontwikkelingen naar een passend, deskundig en toereikend zorglandschap?
Kwaliteit

c Zijn er ontwikkelingen naar verbetering van kwaliteit van zorg?

Rechtspositie cliënten

d Is er sprake van een versterking van het cliëntperspectief?

Transitie- en transformatiedoelen:

Minder intensieve hulp

e Is er een verschuiving zichtbaar naar minder intensieve hulp (versterking van opvoedkundig klimaat, meer preventie, meer eigen kracht, ambulanter en meer jeugdhulp in gezinsvormen)?

Meer samenhang

f Is er meer samenhang in de zorg (komt integrale samenwerking tot stand, met name voor complexe situaties)?

g Is er op lokaal niveau aansluitingen met aanpalende wetgeving (zowel bij basisvoorzieningen als bij doorgaande hulp van jeugd naar volwassenheid)?

Meer ruimte voor professionals

h Zijn er ontwikkelingen naar meer regelruimte en minder regeldruk voor professionals?

Onderzoeksvragen deelstudie veiligheid

Waarborgfunctie:

Jeugdhulpplicht

a Zijn er ontwikkelingen in de toegang tot het gedwongen kader en de expertise op het gebied van (preventie van) onveiligheid in die toegang?

b Hoe verloopt de samenwerking tussen gemeenten, jeugdhulp, gecertificeerde instellingen, Veilig Thuis en de Raad voor de Kinderbescherming en andere belangrijke partners in het domein voor jeugdhulp?

c Zijn er ontwikkelingen richting meer toereikende, passende en samenhangende hulp voor jeugdigen waarbij sprake is van (een verhoogd risico op) onveiligheid?

Kwaliteit

d Dragen de kwaliteitseisen voor VT's en GI's, het normenkader, de samenwerkingsprotocollen en de verplichting tot waarheidsvinding bij aan een verbetering van de kwaliteit van hulp in het gedwongen kader?

Rechtspositie cliënten

e Is er sprake van versterking van het cliëntperspectief op het moment dat de veiligheid van jeugdigen in het geding is (denk aan rechtspositie kennen bij drang, privacy, samen beslissen met ouders en jeugdigen, meer regie bij cliënten)?

Transitie- en transformatiedoelen:

Minder intensieve hulp

f Zijn er ontwikkelingen richting een zorgcontinuüm tussen vrijwillig en gedwongen kader (samenwerking op de rand van verschillende wettelijke kaders)?

Meer samenhang

g Is er sprake van een integrale aanpak, ook als er onveiligheid speelt (d.w.z. gezamenlijk inschatten van mate van onveiligheid, gezamenlijk werkproces duidelijkheid over regievoering etc.)?

h Is er een beweging gaande richting een zorgcontinuüm tussen vrijwillig en gedwongen kader (samenwerking met andere domeinen en op de rand van verschillende wettelijke kaders)?

Ruimte voor professionals

i Hebben professionals meer ruimte dan voor de invoering van de Jeugdwet om te doen wat nodig is in gezinnen waarbij (een verhoogd risico op) onveiligheid speelt.

j Zijn er veranderingen in de mate van bureaucratie?

Hieronder staat eerst de aanpak van deelstudie zorglandschap beschreven. Als tweede staat de aanpak van deelstudie veiligheid beschreven.

6.1.1 Aanpak Deelstudie Zorglandschap

In de deelstudie zorglandschap is allereerst gesproken met enkele 'sleutelpersonen' [586] uit het zorglandschap van de jeugdhulp. Daarnaast is gedurende de looptijd van het onderzoek bestaande literatuur over ontwikkelingen van het zorglandschap en de Jeugdwet verzameld en geanalyseerd. Het consortium dat het onderzoek uitvoert heeft gezamenlijk aan de hand van de wettekst en de memorie van toelichting een reconstructie van de beleidstheorie uitgevoerd (de bedoeling van de wet). Al deze activiteiten hebben geleid tot een onderzoekskader voor de studie met rechtswaarborgen en transitie- en transformatiedoelen als thematische onderleggers (zie hoofdstuk 1 voor de toelichting van het onderzoekskader). Op basis hiervan zijn de definitieve onderzoeksvragen voor de deelstudie zorglandschap opgesteld. Er zijn vervolgens drie activiteiten uitgevoerd om de vragen te beantwoorden:

1 Er is een enquête uitgezet onder bestuurders/managers/leidinggevenden en professionals van lokale teams ('toegang') en gespecialiseerde jeugdhulpaanbieders met behulp van adressenlijsten van brancheorganisaties en een belronde langs alle gemeenten. Hiermee is beoogd om de totale populatie aan jeugdhulpaanbieders te bereiken middels de enquête. Van de benaderde jeugdhulpaanbieders hebben 108 bestuurders (38%) en 52 professionals (18%) de enquête via internet ingevuld. Van de benaderde lokale teams hebben 47 bestuurders/ managers/ leidinggevenden (18%) en 21 professionals (8%) de digitale enquête ingevuld. Ondanks de herhaalde oproep is dit een lage respons, met name van lokale teams en professionals. De respons van bestuurders is wellicht hoger omdat zij zich meer verantwoordelijk voelen voor de vormgeving van het zorglandschap dan professionals. Daarnaast zijn in dezelfde periode

586 Frank Candel en Peter Dijkshoorn (namens specialistische zorgaanbieders, (voormalig) bestuurders van resp, Intermetzo en Accare Kinder- en jeugdpsychiatrie), Reinier ter Kuile (voormalig VNG, m.b.t. beperking administratieve lasten), Wilma Lozowski (namens samenwerkende beroepsverenigingen) en Marion Smit (voormalig kwartiermaker Zorglandschap VNG).

professionals via verschillende beroepsverenigingen benaderd voor deelname aan een eigen enquête over de Jeugdwet. Dat kan ertoe geleid hebben dat de professionals voor hun 'eigen' enquête hebben gekozen, in plaats van deelname aan ons onderzoek. In Tabel 1 is af te lezen in welk deel van het zorglandschap respondenten actief zijn en welke functie respondenten uitvoeren. Daarbij is het onderdeel specialistische jeugdhulp tevens opgedeeld in voormalige sectoren van specialistische jeugdhulp. Van de specialistische aanbieders geeft 40% van de bestuurders/managers aan dat zij werken voor een organisatie die meer dan 500 fte personeel in dienst heeft en 27% werkt voor een organisatie die 250 tot 500 fte in dienst heeft. Daarmee lijkt het erop dat de grote organisaties die een groot deel van de jeugdhulp uitvoeren gerespondeerd hebben.

Tabel 1. Functie respondenten per type organisatie

		Bestuurders/ managers		Uitvoerend professionals		Totaal	
Soort jeugdhulp/type organisatie		Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
Lokaal team		47	30,3	21	28,8	68	29,8
Specialis-	Jeugd met beperking	23	14,8	15	10,5	38	16,7
tische hulp	Jeugd & Opvoedhulp	15	9,7	9	12,3	24	10,5
	Jeugd- GGZ	40	25,8	23	31,5	63	27,6
	Biedt meerdere soorten spec. jeugdhulp	25	16,1	3	4,1	28	12,3
	Anders	5	3,2	2	2,7	7	3,1
Totaal		155	100	73	100	228	100

Vrijgevestigde jeugdhulpaanbieders zijn benaderd via de nieuwsbrief van de Landelijke Vereniging voor Vrijgevestigde Psychologen en Psychotherapeuten (LVVP). Via deze route vulden 53 vrijgevestigde jeugdhulpaanbieders de enquête in. De omvang van het aantal vrijgevestigde jeugdhulpaanbieders is niet bekend, waardoor de mate van representativiteit van deze groep onduidelijk is. Om die reden worden de resultaten van vrijgevestigden apart besproken.

Tijdens het analyseren van de antwoorden van respondenten bleken er geen verschillen tussen regio's (noord, oost, west, zuid, midden Nederland) en geen verschillen tussen het dekkingsgebied van een jeugdhulpaanbieder (1 gemeente, meerdere gemeente, 1 regio, meerdere regio's of landelijk). Er werden wel veel verschillen gevonden tussen de antwoorden van lokale teams en die van de specialistische jeugdhulpaanbieders. Om die reden worden deze apart gerapporteerd in dit hoofdstuk. Soms waren er ook verschillen in de antwoorden tussen bestuurders en professionals of verschillen tussen de verschillende branches (Jeugd & Opvoedhulp, hulp voor jeugdigen met een beperking of Jeugd GGZ). Wanneer dit aan de orde is worden deze verschillen beschreven.

In bijlage 1 is een uitgebreide aanpak van de enquête beschreven samen met de volledige uitkomsten van de enquête en de enquête zelf.

2 Om veranderingen in verwijzingen en het gebruik van voorzieningen in het zorglandschap in beeld te brengen, zijn bestaande data van CBS geanalyseerd over de mate van jeugdhulpgebruik, het soort jeugdhulpgebruik en type verwijzers. Het bleek niet mogelijk om betrouwbare gegevens te analyseren over de duur van jeugdhulp omdat deze over tijd verschillend geregistreerd is door voormalig verschillend gefinancierde jeugdhulpaanbieders. Ook waren er om diezelfde reden geen betrouwbare gegevens te vergelijken over soort jeugdhulpgebruik en type verwijzers voor 2015. Ook is per 1-1-2015 de registratie van hulp gekenmerkt naar verschillende deelsectoren financiers (provinciaal gefinancierde jeugd- en opvoedhulp, door zorgverzekeraars gefinancierde jeugd-ggz, awbz gefinancierde hulp aan jeugd-lvb) komen te vervallen.

3 Tenslotte zijn de uitkomsten van de studie geduid met behulp van een focusgroepgesprek met afgevaardigden van brancheverenigingen (lokale teams, specialistische aanbieders en vrijgevestigden) en beroepsverenigingen.

6.1.2 Aanpak Deelstudie Veiligheid

De aanpak van de deelstudie veiligheid is grotendeels gelijk aan die van zorglandschap. Er is allereerst gesproken met enkele 'sleutelpersonen' uit het gedwongen kader[587]. Daarnaast is gedurende de looptijd van het onderzoek bestaande literatuur over ontwikkelingen rond de toegang tot en uitvoering van jeugdbescherming en jeugdreclassering verzameld en geanalyseerd. Het consortium dat het onderzoek uitvoert heeft gezamenlijk aan de hand van de wettekst en de memorie van toelichting een reconstructie van de beleidstheorie uitgevoerd (de bedoeling van de wet). Al deze activiteiten hebben geleid tot het in hoofdstuk 1 geschetste onderzoekskader voor de studie met rechtswaarborgen en transformatiedoelen als thematische onderleggers.

Om de in de inleiding beschreven onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden hebben onderstaande activiteiten plaatsgevonden:

1 Er zijn per mail enquêtes uitgezet onder alle bestuurders/directeuren van Veilig Thuis organisaties (N=26) en gecertificeerde instellingen (N=15), met het verzoek deze digitaal in te vullen en een uitvoerend medewerker (professional) te vragen hetzelfde te doen. In totaal hebben 18 bestuurders (44%) en 12 uitvoerend professionals (29%) de enquête ingevuld (zie tabel 2). In dit hoofdstuk worden de meest opvallende uitkomsten gerapporteerd. Daar waar de antwoorden van GI's en VT of van bestuurders en professionals van elkaar verschillen, wordt dit beschreven. Daar waar gesproken worden over respondenten, gaat het over alle respondenten samen. De resultaten van de enquête per vraag treft u in bijlage 3.

587 J.D. Sprokkereef; kwartiermaker VNG; Gemeentelijke werkgroep evaluatie jeugdwet; Overleg juridisch perspectief (kinderrechter, raad voor de kinderbescherming en wetgevers Rijk); Transisitie Autoriteit Jeugd.

Tabel 2. Functie respondenten per organisatie

Organisatie	Bestuurders/ directeuren Aantal	%	Uitvoerend professionals Aantal	%	Totaal Aantal	%
Gecertificeerde instelling (GI)	8	44,4	5	41,7	13	43,3
Veilig Thuis (VT)	10	55,6	7	58,3	17	56,7
Totaal	18	100%	12	100	30	100

2 Er hebben twee groepsgesprekken plaatsgevonden met belangrijke spelers als het gaat om (on)veiligheid van kinderen. Hierbij waren de volgende partijen vertegenwoordigd: Politie, Raad voor de Kinderbescherming, Samen Veilig Midden Nederland, Jeugdbescherming Amsterdam en West, William Schikkergroep, Jeugdregio Utrecht, Jeugdhulp Friesland, GGZ-Nederland; Dienst JJI en Kinderrechters (zie bijlage 4 voor de deelnemerslijst). Het Openbaar Ministerie (OM) is niet aangehaakt, ondanks dat dit herhaaldelijk geprobeerd is. Het doel van het eerste groepsgesprek, aan het begin van de evaluatie, was om meer inzicht te krijgen in het brede veiligheidsdomein en het perspectief van de belangrijke spelers rondom de Veilig Thuis organisaties en gecertificeerde instellingen op de Jeugdwet en de uitvoering ervan. Het tweede groepsgesprek heeft aan het einde van de evaluatie plaatsgevonden en had als doel de resultaten voorgekomen uit alle benutte bronnen te helpen duiden. Tijdens beide groepsgesprekken is het bovengenoemde onderzoekskader als leidraad gebuikt.

3 Er zijn kwantitatieve gegevens over veiligheid van jeugdigen en hulp in gedwongen kader opgevraagd en geanalyseerd (Jeugdmonitor, CBS-data en openbare gegevens van de Raad voor de Kinderbescherming). Echter ook in deze gegevens was er sprake van grote diversiteit en missende gegevens in de registraties, waardoor het niet mogelijk is uitspraken te doen over de duur van de hulp of inzicht te krijgen in trends die mogelijk voortkomen uit de invoering van de Jeugdwet.

6.1.3 Leeswijzer

Over bovengenoemde deelactiviteiten treft u meer informatie in de bijlagen, het gaat dan om methode en resultaten van de enquetes van beide deelstudies. In dit hoofdstuk worden de resultaten van de verschillende activiteiten gezamenlijk beschouwd en beschreven per deelstudie. Daarbij besteden we zowel aandacht aan de bevindingen uit de literatuur als aan de gegevens uit de enquêtes en de gesprekken. De globale opbouw is daarbij als volgt:

— Allereerst besteden we aandacht aan de relevante waarborgen in de Jeugdwet:
  — Jeugdhulpplicht;
  — Kwaliteitswaarborgen;
  — Rechtspositie van cliënten.

  We geven eerst een korte beschrijving van deze waarborgen. Daarna staan de belangrijkste uitkomsten van de empirische analyse van deze waarborgen weergegeven: in hoeverre worden de waarborgen jeugdhulpplicht, kwaliteit en rechtspositie van de cliënt gerealiseerd?

- Vervolgens gaan we in op het transitie- en transformatieproces en in hoeverre dit aansluit bij de transformatiedoelen: welke veranderingen treden op in het jeugdhulpdomein ten aanzien van de thema's
  - Minder intensieve hulp;
  - Meer samenhangende aanpak;
  - Meer ruimte voor de professional;

  als gevolg van de invoering van de Jeugdwet?
- Vervolgens komen enkele speciale onderwerpen aan bod die niet onder bovenstaande onderdelen geplaatst konden worden.
- Als laatste staan de belangrijkste conclusies beschreven.

6.2 De waarborgen

6.2.1 Relevante waarborgen uit de Jeugdwet

Binnen het onderzoekskader van de evaluatie van de Jeugdwet wordt onderscheid gemaakt tussen waarborgen en transitie- en transformatiedoelen. In dit onderdeel van het hoofdstuk komen de relevante waarborgen uit de Jeugdwet aan de orde. In hoeverre worden de waarborgen jeugdhulpplicht, kwaliteit en rechtspositie van de cliënt gerealiseerd? Per waarborg vindt eerst een toelichting plaats. Vervolgens worden de resultaten van de deelstudie zorglandschap beschreven gevolgd door de resultaten van de deelstudie veiligheid.

6.2.2 Empirische analyse waarborgen

6.2.2.1 Jeugdhulpplicht

In de Jeugdwet staat dat het de plicht is van gemeenten om waar nodig voorzieningen voor jeugdhulp te treffen. Dat gaat over het organiseren van vrij-toegankelijke hulp en, wanneer het niet met vrij-toegankelijke hulp of binnen het eigen netwerk van jeugdigen en gezinnen kan worden opgelost, de toegang tot en beschikbaarheid van gespecialiseerde hulp inclusief de beschikbaarheid van jeugdbescherming, jeugdreclassering en in de inzet van Veilig Thuis. In deze paragraaf komt eerst de uitkomsten van de deelstudie aangaande jeugdhulpplicht aan de orde gevolgd door de uitkomsten van de deelstudie veiligheid.

Zorglandschap

In de deelstudie zorglandschap stonden de volgende twee onderzoeksvragen centraal als het gaat om jeugdhulpplicht:

a Zijn er ontwikkelingen naar een herkenbare en laagdrempelige toegang tot het zorglandschap?
b Zijn er ontwikkelingen naar een passend, deskundig en toereikend zorglandschap?

Deze vragen worden hieronder in samenhang met elkaar besproken.

Inleiding

Met herkenbare toegang wordt bedoeld in hoeverre jeugdigen en ouders de lokale teams weten te vinden als de meest voorkomende vorm waarin de toegang vorm is gegeven. Met laagdrempelige toegang wordt bedoeld of jeugdigen en ouders ook makkelijk aankloppen bij lokale teams met hun hulpvragen. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het tijdig organiseren van passende hulp voor jeugdigen en ouders. Binnen deze deelstudie van de evaluatie van de Jeugdwet wordt passende hulp gedefinieerd als hulp die zo licht mogelijk is, maar ook direct intensief als dat nodig is [588]. Passende hulp vraagt om deskundige beoordeling en toewijzing. Ook vraagt passende hulp om een toereikend aanbod zonder lange wachttijden voor aanmelding of behandeling.

Literatuuronderzoek

Toegang tot jeugdhulp: veelbesproken onderdeel van het nieuwe zorglandschap
Volgens de Transitie Autoriteit Jeugd is er sinds de invoering van de Jeugdwet vooruitgang geboekt als het gaat om het inrichten van de toegangsfunctie [589]. De gemeenten hebben een nieuwe, lokale toegang georganiseerd en de basis van het jeugdhulpstelsel is overeind gebleven waardoor de uitvoering van jeugdhulp kon blijven doorlopen. Een groot deel van de jeugdigen en ouders weet steeds beter waar ze terecht kunnen wanneer ze jeugdhulp nodig hebben. Toch (zie ook hoofdstuk 5) weet ook een aanzienlijk deel van de jongeren en ouders nog niet waar ze terecht kunnen met hun vraag en spreekt een aanzienlijk deel zich kritisch uit over de informatieverstrekking over de hulp [590] [591]. De toegang tot jeugdhulp was één van de meest gemelde onderwerpen in 2016 door jongeren en ouders bij de Monitor Transitie Jeugd toen 32% van alle meldingen ging over de toegang tot jeugdhulp. [592] [593] De toegang tot jeugdhulp wordt in gemeenten op verschillende manieren georganiseerd [594]. Lokale teams kunnen het gehele sociale domein bedienen (van 0 tot 100 jaar) of specifiek op jeugd zijn gericht. Daarbinnen kan de taakstelling weer heel verschillend zijn: van loketfunctie tot (ook) ambulante hulpverlening.

Passende hulp: het belang van deskundigheid
Hoe de toegang is ingericht en wat de taakstelling van de toegang is heeft invloed op de mate van deskundigheid die een professional nodig heeft om passende hulp toe te wijzen dan wel te bieden. Het Samenwerkend Toezicht Jeugd onderzocht de effectiviteit van zorg en ondersteuning aan kwetsbare gezinnen vanuit de wijkteams in zes gemeenten en concludeerde dat kwetsbare gezinnen een andere aanpak nodig hebben dan momenteel vanuit de wijkteams wordt geboden, omdat aan een aantal randvoorwaarden niet is voldaan, zoals de juiste deskundigheid.[595] Het Samenwerkend Toezicht Jeugd beveelt aan dat professionals moeten zijn toegerust met onder andere de juiste

588 http://www.nji.nl/nl/Kennis/Dossier/Integrale-jeugdhulp/Definitie

589 Transitie Autoriteit Jeugd 2017

590 Jong, de, e.a. 2016

591 Cebeon 2016

592 Monitor Transitie Jeugd 2016

593 Jong, de, e.a. 2016

594 Visser e.a. 2014

595 Toezicht Sociaal Domein /Samenwerkend Toezicht Jeugd 2017

competenties (breed kijken, samenwerken met andere relevante professionals, samenhangend plan opstellen en uit voeren). Deze generalistische competenties moeten in lokale teams nog worden ontwikkeld. November 2016 meldt de staatssecretaris aan de kamer dat het lokale maatwerk nog tekort schiet volgens de cliëntenmonitor [596] [597]. Ook ontstaan signalen over het niet tijdig doorverwijzen naar specialistische hulp en over de toename van crisisplaatsingen met de verklaring dat professionals uit lokale teams te lang te lichte hulp blijven bieden waardoor situaties escaleren [598] [599] [600] [601]. Hier wordt verder op ingegaan bij de deelstudie veiligheid. De Kinderombudsman stelt vragen bij de keuzes die gemeenten maken ten aanzien van de achtergrond van professionals in lokale teams. Dit heeft consequenties voor de kwaliteit van de hulp aan jeugdigen en hun ouders [602]. De Kinderombudsman noemt in deze zelfde rapportage het gebrek aan vertrouwen en communicatie tussen de verschillende organisaties in het nieuwe zorglandschap waardoor tijdig schakelen tussen generalistische en specialistische hulp onvoldoende op gang komt. De Transitie Autoriteit Jeugd geeft in maart 2017 in de derde jaarrapportage aan dat volgens gemeenten en jeugdhulpaanbieders de deskundigheid bij lokale teams toeneemt. De rol van jeugd- en wijkteams bij de toegang tot jeugdhulp is in ontwikkeling volgens gemeenten[603].

De rol van de huisarts bij de toegang tot jeugdhulp

Huisartsen blijken de grootste verwijzer naar specialistische jeugdhulp[604]. In november 2016 noemt de staatssecretaris in zijn rapportage aan de kamer dat het verbeteren van contacten tussen gemeenten en huisartsen een aandachtspunt is [605]. De manier waarop een jeugdhulptraject start, is in principe niet van belang; maar wel dat de hulp passend is. Volgens de kwartiermaker zorglandschap van de VNG komt de samenhang tussen voor- en achterkant onvoldoende tot stand. Wanneer specialistische kennis naar voren wordt gehaald kan er ruimte ontstaan aan de achterkant. Om passende zorg te bieden, moet een passende verwijzing worden afgegeven. Daarbij is het belangrijk dat lokale teams, huisartsen en specialistische aanbieders samenwerken [606] [607]. Volgens onderzoeksbureau Significant zetten gemeenten actief in op huisartsen als belangrijke verwijzer van jeugdhulp en komen de gesprekken van de grond [608]. Hospers en Van der Zijde (2016) onderzochten

---

596 Brief van de Staatssecretaris van Volksgezondheid Welzijn en Sport en Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, van 4 november 2016, VWS/2016/ 31839-554

597 Monitor Transitie Jeugd 2016

598 Transitiecommissie Sociaal Domein 2016

599 Brief van de Staatssecretaris van Volksgezondheid Welzijn en Sport en Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, van 4 november 2016, VWS/2016/ 31839-554

600 Branches gespecialiseerde zorg voor jeugd 2017

601 Hospers & Van der Zijde 2017

602 Jong, de, e.a. 2016

603 Transitie Autoriteit Jeugd 2017

604 Yperen, van, Hageraats & Wijnen 2016

605 Brief van de Staatssecretaris van Volksgezondheid Welzijn en Sport en Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, van 4 november 2016, VWS/2016/ 31839-554

606 VNG, *Advies Kwartiermaker Zorglandschap* 2016

607 Yperen, van, Hageraats & Wijnen 2016

608 Batterink, e.a. 2017

de toegang tot jeugdhulp bij vier gemeenten [609]. Zij concludeerden een mogelijk verband tussen het bieden van vrij toegankelijke jeugdhulp in de toegang en een hoger percentage verwijzingen vanuit die toegang (en naar verhouding dus minder via de andere verwijzers). Wanneer bij een gemeente bij de toegang geen vrij toegankelijke hulp werd geboden lag het percentage verwijzingen via de gemeentelijke toegang 10 tot 20% lager dan bij de andere drie gemeenten. De rechtstreekse verwijzingen via de huisarts naar de (specialistische) jeugdhulp zijn in die gemeente juist het hoogst.

Passende hulp: voldoende specialistisch aanbod?
Gemeenten hebben een plicht om –waar nodig– voorzieningen voor jeugdhulp te treffen. Gemeenten zijn verantwoordelijk om samenwerking met andere gemeenten te organiseren waar dat nodig is, bijvoorbeeld ten aanzien van de inkoop van specialistische jeugdhulp.

In de eerste plaats kan gezegd worden dat de basis van de jeugdhulp staat en de continuïteit van zorg aan jeugdigen en gezinnen is tijdens de overgang van 2014 naar de invoering van de Jeugdwet begin 2015 gerealiseerd. Maar ook staan sinds de invoering van de Jeugdwet bovenregionale of landelijke specialistische voorzieningen onder druk [610] [611] [612]. Volgens de Kinderombudsman heeft de gehanteerde bekostigingsstructuur een negatieve invloed op het leveren van passende hulp [613]. Zeer specialistische zorg wordt steeds gefragmenteerder en met kleinere budgetten ingekocht [614]. De staatssecretaris meldt eind 2016 aan de kamer dat er wachtlijsten ontstaan vanwege budgetplafonds bij instellingen [615]. Het Nederlands Jeugdinstituut voerde in opdracht van VWS een onderzoek uit naar de wachttijden en wachtlijsten in de jeugdhulp. Conclusie was dat alle beschikbare gegevens over wachttijden en wachtlijsten moeilijk te vergelijken en te interpreteren waren omdat de verschillende cijfers die aanbieders rapporteren niet zomaar kunnen worden opgeteld [616]. Wel is duidelijk dat er verschillen bestaan tussen gemeenten en regio's in de manier waarop zij voor de jeugdhulp vraag en aanbod met elkaar afstemmen. Die verschillen hangen onder meer samen met de lokale situatie, de specifieke omstandigheden van de betreffende jeugdigen en gezinnen, en het beschikbare aanbod aan jeugdhulp. Volgens het wachtlijstonderzoek is er lokaal en regionaal een intensief ontwikkelings- en afstemmingsproces gaande is waarin gemeenten en aanbieders samen werken aan een passend en integraal aanbod aan hulp.

Enquête

In figuur 2 staan de antwoorden van respondenten werkzaam in lokale teams weergegeven op de vragen omtrent de jeugdhulpplicht. In figuur 3 staan de antwoorden van respondenten werkzaam bij

609 Hospers & Van der Zijden 2017

610 Yperen, van, Hageraats & Wijnen 2016

611 Branches gespecialiseerde zorg voor jeugd 2017

612 Bericht NOS. Jeugdzorg Nederland en Kalverboer: het systeem kraakt en piept. 'Politiek moet problemen jeugdzorg snel aanpakken'.

613 Jong, de, e,a, 2016

614 Transitiecommissie Sociaal Domein 2016

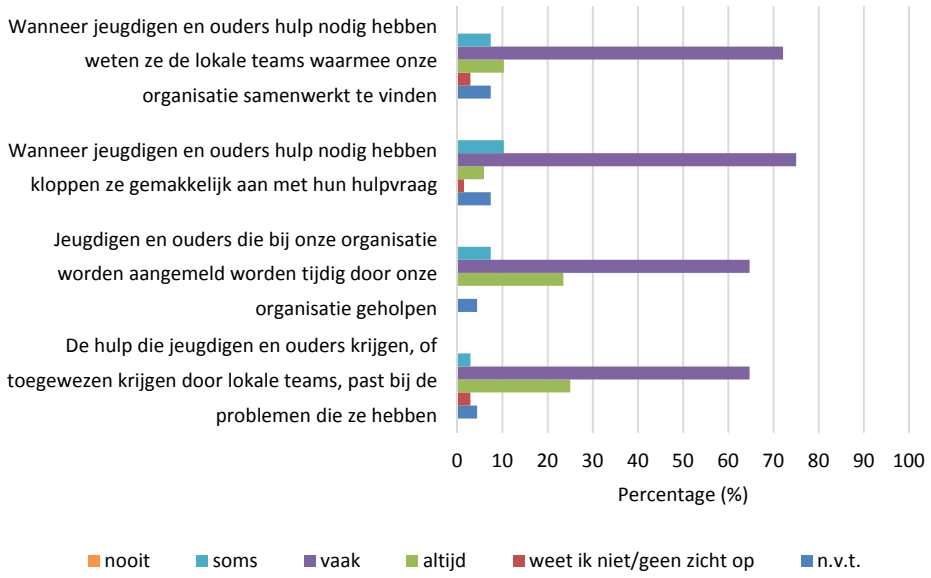
615 Brief van de Staatssecretaris van Volksgezondheid Welzijn en Sport en Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, van 4 november 2016, VWS/2016/554

616 Berg, van den, e.a. 2017

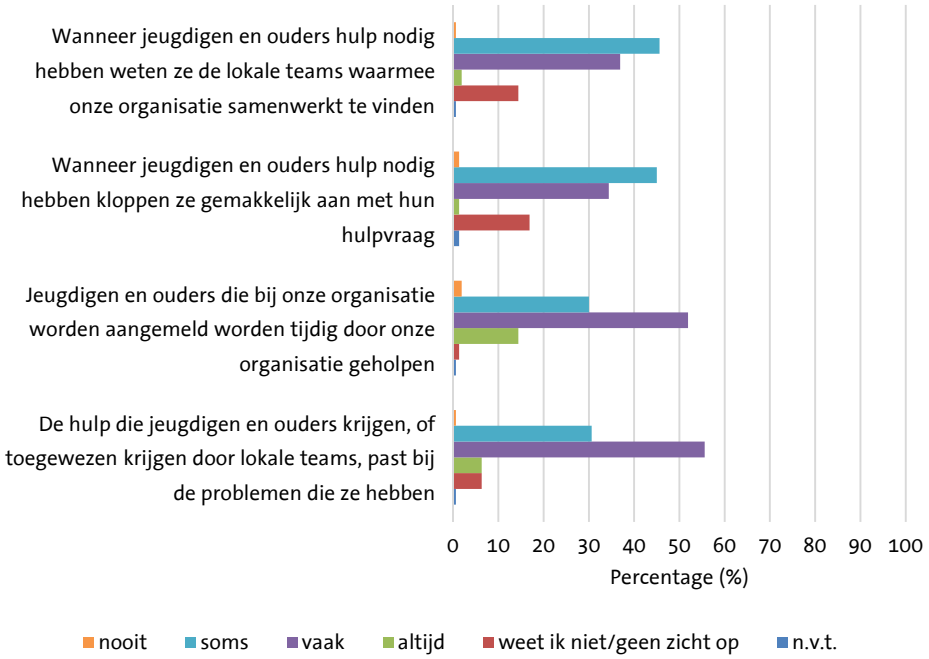
specialistische aanbieders weergegeven. Uit de enquête uitgezet onder lokale teams, specialistische jeugdhulpaanbieders en vrijgevestigden blijkt dat respondenten werkzaam in het specialistische veld kritisch zijn over de herkenbaarheid en laagdrempeligheid van lokale teams. Een aanzienlijk deel van de respondenten rapporteert dat de toegang tot jeugdhulp soms herkenbaar is voor jeugdige en ouders en dat zij soms aankloppen met hun hulpvraag. Daarnaast is er ook een iets kleinere groep specialistische aanbieders die aangeven dat de toegang vaak wel vindbaar is en ook toegankelijk is voor jeugdigen en ouders. Na toetsing blijkt dat lokale teams positiever zijn dan specialistische jeugdhulpaanbieders over in hoeverre jeugdigen en ouders de weg naar de toegang vinden en of zij makkelijk de drempel naar de toegang over stappen. Veel vrijgevestigde jeugdhulpaanbieders geven aan geen zicht te hebben op herkenbaarheid en laagdrempeligheid van de toegang tot jeugdhulp. Degenen die hier wel zicht op hebben zijn even kritisch als de specialistische jeugdhulpaanbieders.

De helft van de specialistische aanbieders geeft aan dat zij jeugdigen en ouders vaak tijdig kunnen helpen. Daarnaast is er nog een aanzienlijk deel van specialistische aanbieders dat aangeeft dat tijdige hulp binnen hun organisatie maar soms mogelijk is. Lokale teams rapporteren aanzienlijk positiever op deze vraag: in het merendeel van de gevallen is tijdige hulp vaak of altijd mogelijk.

Lokale teams rapporteren dat de hulp die wordt toegewezen vaak of altijd passend is. Daarin verschillen zij significant van specialistische aanbieders, waarvan iets meer dan de helft aangeeft dat jeugdigen en ouders vaak passende hulp krijgen toegewezen. Daarnaast is er nog een aanzienlijk deel van specialistische aanbieders die aangeven dat passende hulp maar soms wordt toegewezen. Na toetsing van verschillen in de antwoorden tussen voormalige sectoren blijkt dat dit m.n. geldt voor de respondenten uit de jeugd-ggz. Lokale teams rapporteren aanzienlijk positiever op deze vraag; het merendeel van de respondenten rapporteert dat de hulp vaak of altijd passend is.



Figuur 2. Enkele antwoorden van respondenten werkzaam in lokale teams (n=68) op het thema Jeugdhulpplicht



Figuur 3. Enkele antwoorden van respondenten werkzaam in de specialistische jeugdhulp (n=160) op het thema Jeugdhulpplicht

Naast deze vragen hebben de respondenten ook vragen voorgelegd gekregen over de mate van deskundigheid van lokale teams in situaties van crisis en onveiligheid. Ook hier waren specialistische aanbieders kritischer dan lokale teams. Deze worden behandeld binnen de deelstudie veiligheid.

Uit de literatuur over het zorglandschap zijn 35 knelpunten gedestilleerd die middels de enquête zijn voorgelegd aan respondenten met de vraag om de 5 belangrijkste knelpunten aan te geven. De meeste knelpunten die respondenten aankruisten betroffen jeugdhulpplicht/ toegang tot jeugdhulp. Volgens de specialistische aanbieders is de expertise en kwaliteit van lokale teams daar één van. Verder geeft 59% van de respondenten werkzaam in een lokaal team aan dat wachttijden en wachtlijsten bij jeugdhulpaanbieders een van de belangrijkste knelpunten. Ook 30% van de specialistische aanbieders ervaart dit als een van de belangrijkste knelpunten. Twee knelpunten die respondenten van lokale teams aankruisten betreffen de huisarts als verwijzer: verwijzingen van huisartsen en medisch specialisten naar specialistische jeugdhulp wordt door lokale teams als een van de vijf belangrijkste knelpunten ervaren evenals de samenwerking van lokale teams met huisartsen.

Focusgroepgesprek

Met focusgroepdeelnemers bestaande uit jeugdhulpaanbieders is met name gesproken over de zorgen rondom de deskundigheid van de toegang via de lokale teams. Men vindt de diversiteit in de manier waarop de toegang georganiseerd is niet het grootste probleem, wel zou men meer kaders

willen voor een minimale mate van deskundigheid van lokale teams. Deelnemers geven aan dat de toegang in een gemeente als geheel deskundig en transparant moet zijn, ongeacht de vorm of variant. De juiste professional op de juiste plek is belangrijk voor de kwaliteit van triage. Ook is men kritisch over situaties waarbij lokale teams zorginhoudelijke besluiten nemen en tevens financiële verantwoordelijkheid hebben. Lokale teams moeten passende hulp kunnen toewijzen zonder dat zij belast zijn met de gevolgen van het toewijzen van hulp voor het jeugdhulpbudget.

Dat lokale teams de huisarts als een van de vijf belangrijkste knelpunten ervaren, vraagt volgens de focusgroepdeelnemers om nadere duiding. Tijdens de focusgroepbijeenkomst kon de Landelijke Huisartsen Vereniging (LHV) niet aanwezig zijn. Om die reden zijn vragen van onderzoekers en andere deelnemers aan de focusgroep later telefonisch voorgelegd aan de LHV. De LHV vindt het belangrijk dat de wet voorziet in huisartsen als verwijzer. Inschatten wat er met een kind/jongere aan de hand is en het indien noodzakelijk verwijzen naar passende zorg (triage) is het vak van de huisarts. Sinds de invoering van de Jeugdwet weten huisartsen door gebrek aan terugkoppeling niet altijd waar hun patiënt zich bevindt na verwijzing naar lokale teams. Ze hebben geen zicht op hoe teams zijn samengesteld (m.b.t. deskundigheid) en wat het hulpaanbod is. Dit verschilt soms ook nog per wijk. Voor huisartsen is het belangrijk om te weten naar wie ze kunnen verwijzen en welk aanbod beschikbaar is. Huisartsen missen vaak de informatie hierover vanuit de gemeenten. De LHV pleit voor een (minimaal) basisaanbod van alle lokale teams, dat per gemeente kan worden aangevuld met een extra aanbod. Dat is belangrijk voor patiënten (ze weten waar ze aan toe zijn), en voor samenwerkingspartners en het voorkomt ongelijkheid in zorg per gemeente. Van oudsher hebben huisartsen meer contact met specialisten, het vertrouwen in de lokale teams moet nog worden opgebouwd, men kiest daarom wellicht ook voor de gebaande paden. Op dit moment ervaren huisartsen last van de wachtlijsten in de specialistische hulp. Wanneer een jeugdige niet tijdig passende hulp krijgt heeft dit invloed op alle gezinsleden. Die ziet de huisarts weer in zijn praktijk. De LHV stelt dat huisartsen willen meewerken aan het verminderen van de druk op de specialistische zorg mits: zij kunnen samenwerken met lokale teams, weten wat lokale teams kunnen betekenen voor hun patiënten, zorgvuldig wordt omgegaan met gegevens van patiënten, en wanneer specialistische hulp nodig is, deze ook beschikbaar is.

Samenvatting jeugdhulpplicht deelstudie zorglandschap

Gemeenten hebben een nieuwe, meer lokale, toegang tot jeugdhulp georganiseerd. Er zijn signalen dat jeugdigen en ouders de toegang tot hulp beter kunnen vinden dan tijdens de eerste periode sinds de invoering van de Jeugdwet. De huisarts speelt een belangrijke rol als verwijzer.

Toegankelijkheid en laagdrempeligheid zijn echter nog niet overal op voldoende niveau. Zelf zijn de lokale teams positief over de ontwikkeling van de toegang en de kwaliteit; specialistische jeugdhulpaanbieders zijn minder positief hierover. De toegang is overal verschillend georganiseerd, met veel diversiteit in taken en verantwoordelijkheden van lokale teams. Dat heeft consequenties voor de mate van deskundigheid die een professional in een lokaal team nodig heeft om passende hulp toe te kunnen wijzen of integrale hulp te kunnen bieden. De diversiteit in de manier waarop de toegang georganiseerd wordt, lijkt niet het grootste probleem. Wel het ontbreken van minimale vereisten van deskundigheid van lokale teams.

Bij passende hulp is het belangrijk dat er een goede verbinding en snelle schakeling tussen generalistische basiszorg (vaak uitgevoerd door lokale teams) en specialistische jeugdhulp is[617]. Uit zowel de literatuur over het zorglandschap als de enquête onder bestuurders/managers en professionals van specialistische aanbieders blijkt dat er zorgen zijn over de mate van deskundigheid van professionals van lokale teams als het gaat om het uitvoeren dan wel toewijzen van passende en hulp.

Focusgroepdeelnemers zijn kritisch over situaties waarbij lokale teams zorginhoudelijke besluiten nemen en tevens financiële verantwoordelijkheid hebben. Voor huisartsen geldt dat het belangrijk is om te weten naar wie ze kunnen verwijzen en welk aanbod beschikbaar is. Zij missen vaak de informatie hierover vanuit de gemeenten. Van oudsher hebben huisartsen meer contact met specialisten. Het vertrouwen in de lokale teams moet nog worden opgebouwd, men kiest daarom wellicht ook voor de gebaande paden.

De basis van het jeugdhulpstelsel is vlak na de invoering van de Jeugdwet overeind gebleven, waardoor de uitvoering van jeugdhulp kon doorlopen. Echter worden er ook veel vraagtekens geplaatst bij in hoeverre het specialistische aanbod nog toereikend is. Wachttijden en wachtlijsten bij specialistische jeugdhulpaanbieders worden als belangrijk knelpunt gezien door geënquêteerde bestuurders en professionals van zowel lokale teams als specialistische aanbieders zelf. De oorzaken van wachtlijsten vragen om nader onderzoek.

Veiligheid

Bij deelstudie veiligheid stonden onderstaande onderzoeksvragen centraal wat betreft jeugdhulpplicht:

a Zijn er ontwikkelingen in de toegang tot het gedwongen kader en de expertise op het gebied van (preventie van) onveiligheid in die toegang?
b Is er sprake van toereikende, passende hulp voor jeugdigen waarbij sprake is van (een verhoogd risico op) onveiligheid?

Deze vragen worden hieronder in samenhang met elkaar besproken.

Inleiding

Wanneer de veiligheid van kinderen in het geding is of hun ontwikkeling ernstig wordt bedreigd, en ouders weigeren hun medewerking aan de noodzakelijke hulp, dan is vrijwillige hulp niet toereikend. In die gevallen is een systeem van beschermingsmaatregelen nodig, dat bekend, beschikbaar en bereikbaar is. Op grond van de Jeugdwet moeten gemeenten de veiligheid van jeugdigen bevorderen (art. 2.1 Jw). Tevens zijn gemeenten verantwoordelijk voor de toeleiding naar het gedwongen kader, in situaties waarin de ontwikkeling van kinderen ernstig bedreigd wordt (art. 2.4 Jw). De wet schrijft niet voor op welke wijze dit moet worden vormgegeven. In de toelichting bij de wet staat dat hiervoor bijvoorbeeld een jeugdhulpaanbieder kan worden aangewezen, waar deskundigen werkzaam zijn die

617 http://www.nji.nl/nl/Kennis/Dossier/Integrale-jeugdhulp/Definitie

contacten onderhouden met zowel de Raad voor de Kinderbescherming als met lokale teams. Deze jeugdhulpaanbieder bekijkt of kan worden volstaan met vrijwillige hulp en levert deze dan direct. Indien deze hulpverlening echter stagneert en er substantiële risico's zijn ten aanzien van de ontwikkeling van minderjarigen, wendt de jeugdhulpaanbieder zich tot de Raad voor de Kinderbescherming. Door het aanwijzen van een jeugdhulpaanbieder kan het college een snelle werkwijze creëren zonder onnodige tussenschakels. Dit is slechts één vorm; in de praktijk zijn diverse verschijningsvormen ontstaan, waarvan de bekendste zijn: via een aangewezen aanbieder, via een lokaal team, via een jeugdbeschermingstafel of via Veilig Thuis (VT, voorheen AMHK[618]). De jeugdbeschermingstafel is een samenwerkingsverband, waarin ouders, kinderen ouder dan twaalf jaar, de gemeente, melder / betrokken hulpverlener, medewerker van het adviesteam van de Raad voor de Kinderbescherming, raadsonderzoeker, gezinscoach van het CJG en/of een Jeugdbeschermer van een gecertificeerde instelling samen om tafel gaan en met elkaar te besluiten wat er nodig is om de veiligheid te verbeteren.

Door de decentralisaties zijn de lokale teams verantwoordelijk voor de aanpak en signalering van (on)veiligheid bij kinderen. Een aantal gemeenten heeft ervoor gekozen om lokale teams het mandaat te geven om een onderzoek bij de Raad voor de Kinderbescherming (Verzoek Tot Onderzoek (VTO)) aan te vragen. Toeleiding naar het gedwongen kader kan dus via verschillende routes verlopen via een aangewezen aanbieder, via een lokaal team, via een jeugdbeschermingstafel of via Veilig Thuis (AMHK).

Binnen het (Zorg- en) Veiligheidshuis werken politie en justitie samen met de lokale hulpverlening en worden jeugdigen besproken bij wie sprake is van complexe problematiek op meerdere leefgebieden in combinatie met risico op crimineel gedrag. Afstemming van de gemeente met het (Zorg- en) Veiligheidshuis is dan nodig ten aanzien van de eventuele inzet van civiele, bestuurlijke en/of strafmaatregelen in het gezin.

Besluit de Raad voor de Kinderbescherming dat een beschermingsmaatregel noodzakelijk is, dan dient de raad hiertoe een verzoek in bij de kinderrechter. Deze kan een ondertoezichtstelling uitspreken of in het uiterste geval het gezag van ouders beëindigen.

De uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering lag voorheen bij Bureau Jeugdzorg. Na de decentralisatie ligt die verantwoordelijkheid bij de gecertificeerde instellingen (GI). Gemeenten hebben met deze GI's contracten afgesloten en afspraken gemaakt. De GI's zijn bovenregionaal werkzaam en hebben dus met meerdere gemeenten te maken.

De gemeenten zijn verantwoordelijk voor een goede samenwerking tussen VT, de hulpverlenende instanties, de politie, de gecertificeerde instellingen en de Raad voor de Kinderbescherming. Daarbij hebben gemeente de plicht voor kwantitatief en kwalitatief voldoende aanbod van jeugdhulp, jeugdreclassering en jeugdbescherming en de inzet van Veilig Thuis te zorgen. Dit aanbod dient passend en tijdig beschikbaar te zijn.

618 Veilig Thuis is een nieuwe organisatie, tot stand gekomen uit de samenvoeging van het advies- en meldpunt kindermishandeling (AMK) en de steunpunten huiselijk geweld(SHG); het advies en meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling (AMHK).

Om kinderen te beschermen zijn er formele jeugdbeschermingsmaatregelen als ondertoezichtstelling en voogdij. Deze hulp wordt alleen ingezet na onderzoek door de Raad voor de Kinderbescherming en een uitspraak van de rechter. We spreken in dat geval ook wel over 'dwang'. Naast dwang is in de praktijk ook 'drang' ontstaan. Drang kent verschillende verschijningsvormen. Zie ook hoofdstuk 3 voor informatie over de wettelijke basis voor drang. Kenmerkend is dat aan drang-trajecten geen onderzoek of uitspraak van een rechter vooraf is gegaan. Er zijn echter wel voorwaarden voor ouders aan verbonden: drang-trajecten zijn niet vrijblijvend. Vaak zijn drang-trajecten de laatste kans om een jeugdbeschermingsmaatregel te voorkomen. Professionals noemen drang daarom ook wel 'preventieve jeugdbescherming'.

Literatuuronderzoek

Binnen de toeleiding naar het gedwongen kader, zo geeft de Kinderombudsman aan in 2015[619], zijn er een aantal knelpunten te noemen:

1 Kwaliteit verzoek tot raadsonderzoek
2 Handelingsverlegenheid: tussen eigen kracht en veiligheid
3 Ketensamenwerking: routes, rolverdeling en regie

Kennis en ervaring rondom veiligheidsvraagstukken, wanneer op te schalen en hoe te handelen, zou voor een groot deel debet zijn aan deze knelpunten.[620]

Wat opvalt in de geraadpleegde bronnen is dat het woord jeugdhulpplicht er niet in voor komt. Wel wordt er veel gesproken over verantwoordelijkheden. Gemeenten tonen zich verantwoordelijk voor de verschillende elementen van de jeugdhulpplicht zoals die in de definitie staan: een passend aanbod van voldoende kwaliteit dat tijdig beschikbaar is. Het gaat dan om de verplichting om cliënten van informatie te voorzien, de verplichting om te voldoen aan standaarden voor inkoop en verantwoording, en de verplichting om regionaal samen te werken op het gebied van gespecialiseerde hulp, waaronder hulp in gedwongen kader. Echter, zo lezen we in een brandbrief van de branches in 2017, "Te veel aandacht en ook geld gaat naar bureaucratie en naar foute verwijzingen". De beoogde verandering blijft veelal achter. De decentralisatie was een voorwaarde voor de transformatie. Maar de gewenste transformatie volgt niet automatisch uit de decentralisatie. Er is een groter wordende kloof tussen de werkelijkheid aan de landelijke overlegtafels en de werkelijkheid in de regio's".[621] De toeleiding naar het gedwongen kader via de lokale teams is op veel plekken in het land nog geen gebaand pad, bovendien ontbreken uniforme minimumnormen over wat er nodig is om dat pad goed begaanbaar te maken[622]. Daarbij concludeert het Samenwerkend Toezicht Jeugd dat de aanpak die wijkteams op dit moment bieden nog onvoldoende passend is om tot een tijdige en effectieve aanpak te komen voor de kwetsbare gezinnen.[623]

619 Baracs e.a. 2015

620 Baracs e.a. 2015

621 Branches gespecialiseerde zorg voor jeugd 2017

622 Batterink, e.a. 2017

623 Toezicht Sociaal Domein & Samenwerkend Toezicht Jeugd, *Signaleren van onveiligheid bij jeugdigen in het sociaal domein* 2016

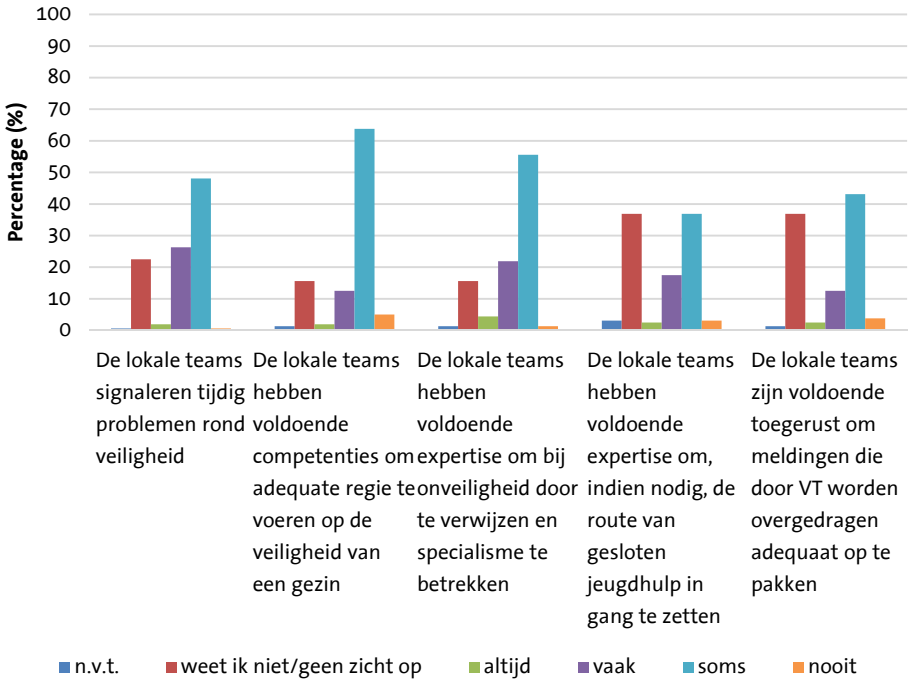
Enquête

Uit de enquêtes (zie bijlage 6.C voor de resultaten) onder bestuurders/directeuren en professionals van Veilig Thuis organisaties en gecertificeerde instellingen komt naar voren dat Veilig Thuis herkenbaar is als advies- en meldpunt voor professionals en in iets mindere mate ook voor burgers. Daarnaast is meer dan 90% van de respondenten van mening dat de eigen organisatie, zowel binnen VT als GI's, aangemelde cliënten vaak tot altijd tijdig helpt. Dit is een opmerkelijke uitkomst, met name van VT. De inspectie[624] concludeert recent immers dat er te vaak wachtlijsten zijn bij VT en dat de capaciteit niet altijd voldoende is om het aantal meldingen aan te kunnen.

Over de rol van de lokale teams in de toeleiding naar het gedwongen kader wordt het volgende gezegd: Ruim 70% van de respondenten geeft aan dat soms tijdig onveiligheidsrisico's worden gesignaleerd bij gezinnen. Ruim 80% geeft aan dat expertise van lokale teams als het gaat om veiligheid soms voldoende is, maar vaak dus ook niet. Gi's en VT verschillen hierin niet van mening. Dit laatste punt, gebrek aan expertise op het gebied van veiligheid binnen lokale teams, is tevens het door de respondenten meest genoemde knelpunt.

Uit de enquête uitgezet binnen de deelstudie zorglandschap onder lokale teams en zorgaanbieders blijkt dat ook de specialistische aanbieders kritisch zijn over de deskundigheid van lokale teams in situaties waarbij er sprake is van onveiligheid (zie figuur 4). Een overgroot deel van de respondenten geeft aan dat soms tijdig wordt gesignaleerd en soms voldoende expertise aanwezig is bij lokale teams om in dergelijke gevallen regie te voeren of adequaat door te verwijzen. Respondenten werkzaam in een lokaal team zijn zelf positiever over hun competenties op dit gebied. Ook als het gaat over de expertise in lokale teams om de route van gesloten jeugdzorg in te zetten antwoordden respondenten uit lokale teams significant positiever dan de respondenten werkzaam in de specialistische jeugdhulp organisaties.

624 Inspectie Jeugdzorg & Inspectie voor de Gezondheidszorg 2017



Figuur 4. De expertise in lokale teams rondom veiligheid volgens specialistische jeugdhulpaanbieders (n=160)

Groepsgesprekken

Uit de groepsgesprekken komt naar voren dat de toeleiding via VT naar de Raad voor de Kinderbescherming of de route via de jeugdbeschermingstafels er is en goed gevonden wordt. Knelpunten worden ervaren in de kwaliteit van de verzoeken tot onderzoek vanuit de lokale teams en rond de uiteindelijke inzet van passende hulp in gedwongen kader. Het realiseren van passende hulp blijkt in de praktijk lastig en is niet altijd tijdig en dichtbij. Er zijn wachtlijsten, er is om te bezuinigen flink gesneden in budgetten van de specialistische jeugdhulp, waardoor bepaalde hulpvormen niet of veel minder beschikbaar zijn. Ook is er meer bureaucratie dan voorheen waardoor het langer duurt voordat cliënten daadwerkelijk de hulp krijgen die ze nodig hebben als de veiligheid in het geding is. De kwaliteit van kennis en ervaring in de lokale teams omtrent (on)veiligheid wordt als belangrijk aandachtspunt genoemd, vooral ook in samenhang met handelingsverlegenheid.In de gesprekken komt naar voren dat er veel gesignaleerd wordt door de lokale teams en het merendeel van de problemen wordt goed aangepakt samen met gezinnen en hun netwerk. Echter – zo wordt in de gesprekken naar voren gebracht - bij de gezinnen met complexere problematiek en vooral als er sprake is van (een verhoogd risico op) onveiligheid, verloopt dit nog minder goed, waardoor er te lang gewerkt wordt vanuit het eigen-kracht principe, terwijl gezinnen daarmee niet gebaat zijn of lichte interventies worden ingezet terwijl er direct opgeschaald had moeten worden.

De vraag die gesteld is: Is de rol die lokale teams nu spelen als het gaat om gezinnen waarbij er risico's zijn op onveiligheid, wel reëel; overvragen we ze niet? Hierop is geantwoord dat de vraag wel reëel is, als we met elkaar echt die beweging naar voren willen maken, maar dat er qua professionalisering van lokale teams dan nu nog vaak tekortgeschoten wordt. Dit heeft te maken met de ruimte die de wet gemeenten biedt qua inrichting en het takenpakket van lokale teams; die ruimte leidt tot veel (gewenste) diversiteit. Dat is mooi, maar brengt ook risico's met zich mee en daar zijn nog niet altijd oplossingen voor gevonden.

Verdere professionalisering van de lokale teams op het gebied van onveiligheid is zeker noodzakelijk, zo geven de deelnemers aan. Om specialistisch aanbod - waartoe ook het aanbod in gedwongen kader behoort - lokaal beschikbaar te hebben en houden, lijkt het goed om bijvoorbeeld de jeugdzorgregio's (J42) meer positie te geven in de wet. Door op een grotere schaal dit specialistische aanbod te organiseren, kan het lokaal beschikbaar blijven, zo is de gedachtegang. Men is zich ervan bewust dat dit weer tot andere knelpunten zal leiden, maar voor de beschikbaarheid van het aanbod zou dit een mogelijkheid zijn.

Spoedverzoeken/crisisplaatsingen gevolg van gebrek aan expertise bij lokale teams

Een apart te noemen onderwerp binnen het waarborgen van jeugdhulpplicht is: spoedverzoeken en crisisplaatsingen. Zowel de Kinderombudsman als Hospers en Vernhout spreken over signalen die erop wijzen dat sinds de invoering van de Jeugdwet het aantal spoedverzoeken en crisisplaatsingen die leiden tot een spoedopname in de Jeugdzorg^{PLUS} toenemen. [625,626] Deze signalen kunnen (nog) onvoldoende onderbouwd worden met harde cijfers.[627] Niet alle instellingen registreren crisisplaatsingen duidelijk in hun systeem en wanneer ze dit wel registreren zijn cijfers moeilijk te vergelijken doordat de gehanteerde definitie 'crisisplaatsing' per instelling verschilt. In eerder onderzoek blijken de ervaringen wat betreft crisisplaatsingen van een aantal Jeugdzorg^{Plus} instellingen en hun geregistreerde cijfers over crisisplaatsingen in de Jeugdzorgplus niet altijd overeen komen.[628] Hoewel er regionaal wel cijfers beschikbaar zijn (bijv. de regio's Haaglanden en Rijnmond) waaruit blijkt dat er sprake is van een toename in het aantal spoedverzoeken en crisisplaatsingen, is het nog niet mogelijk om te concluderen dat er een aantoonbare landelijke trend te zien is van toename van het aantal crisisplaatsingen[629]. Er zijn ook signalen dat deze mogelijke trend van toename crisisplaatsingen al voor de invoering van de Jeugdwet is ingezet. [630]

Uit de groepsinterviews en uit literatuur[631] lijkt één van de verklaringen van de mogelijke toename van spoedverzoeken en crisisplaatsingen, de matige kennis en expertise over onveiligheid binnen lokale teams te zijn. Zo wordt er in het groepsgesprek gezegd: "*...er wordt te lang 'aangemodderd' in*

625 Baracs e.a 2016

626 Hospers & Vernhout 2017

627 Hospers & Vernhout, 2017

628 Hospers & Vernhout, 2017

629 Hospers & Vernhout, 2017

630 Hilhorst & Broeders 2016

631 Baracs e.a. 2016

lokale teams, waardoor er een groei aan spoedverzoeken bij de kinderrechters is ontstaan." Professionals in het gedwongen kader signaleren dat professionals in lokale teams te lang vrijwillige hulp bieden, vanuit de 'eigen kracht-gedachte' in casussen met 'zwaardere' problematiek[632]. Opschaling naar zwaardere vormen van hulp gebeurt volgens instellingen in het gedwongen kader in veel gevallen niet tijdig, waardoor een crisisplaatsing uiteindelijk de enige oplossing is. Overigens is het tegenovergestelde ook mogelijk. Wanneer professionals in lokale teams te weinig kennis en expertise hebben wat betreft veiligheid, is de mogelijkheid dat ze juist te snel opschalen[633].

In de Jeugdwet is opgenomen dat er waar mogelijk lichtere vormen van hulp ingezet moeten worden. Indien er wel zwaardere vormen van hulp nodig is, dient er zo snel mogelijk te worden afgeschaald naar lichtere vormen van hulp. De Kinderombudsman spreekt over een mogelijke afname van de behandelduur binnen Jeugdzorgplusinstellingen[634]. Wanneer jeugdigen uit de gesloten plaatsing komen, is nazorg/passende hulp belangrijk. Echter, zo schrijven de Kinderombudsman en Hilhorst en Broeders, jeugdigen krijgen deze (langdurige) passende hulp in de thuissituatie (ambulante hulp) niet voldoende. Met als mogelijk gevolg dat de situatie snel weer verergert en (opnieuw) een crisisplaatsing/spoedplaatsing nodig is [635]. Een groep die hierbij apart genoemd moet worden, zijn de jeugdigen die net 18 geworden zijn. Zij vallen formeel niet meer onder de Jeugdwet en dat heeft gevolgen voor de hulp die ze ontvangen. In veel gevallen stopt deze hulp in het gedwongen kader; ze krijgen alleen verdere hulp als ze een hulpvraag formuleren. De kans dat deze jeugdigen uit deze groep tussen wal en schip vallen en later terugkomen in de zorg met verergerde problematiek is groot, zo horen we onder meer van de deelnemers aan de groepsgesprekken. Met name de kinderrechters hebben hierover grote zorgen en voelen zich onmachtig: "*Het enige dat we kunnen doen is ons advies meegeven*".

Of de (eventuele) toename van het aantal crisisplaatsingen een gevolg is van de invoering van de Jeugdwet of door het nieuwe stelsel de mogelijke trend is toegenomen is niet eenduidig te beantwoorden.

Samenvatting jeugdhulpplicht deelstudie veiligheid

De vragen die in dit deel centraal stonden waren:

a Zijn er ontwikkelingen in de toegang tot het gedwongen kader en de expertise op het gebied van (preventie van) onveiligheid in die toegang?
b Is er sprake van toereikende, passende hulp voor jeugdigen waarbij sprake is van (een verhoogd risico op) onveiligheid?

De toegang via meld- en adviespunt Veilig Thuis en de Raad voor de Kinderbescherming is goed vindbaar, daar is men het grotendeels over eens. Maar het daadwerkelijk organiseren van tijdig passende hulp lukt nog onvoldoende en ook de route via de lokale teams verloopt nog niet altijd

632 Baracs e.a. 2016

633 Hospers & Vernhout 2017

634 Baracs e.a. 2016

635 Hilhorst & Broeders 2016

soepel. Dat heeft een heleboel mogelijke oorzaken, waarvan gebrek aan expertise en ervaring (handelingsverlegenheid) rondom veiligheid binnen de lokale teams het meest genoemd wordt. Te vroeg of te laat opschalen is hiervan een mogelijk gevolg. Waar het veelal aan ontbreekt is toereikende professionalisering van de lokale teams om veiligheidsrisico's te signaleren en ernaar te handelen, zo geven respondenten aan. Er wordt veel gesignaleerd, maar bij gezinnen met complexere problematiek en vooral als er sprake is van (een verhoogd risico op) onveiligheid bestaat de indruk dat er soms te lang gewerkt vanuit het eigen-kracht principe of met te lichte interventies, terwijl er direct opgeschaald had moeten worden. Wat hierin meespeelt is de ruimte die de wet gemeenten geeft om lokale teams naar eigen inzicht in te richten. Het ontbreken van uniforme minimum-normen daarbij leidt tot knelpunten in het realiseren van de jeugdhulpplicht.

Wat betreft de beschikbaarheid van passende hulp, geven de respondenten aan dat er sprake is van wachtlijsten; om te bezuinigen is er flink gesneden in budgetten van de specialistische jeugdhulp, waardoor bepaalde hulpvormen niet of veel minder beschikbaar zijn. Ook is er meer bureaucratie dan voorheen waardoor het langer duurt voordat cliënten daadwerkelijk de hulp krijgen die ze nodig hebben als de veiligheid in het geding is. Om specialistisch aanbod - waartoe ook het aanbod in gedwongen kader behoort - lokaal beschikbaar te hebben en houden, wordt gesuggereerd om de jeugdzorgregio's (J42) meer positie te geven in de wet. Door op een grotere schaal dit specialistische aanbod te organiseren, kan het lokaal beschikbaar blijven, zo is de gedachtegang. Men is zich ervan bewust dat dit weer tot andere knelpunten zal leiden, maar voor de beschikbaarheid van het aanbod zou dit een mogelijkheid zijn.

Volgens de respondenten leiden de handelingsverlegenheid bij lokale teams en de problemen met de beschikbaarheid van aanbod onder meer tot een toename van spoedverzoeken en crisisopnamen. Deze toename konden wij niet met de cijfers over jeugdhulpgebruik bevestigen. Bovendien is niet duidelijk of een eventuele toename ontstaan is door de invoering van de Jeugdwet of al ingezet was voor de invoering van de Jeugdwet.

6.2.2.2 Kwaliteit

Het tweede thema betreft onderdelen van de Jeugdwet die gaan over de kwaliteit van jeugdhulp. Gemeenten dienen kwaliteit van de uitvoering van jeugdhulp te faciliteren. Zij kunnen bij aanbieders van jeugdhulp eisen stellen aan kwaliteit. De verantwoordelijkheid van de inhoudelijke kwaliteit van de uitvoering van jeugdhulp ligt bij de beroepsgroepen zelf. De inspecties zien toe op de uitvoering van de onderdelen van de wet waar organisaties toe verplicht zijn. De minister van Justitie en Veiligheid is verantwoordelijk voor het certificeringsstelsel van de gecertificeerde instellingen.

Belangrijke onderdelen van de Jeugdwet die onder de kwaliteitswaarborgen vallen zijn de norm verantwoorde werktoedeling, het gebruik van een hulpverleningsplan, familiegroepsplan of plan van aanpak als onderdeel van verantwoorde hulp, het kwaliteitsregister jeugd voor de registratie professionals, de Verklaring Omtrent Gedrag (VOG) die jeugdhulpprofessionals moeten kunnen voorleggen, verplichte meldcode kindermishandeling en huiselijk geweld, meldplicht calamiteiten en geweld, de verplichting tot waarheidsvinding en de verplichting aan jeugdhulpaanbieders om een onafhankelijk vertrouwenspersoon te organiseren.

Zorglandschap

In de deelstudie zorglandschap stond de volgende onderzoeksvraag centraal als het gaat om kwaliteit:

— Zijn er ontwikkelingen naar verbetering van kwaliteit van zorg?

Inleiding

Bij dit thema van de evaluatie van de Jeugdwet gaat het met name over de kwaliteit van de uitvoering van jeugdhulp in het zorglandschap (lokale teams en specialistische aanbieders). Een deel van de literatuur over de kwaliteit van de lokale teams is al behandeld binnen het thema jeugdhulplicht omdat een deskundige toegang relevant is voor het toewijzen van passende hulp.

Literatuuronderzoek

Het uitgangspunt van de stelselherziening jeugd is dat jeugdhulp beter, efficiënter en effectiever op lokaal niveau geregeld kan worden. Volgens de Transitiecommissie Sociaal Domein zijn professionals de sleutel tot succesvolle transformatie[636]. Daarom is het belangrijk om kennis en expertise bij jeugdhulpprofessionals te bevorderen. De kwaliteitsverbetering van alle jeugdhulpprofessionals worden gestimuleerd middels het Programma Professionalisering Jeugdhulp en Jeugdbescherming 2015-2019 (PPJ&J) waarbij onder meer professionals zich kunnen registreren in het kwaliteitsregister jeugd. Het Kwaliteitskader Jeugd van PPJ&J beschrijft wanneer een geregistreerde professional moet worden ingezet en wanneer een niet-geregistreerde professional kan worden ingezet [637]. Dit biedt jeugdhulpaanbieders een leidraad voor verantwoorde werktoedeling. Parallel aan genoemde activiteiten voor het borgen van de kwaliteit van jeugdhulp wordt door hogescholen in afstemming met PPJ&J een opleidingsprofiel jeugdhulpwerker ontwikkeld voor professionals die handelen in overeenstemming met de Jeugdwet. Ook heeft de inspectie voor jeugdzorg toetsingskaders ontwikkeld voor lokale teams en specialistische jeugdhulpaanbieders [638] [639]. Niet de Jeugdwet maar het tuchtrecht bepaalt dat jeugdprofessionals zich moeten houden aan beroepscodes en richtlijnen [640]. De staatssecretaris rapporteert in februari 2017 dat er de afgelopen jaren (al vanaf de voorbereiding op de invoering van de Jeugdwet) vele en goede stappen zijn gezet om de kwaliteit en de effectiviteit van de jeugdhulp te verbeteren en innovatie te stimuleren [641]. Naast bovengenoemde zaken zijn er de ontwikkeling van de Richtlijnen voor Jeugdhulp en Jeugdbescherming, ontwikkeling van de jeugdmonitor, beleidsinformatie voor jeugdhulp, de door ZonMw gefinancierde regionale Academische werkplaatsen Transformatie Jeugd en de ontwikkeling van de outcome-indicatoren over

636 Transitiecommissie Autoriteit Jeugd 2017

637 Professionalisering Jeugdhulp en Jeugdbescherming 2016

638 Inspectie Jeugdzorg 2015

639 Inspectie Jeugdzorg 2014

640 http://www.nji.nl/nl/Kennis/Dossier/Integrale-jeugdhulp/

641 Brief van Staatssecretaris Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 17 februari 2017, VWS/2017/ 31839-561

de resultaten van jeugdhulp [642] [643] [644] [645] [646]; projecten die ook als doel hebben bij te dragen aan verbetering van de kwaliteit van jeugdhulp.

Er is veel ontwikkeld maar desondanks is er weinig bekend over in hoeverre alle activiteiten leiden tot een daadwerkelijke kwaliteitsverbetering van jeugdhulp. Er is een onderzoeksrapport van bureau KBA naar de implementatie en toepasbaarheid van het Kwaliteitskader Jeugd [647]. Na veldraadpleging middels groepsgesprekken bleek dat men in grote lijnen bekend is met het kwaliteitskader en dat het veelal gewaardeerd wordt als instrument om de kwaliteit van de jeugdhulp te verbeteren. Het kwaliteitskader heeft geleid tot actie van de jeugdhulpaanbieders, in het bijzonder wat betreft vooraanmelding en registratie van medewerkers. Op de werkvloer wordt het nog maar op beperkte schaal gebruikt, is de indruk. Daar waar het maar op beperkte schaal wordt gebruikt heeft dat niet met het kwaliteitskader te maken maar met alle veranderingen in de jeugdhulp inclusief de daarmee toenemende druk op professionals en organisaties. Het gebruik van het kader wordt ook geremd doordat gemeenten volgens de aanbieders van jeugdhulp eisen stellen die soms lastig met het kader te verenigen zijn, de onduidelijkheid over de inzet van niet geregistreerde professionals en de onzekerheid over de wijze waarop de inspecties het kader gaan handhaven. Jeugdhulpaanbieders wijzen op de rol van de gemeente die het kwaliteitskader onvoldoende zouden kennen of eraan voorbijgaan en andere eisen stellen dan uit het kader kunnen worden afgeleid [648]. Volgens de Transitiecommissie Sociaal Domein kan de kwaliteit van de jeugdhulp onder andere toenemen door een betere samenwerking tussen de verschillende betrokken professionals, binnen en buiten het zorgveld, en door de zorg dichtbij het kind en zijn of haar sociale omgeving te organiseren[649].

Kwaliteit van jeugdhulp komt onder druk te staan wanneer professionals werkstress ervaren. Volgens een studie van o.a. TNO blijkt er een disbalans tussen taakeisen en regelmogelijkheden voor professionals in de jeugdhulp [650]. Jeugdhulpprofessionals ervaren significant meer werkdruk dan andere zorgprofessionals. De veranderde werkcontext sinds de transitie draagt bij aan het ontwikkelen van werkstress bij jeugdhulpprofessionals (ingewikkelde organisatiestructuur van jeugdhulp, baanonzekerheid) ook worden een hoge caseload en veel rapportage als stressoren genoemd.

Enquête

Ten aanzien van het thema kwaliteit zijn lokale teams wederom overwegend positiever dan specialistische aanbieders. Specialistische aanbieders zijn met name kritisch over de middelen die gemeenten bieden om de kwaliteit van de hulp op peil te houden (zie Figuur 6). De helft van de

642 http://richtlijnenjeugdhulp.nl/

643 http://jeugdmonitor.cbs.nl/nl-nl/

644 https://www.waarstaatjegemeente.nl/

645 https://www.zonmw.nl/nl/onderzoek-resultaten/jeugd/programmas/programma-detail/academische-werkplaatsen-jeugd/

646 http://www.nji.nl/nl/Kennis/Dossier/Monitoring/Harmonisatie-outcome-monitoring

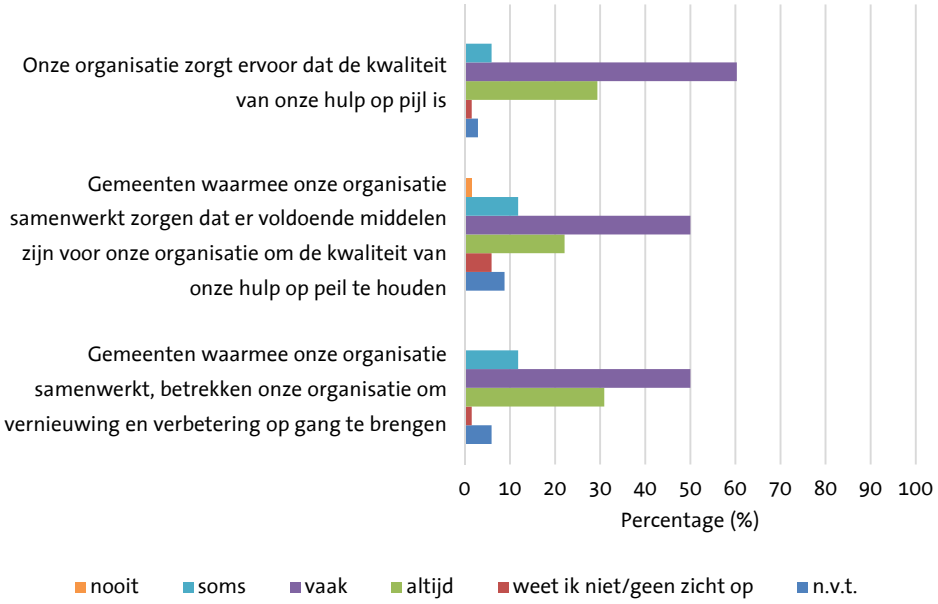
647 Boer, den, & Peters 2016

648 Boer, den, & Peters 2016

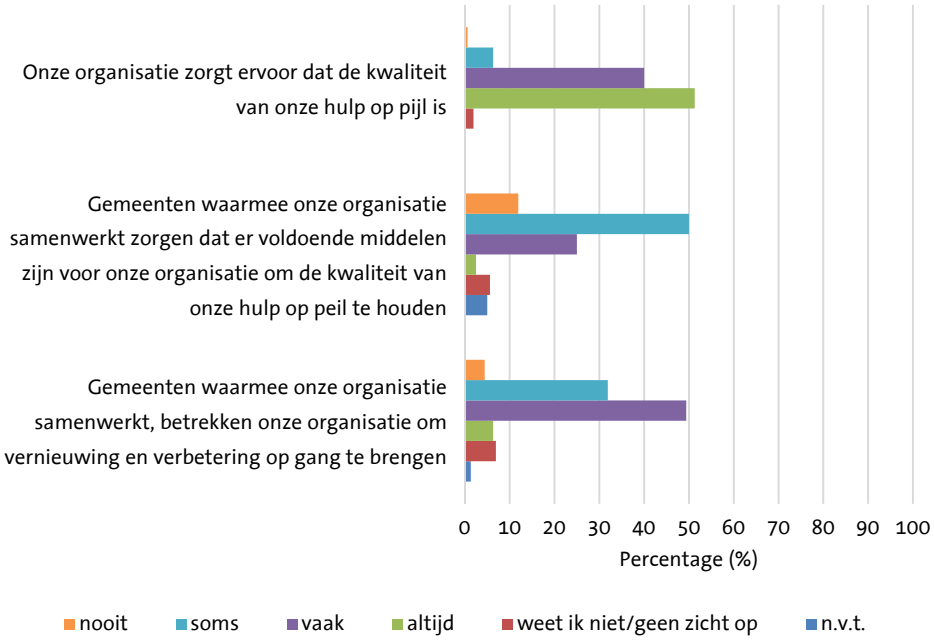
649 Transitie Commissie Sociaal Domein, *Inventarisatie Jeugdhulp: Transformatie Jeugd nog in de kinderschoenen* 2016

650 Koppele, te, Ende, van den, Kooij 2017

specialistische aanbieders rapporteert dat er soms voldoende middelen zijn ten opzichte van de helft van de lokale teams die rapporteert dat er vaak voldoende middelen zijn. Een aanzienlijk deel van de vrijgevestigden rapporteert zelfs dat er nooit voldoende middelen zijn om de kwaliteit op pijl te houden. Zowel de helft van de specialistische aanbieders als de helft van de lokale teams geven aan dat zij vaak door gemeenten betrokken worden bij vernieuwingen en verbeteringen aangaande jeugdhulp. Meer dan een kwart van de lokale teams geeft aan dat zij altijd betrokken worden bij vernieuwingen en verbeteringen (zie figuur 5). De helft van de vrijgevestigden geeft aan soms betrokken te worden door gemeenten.



Figuur 5. Enkele antwoorden van respondenten werkzaam in lokale teams op het thema Kwaliteit (n=68)



Figuur 6. Enkele antwoorden van respondenten werkzaam in de specialistische jeugdhulp op het thema Kwaliteit (n=160)

Van de respondenten werkzaam bij lokale teams geeft bijna de helft aan soms professionals in te zetten die niet geregistreerd zijn in het kwaliteitsregister (op basis van de uitzonderingsregel van de norm verantwoorde werktoedeling). Dat is meer dan specialistische aanbieders waarbij ongeveer een derde aangeeft niet geregistreerde professionals in te zetten bij de uitvoering van jeugdhulp. Die laatste betreffen met name specialistische aanbieders voor jeugdigen met een (licht) verstandelijke beperking.

Respondenten werkzaam in de sector voor jeugdigen met een beperking, J-GGZ en organisaties die meerdere vormen van jeugdhulp bieden, rapporteren vaker dan respondenten uit lokale teams dat jeugdigen en ouders informatie ontvangen over hoe zij contact op kunnen nemen met een onafhankelijk vertrouwenspersoon. Echter, allen scoorden hoog: vaak tot altijd werd informatie over de vertrouwenspersoon beschikbaar gesteld.

Bij het thema kwaliteit is ook verschillend gescoord door bestuurders/ leidinggevenden en professionals. Zo zijn professionals kritischer over de mate waarin HBO- en WO-professionals geregistreerd staan in een kwaliteitsregister, kritischer over de mate waarin jeugdigen en ouders informatie ontvangen over de onafhankelijke vertrouwenspersoon en kritischer over de mate waarin de eigen organisatie de kwaliteit van de zorg op peil houdt. Ondanks de significante verschillen tussen bestuurders/ leidinggevenden en professionals op deze onderdelen van de Jeugdwet scoren beide groepen gemiddeld genomen positief op deze vragen (van vaak tot altijd).

Sinds de invoering van de Jeugdwet voelen organisaties en professionals zich even veel tot meer verantwoordelijk voor de kwaliteit van de hulp die zij bieden dan voor de invoering van de Jeugdwet. De lokale teams en Jeugd- en opvoedhulpaanbieders hebben gemiddeld hoger gescoord op deze vraag dan respondenten van de sector voor jeugdigen met een beperking en Jeugd GGZ die gemiddeld genomen aangeven dat zij zich even verantwoordelijk voelen als voor de invoering van de Jeugdwet. Dat laatste wordt ook gerapporteerd door vrijgevestigden.

Respondenten is een open vraag voorgelegd over wat volgens hen zou bijdragen aan de kwaliteit van de geboden hulp. Respondenten geven aan dat het verminderen en vereenvoudigen van administratieve lasten en regeldruk bijdraagt aan het verbeteren van de kwaliteit van de jeugdhulp. Een respondent verwoordde dit als volgt:

"Vermindering administratieve lasten en meer 'doen wat nodig is' zonder daarin beperkt te worden door (registratie)systeemeisen, financiële verantwoordingseisen, of procedures die niet helpend maar leidend/beklemmend zijn." Een andere veel voorkomende reactie gaat over zaken die te maken hebben met de financiering van hulp en de invloed daarvan op de kwaliteit (zoals duidelijkheid over budgetten, passende tarieven, vereenvoudigen van de inkoop/aanbesteding, integrale budgetten, flexibel budget om maatwerk te bieden, voldoende budget voor hoog gekwalificeerd personeel, budget voor scholing van de professionals en een innovatiebudget). Meerdere respondenten geven aan dat de combinatie van bezuiniging en verhoging van de bureaucratie ervoor zorgen dat er minder ruimte is voor ontwikkeling, innovatie en kwaliteit.

Een respondent verwoordde dit als volgt: *"De bezuiniging van 15% en de bureaucratie die bijna 20% van het totaal budget opsoupeert, maakt dat er steeds minder middelen beschikbaar zijn voor ontwikkeling, innovatie en kwaliteit. Vanuit de opdrachtgevers vindt geen sturing plaats op kwaliteit."*

Verder noemen respondenten ook zaken omtrent (bij)scholing, intervisie en (brede) deskundigheidsbevordering die volgens hen bijdragen aan de verbetering van de kwaliteit van de geboden jeugdhulp. De volgende respondent werkzaam in de specialistische jeugdhulp verwoordde het belang van professionalisering op deze manier: *"De professional verdient en heeft het vertrouwen nodig om zijn of haar werk goed te doen. Inhoudelijke kennisdeling, uitwisseling van complexe casuïstiek is van groot belang. Ondersteuning en aandacht voor kennisontwikkeling moet breed gedragen worden."* Verder wordt door verschillende respondenten genoemd dat het verlagen van de werkdruk ook bij zou dragen aan het verbeteren van de kwaliteit van de geboden jeugdhulp.

Alle respondenten is ook de open vraag voorgelegd *"Wat mist er volgens u nog in de Jeugdwet"*. Verschillende respondenten werkzaam in de specialistische jeugdhulp benoemen zaken rondom kwaliteit, zoals (vastleggen) kwaliteitsstandaarden, (eenduidige) kwaliteitseisen en toetsing van kwaliteit.

Focusgroepgesprek

Focusgroepdeelnemers zijn kritisch over in hoeverre de kwaliteitswaarborgen in de wet - zoals het kwaliteitskader voor jeugd dat nu ontwikkeld is - daadwerkelijk bijdragen aan de kwaliteit van de

hulp. Dat er een andere verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de hulp wordt ervaren na de invoering van de Jeugdwet, wordt wel gedeeld door de deelnemers. Professionals van lokale teams en voormalig provinciaal gefinancierde jeugdhulp kunnen zich om meerdere redenen meer verantwoordelijk voelen voor de kwaliteit van de hulp in vergelijking met voor de invoering van de Jeugdwet. Ten eerste zijn zaken zoals registratie in het kwaliteitsregister en tuchtrecht nieuw voor met name deze groep zijn professionals. Een andere verklaring is dat professionals werkzaam in een lokaal team dichterbij jeugdige en gezinnen staan, dichtbij in de wijk. Wellicht dat dit invloed heeft op hun gevoel van verantwoordelijkheid op kwaliteit. Nog een verklaring is dat lokale teams te maken hebben met de doorzetkracht van gemeenten. Professionals van lokale teams voelen zich in hun contact met de jeugdige en ouders verantwoordelijk om knelpunten met de gemeente op te lossen. In de GGZ was er ook al voor de invoering van de Jeugdwet sprake beroepsregistratie, bij- en nascholing en andere zaken omtrent kwaliteit; professionals uit deze deelsector ervaren de veranderingen in verantwoordelijkheid daardoor wellicht minder sterk.

Veel professionals zien de kwaliteitswaarborgen eerder als een noodzaak tot verantwoording dan als van meerwaarde voor hun ontwikkeling. Daarbij is het voor professionals lastig om te voldoen aan kwaliteitseisen omdat ze soms voor meerdere organisaties werken (bijvoorbeeld door gedeeltelijke detachering naar lokale teams). Wie zijn hun collega's en leidinggevenden waar zij hun besluiten of zorgen kunnen toetsen? Ook werkdruk leidt ertoe dat professionals niet altijd kunnen werken volgens bepaalde kwaliteitskaders zoals richtlijnen.

Samenvatting thema kwaliteit deelstudie zorglandschap

Er is veel ontwikkeld en georganiseerd om te voldoen aan kwaliteitswaarborgen.

Ten aanzien van het thema kwaliteit zijn lokale teams wederom overwegend positiever dan specialistische aanbieders. Lokale teams en Jeugd- en Opvoedhulpaanbieders voelen zich meer verantwoordelijk voor de kwaliteit van de hulp die zij bieden sinds de invoering van de Jeugdwet. Specialistische aanbieders zijn met name kritisch over de middelen die gemeenten bieden om de kwaliteit van de hulp op peil te houden.

De vraag is in hoeverre registratie en andere onderdelen van het kwaliteitskader voor jeugd daadwerkelijk bijdragen aan de kwaliteit van jeugdhulp. Veel professionals ervaren het meer als een verantwoordingslast dan dat het bijdraagt aan hun professioneel handelen. Daarbij geven specialistische aanbieders aan dat er onvoldoende middelen zijn om de kwaliteit te borgen. Professionals in de jeugdhulp ervaren een hogere werkdruk dan andere zorgprofessionals, een van de oorzaken zijn de veranderingen in het stelsel. Daarmee komt professioneel handelen onder druk te staan. Positief is dat een aanzienlijk deel van de specialistische aanbieders aangeeft dat zij vaak door gemeente betrokken worden bij verbetering en vernieuwing.

Respondenten geven aan dat het verminderen van werkdruk en het vereenvoudigen van administratieve lasten en regeldruk zou bijdragen aan het verbeteren van de kwaliteit van de jeugdhulp.

Veiligheid

De wet beoogt bij te dragen aan de kwaliteit van de jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering en Veilig Thuis. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de kwaliteit van de uitvoering ervan. Het uitgangspunt is dat het stelsel voor jeugd beter, efficiënter en effectiever wordt.

Binnen de deelstudie veiligheid stond de volgende vraag centraal:

— Dragen de kwaliteitseisen voor VT's en GI's, het normenkader, de samenwerkingsprotocollen en de verplichting tot waarheidsvinding bij aan een verbetering van de kwaliteit van hulp in het gedwongen kader?

Literatuuronderzoek

In de literatuur wordt veelal geen onderscheid gemaakt tussen de kwaliteit van hulp in vrijwillig en hulp in gedwongen kader, daarmee is hetgeen in 6.2.2.2 onder het kopje 'literatuuronderzoek' beschreven staat ook van toepassing voor de deelstudie veiligheid.

Enquête

Uit de enquête blijkt dat de meeste respondenten over het algemeen vinden dat de wettelijke eisen deels tot veel bijdragen aan de kwaliteit (zie tabel 3 hieronder voor meer gedetailleerde informatie).

Tabel 3. Wettelijke eisen m.b.t. kwaliteit (N=30)

Variabele	Rubrieken	Aantal	%
Normenkader voor uitvoering jeugdbescherming en jeugdreclassering (GI)	Werkt sterk tegen	1	7,7
	Werkt enigszins tegen	1	7,7
	Draagt deels bij	8	61,5
	Draagt veel bij	3	23,1
Wettelijke kwaliteitseisen voor VT organisaties, zoals plan van aanpak en cliëntenraad (VT)	Werkt sterk tegen	1	5,9
	Werkt enigszins tegen	2	11,8
	Draagt deels bij	7	41,2
	Draagt veel bij	6	35,3
	Weet ik niet/geen zicht op	1	5,9
Gemeentelijke eisen aan VT en GI in aanvulling op wettelijke kwaliteitseisen	Werkt sterk tegen	1	3,3
	Werkt enigszins tegen	2	6,7
	Draagt deels bij	14	46,7
	Draagt veel bij	10	33,3
	Weet ik niet/geen zicht op	3	10,0
Verplichting tot waarheidsvinding (GI)	Werkt sterk tegen	2	15,4
	Werkt enigszins tegen	1	7,7
	Draagt deels bij	8	61,5
	Draagt veel bij	1	7,7
	N.v.t.	1	7,7
Samenwerkingsprotocol Veilig Thuis, Politie en OM over politiemeldingen huiselijk geweld (VT)	Werkt sterk tegen	-	-
	Werkt enigszins tegen	-	-
	Draagt deels bij	9	52.9
	Draagt veel bij	8	47.1
Samenwerkingsprotocol tussen GI en gemeenten over inzet jeugdhulp tijdens kinderbeschermingsmaatregel (GI)	Werkt sterkt tegen	-	-
	Werkt enigszins tegen	1	7,7
	Draagt deels bij	9	69,2
	Draagt veel bij	3	23,1

Voor het 'Samenwerkingsprotocol Veilig Thuis, Politie en OM over politiemeldingen huiselijk geweld' vindt zelfs 100% van de respondenten dat dit deels tot veel bijdraagt. Respondenten geven aan dat HBO- en WO-opgeleide professionals vrijwel altijd geregistreerd staan in een kwaliteitsregister. Het merendeel van de respondenten vindt bovendien dat de eigen organisatie al goed zorgt voor het op peil houden van de kwaliteit van de geboden zorg.

Wat betreft de rol van de gemeenten vindt de helft van de respondenten dat gemeenten vaak tot altijd zorgen voor voldoende middelen om de kwaliteit van de geboden inzet op peil te houden, vragen gemeenten volgens 87% van de respondenten vaak tot altijd om inzicht in de kwaliteit van de geboden inzet, en levert de wijze van toezicht houden volgens ruim de helft van de respondenten vaak tot altijd een bijdrage aan de kwaliteit.

Bestuurders/directeuren zijn positiever dan uitvoerend professionals over de mate waarin de eigen organisatie de kwaliteit van de geboden inzet op peil houdt, de mate waarin gemeenten zorgen voor voldoende middelen om de kwaliteit op peil te houden, de mate waarin gemeenten hen betrekken bij het op gang brengen van vernieuwing en verbetering, de mate waarin gemeenten een plaatsing in een gezinssetting bij een uithuisplaatsing mogelijk maken, en tot slot over de mate waarin de inzet van drang bijdraagt aan een goede taakuitvoering in het gedwongen kader.

Kortom men lijkt heel tevreden, echter het gemiddelde cijfer dat gegeven wordt aan de kwaliteit van de hulp in gedwongen kader op een schaal van 1 tot 10 is slechts een 5,9. Als verklaring bij dit cijfer wordt door enkele respondenten de toename in administratieve lasten (welke gepaard gaan met kwaliteitseisen) genoemd.

Groepsgesprekken

Ook in de groepsgesprekken wordt aangegeven dat het normenkader, de samenwerkingsprotocollen en de verplichting tot waarheidsvinding bijdragen aan de kwaliteit van de hulp in gedwongen kader. Met het toetsen van de kwaliteit en de inzet van het tuchtrecht, waarbij kan worden opgemerkt dat het met name om jeugdbeschermingszaken gaat (zie ook hoofdstuk juridisch), gaan er echter nog dingen niet goed. Zo worden er soms verschillende toetsingskaders tegelijkertijd gehanteerd (inspectie, tuchtrecht, ombudsman, klachtencommissie) en worden professionals persoonlijk en op casusniveau gehoord. Dit vergoot de administratieve lasten en leidt tot veel onrust onder professionals werkzaam in het gedwongen kader. De administratieve lasten die dit met zich meebrengt staan niet in verhouding tot de kwaliteitsverbetering die daadwerkelijk gerealiseerd wordt. "*Soms lijkt het meer op blaming and shaming en dat zou niet zo moeten zijn. Het beoogde doel is immers kwaliteitsverbetering realiseren*", wordt er door de deelnemers gezegd. Voor de veelheid aan toezichthouders en diversiteit aan kwaliteitskaders die zij hanteren zou het een oplossing kunnen zijn criteria te formuleren waarop toezichthouders aan de voorkant kunnen selecteren welke zaken ze wel en niet in behandeling nemen. Tevens is er gesproken over de schaalgrootte waarop je toezicht op kwaliteit moet borgen. De conclusie is dat het niveau van de gemeenten leidt tot teveel bureaucratie, maar of toezicht op kwaliteit dan op regionaal niveau of landelijk geborgd zou moeten worden, daar is men nog niet over uit.

Samenvatting thema kwaliteit deelstudie veiligheid

Dragen de kwaliteitseisen voor VT's en GI's, het normenkader, de samenwerkingsprotocollen en de verplichting tot waarheidsvinding bij aan een verbetering van de kwaliteit van hulp in het gedwongen kader? Zo luidde de vraag.

Opvallend is dat in de literatuur het onderscheid tussen hulp in vrijwillig en gedwongen kader niet wordt gemaakt als het gaat om het onderwerp kwaliteit.

In ons eigen onderzoek lijkt men tevreden met de kwaliteitskaders, protocollen en verplichting tot waarheidsvinding en zijn de meeste professionals ingeschreven bij een kwaliteitsregister. Het merendeel van de respondenten vindt bovendien dat de eigen organisatie goed zorgt voor het op peil

houden van de kwaliteit van de geboden zorg. Wat betreft de rol van de gemeenten vindt de helft van de respondenten dat gemeenten vaak tot altijd zorgen voor voldoende middelen om de kwaliteit van de geboden inzet op peil te houden. Toch geeft men de kwaliteit van de hulp in gedwongen kader gemiddeld slechts een 5,9. Toename van administratieve lasten die gepaard gaat met de kwaliteitseisen geeft men hiervoor als een belangrijke verklaring.

De knelpunten zitten met name in de toetsing van de kwaliteit. Dat leidt tot veel administratieve lasten, die niet in verhouding staan met de kwaliteitsverbetering die daadwerkelijk gerealiseerd wordt. Ook het tegelijkertijd inzetten van verschillende toetsingskaders door verschillende toezichthouders doet de administratieve lasten toenemen en zou beperkt moeten worden. Het formuleren van criteria op basis waarvan toezichthouders kunnen selecteren welke zaken wel en niet door hen worden opgepakt wordt gezien als mogelijke oplossing hiervoor. Ook de schaalgrootte waarop toezicht op kwaliteit georganiseerd wordt, is in dat kader genoemd.

6.2.2.3 Rechtspositie

Een derde waarborg in de wet betreft die van de rechtspositie van jeugdigen en ouders. Het doel hiervan is om de positie van jeugdigen en ouders te versterken. Het is daarbij van groot belang dat jeugdigen en ouders worden betrokken bij hun eigen ondersteuningsproces en dat daarbij wordt uitgegaan van hun eigen mogelijkheden om regie te voeren over hun leven. Dit betreft onderdelen van de Jeugdwet die gaan over bezwaar, beroep en klachtrecht, over de keuzevrijheid voor jeugdhulp (bijvoorbeeld of er rekening kan worden gehouden met de levensovertuiging van een jeugdige en zijn gezin). Bij dit thema passen ook de onderdelen van de wet die betrekking hebben op privacy en toestemmingsvereisten bij gegevensuitwisseling. Daarnaast moeten jeugdigen en ouders ook de mogelijkheid tot medezeggenschap krijgen bij totstandkoming van beleid van gemeenten en instellingen. Deze onderdelen samen betreffen het thema rechtspositie van cliënten, in de vraagstelling van onze deelstudie is dit vertaald naar een versterking van het cliëntperspectief sinds de invoering van de Jeugdwet.

Zorglandschap

In de deelstudie zorglandschap stond de volgende onderzoeksvraag centraal als het gaat om de rechtspositie van jeugdigen en ouders:

— Zien we een versterking van het cliëntperspectief?

Literatuurstudie

In de literatuur over het zorglandschap wordt naar verhouding weinig aandacht geschonken aan de rechtspositie van cliënten. Met name belangenbehartigers van jeugdigen en ouders rapporteren over dit thema. De Kinderombudsman ontvangt veel klachten en signalen die gaan over jeugdhulp en toont zich bezorgd over thema's die de rechtspositie van jeugdigen betreffen zoals het gebruik van persoonsgegevens maar ook de grenzen van het inzetten van 'eigen kracht'[651]. Volgens de

651 Baracs e.a.2016

Kinderombudsman worden bepaalde instrumenten van de wet ingezet op een manier die nadelig uitwerkt voor jeugdigen. Bijvoorbeeld het te lang inzetten van lichte hulp waar intensievere hulp meer passend is. Toekenning van de jeugdhulp vindt onvoldoende plaats in overeenstemming met het Internationale Verdrag voor de Rechten van het Kind (IVRK) waarbij het belang van de jeugdige voorop moet staan bij het toekennen van hulp.[652]Volgens de Kinderombudsman is het belang van het kind te vaak ondergeschikt aan organisatorische of financiële belangen. De transitie en transformatie van de jeugdhulp is een van de redenen waarom Nederland in 2017 gezakt is op een internationale ranglijst voor kinderrechten, vanwege de vraagtekens die geplaatst worden bij de kwaliteit van de jeugdhulp en de rechtsongelijkheid die kan ontstaan door de ruimte die de wet biedt in het organiseren van de jeugdhulp.[653] Ook volgens rapportages van de Monitor Transitie Jeugd staat de rechtspositie van cliënten onder druk.[654] [655] Meldingen gaan vooral over toegang, informatievoorziening en passende hulp en ondersteuning. Naast meldingen bij de Monitor Transitie Jeugd stijgt het aantal meldingen bij vertrouwenspersonen in de jeugdhulp (AKJ).[656]

Gemeenten dienen jeugdigen en ouders te betrekken bij beleidsontwikkeling. In zijn rapportage aan de kamer in november 2016 bericht de staatssecretaris dat 75% van de gemeenten dit georganiseerd heeft.[657] Gemeenten die hier nog niet aan zijn toegekomen, hebben wel de intentie om dit te gaan organiseren. Ook staat privacy hoog op de agenda van gemeenten. De VNG heeft hiervoor een manifest opgesteld.[658]

Enquête

Over het algemeen rapporteren respondenten positief op de toepassing van onderdelen van de Jeugdwet die de rechtspositie van jeugdigen en ouders betreffen. Alle onderdelen worden door de organisaties waar zij werkzaam zijn altijd of vaak toegepast waaronder de toestemmingsvereiste en het zorgvuldig omgaan met gegevens van jeugdigen en ouders binnen de eigen organisatie. Wanneer respondenten gevraagd wordt of gemeenten zorgvuldig omgaan met gegevens van jeugdigen en ouders meldt het overgrote deel van lokale teams dat dit vaak of altijd het geval is. Een aanzienlijk deel van de specialistische aanbieders meldt dat dit vaak het geval is, maar een kwart van de specialistische aanbieders meldt dat gemeenten maar soms zorgvuldig omgaan met gegevens ven jeugdigen en ouders (figuur 7). Dit laatste geldt met name voor respondenten werkzaam in de J-GGZ en organisaties die meerdere soorten hulp verlenen.

652 Verdrag inzake de rechten van het kind 1989

653 Kidsrights Index 2017, http://www.kidsrightsindex.org/Overall-Index/gclid/EAIaIQobChMI15bM39Dv1QIVRBbTCh0BjA9iEAAYASAAEgJ0tvD_BwE

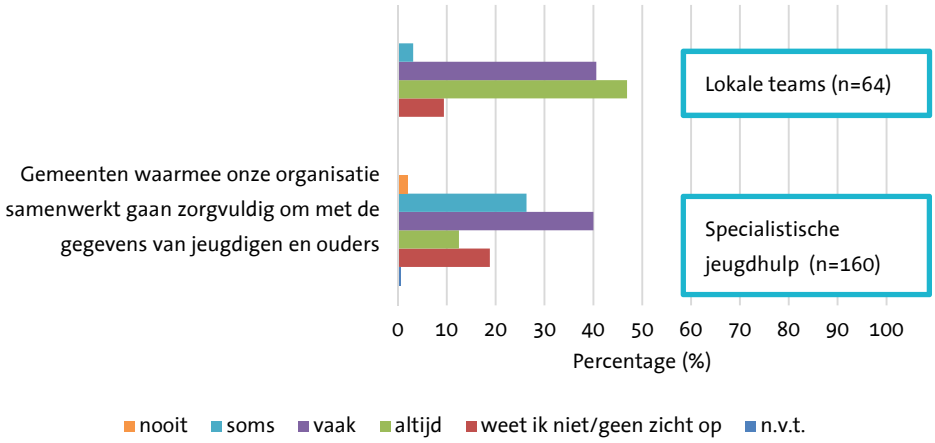
654 Monitor Transitie Jeugd 2015

655 Monitor Transitie Jeugd 2016

656 AKJ 2016

657 Brief van de Staatssecretaris van Volksgezondheid Welzijn en Sport en Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, van 4 november 2016, VWS/2016/ 31839-554

658 VNG, *In goed vertrouwen*2016



Figuur 7. Antwoord van respondenten werkzaam in lokale teams en specialistische jeugdhulp op het thema Rechtspositie

Focusgroep

Tijdens de focusgroepbijeenkomst is het thema rechtspositie niet expliciet aan de orde geweest.

Samenvatting thema rechtspositie deelstudie zorglandschap

In de literatuur rapporteren met name belangenbehartigers zorgen over de rechtspositie van jeugdigen en ouders sinds de invoering van de Jeugdwet.

In de enquête zijn actoren uit het zorglandschap over het algemeen positief over het betrekken van jeugdigen en ouders bij hun eigen ondersteuningsproces, eigen regie en het realiseren van onderdelen van de Jeugdwet die gaan over keuzevrijheid, klachtrecht en privacy. Zowel lokale teams als specialistische aanbieders rapporteren dat men in de meeste gevallen zorgvuldig omgaat met gegevens van jeugdigen en ouders. Een kwart van de specialistische aanbieders rapporteren dat gemeenten soms niet zorgvuldig omgaan met gegevens van jeugdigen en ouders.

Versterking van het cliëntperspectief is een ontwikkeling die al ingezet is ruim voor de invoering van de Jeugdwet; dat lijkt door alle actoren als vanzelfsprekend te worden voorgezet.

Veiligheid

In de deelstudie veiligheid stond de volgende onderzoeksvraag centraal als het gaat om de rechtspositie van jeugdigen en ouders:

— Is er sprake van versterking van het cliëntperspectief op het moment dat de veiligheid van jeugdigen in het geding is (denk aan rechtspositie kennen bij drang, privacy, samen beslissen, meer regie bij cliënten)?

Literatuurstudie

Naast wat al beschreven is over de rechtspositie van jeugdigen en ouders binnen de deelstudie zorglandschap is binnen de deelstudie veiligheid het thema drang van belang. In de Jeugdwet staat het volgende over drang: "*De wet biedt ruimte om gezinsvoogdijmedewerkers in te zetten voordat er een kinderbeschermingsmaatregel is uitgesproken, om op deze manier ouders te bewegen om mee te werken aan vrijwillige hulp teneinde een jeugdbeschermingsmaatregel te voorkomen*."

De Kinderombudsman toont zich bezorgd over de toepassing van drang. Dit gebeurt zonder beslissing van de kinderrechter en daarmee is de rechtspositie van de jeugdigen en hun ouders niet geborgd. Een ander punt van zorg is de toename van het aantal vrijwillige gesloten plaatsingen, dus zonder rechterlijke machtiging, via de lokale teams. In het algemeen worden jeugdigen hierbij te weinig gehoord.[659;660]Blijkens de rapportages van de Monitor Transitie Jeugd staat zowel bij drang als de vrijwillig gesloten plaatsing de rechtspositie van cliënten onder druk.[661;662] Meer over de wettelijke basis van drang is te vinden in Hoofdstuk 3 van het onderhavige rapport.

Enquête

Uit de enquête blijkt (zie tabel 4) dat respondenten van VT en Gi's over het algemeen goed weten welke informatie over cliënten zij met samenwerkingspartners mogen delen en het merendeel gaat daar, volgens eigen zeggen, ook zorgvuldig mee om. Wat betreft de mate waarin andere organisaties zorgvuldigheid betrachten t.a.v. het uitwisselen van cliëntgegevens zegt 67% dat dit vaak tot altijd het geval is, maar ook 30% dat dit soms het geval is.

Meer dan 80% geeft aan vaak tot altijd rekening te houden met wensen en ideeën van cliënten bij het bepalen van de meest passende inzet. Cliënten worden meestal uitgenodigd voor casus overleggen (samen beslissen of ouders en jeugdigen betrekken bij de besluitvorming).

Hierin zien we geen noemenswaardige verschillen in de antwoorden van VT en GI's.

659 Baracs e.a. 2016

660 AKJ 2016

661 Monitor Transitie Jeugd 2015

662 Monitor Transitie Jeugd 2016

Tabel 4. Antwoorden respondenten werkzaam bij Veilig Thuis en GI's op het thema Rechtspositie

Variabele	Rubrieken	Aantal	%
Duidelijk is welke informatie over cliënten gedeeld mag worden met samenwerkingspartners	Soms	2	6,7
	Vaak	13	43,3
	Altijd	15	50,0
Wij gaan zorgvuldig om met gegevens van jeugdigen en ouders	Soms	-	-
	Vaak	11	36,7
	Altijd	19	63,3
Andere organisaties gaan zorgvuldig om met gegevens van jeugdigen en ouders	Soms	9	30,0
	Vaak	17	56,7
	Altijd	3	10,0
	Weet ik niet/geen zicht op	1	3,3
Onze organisatie neemt wensen en oplossingsrichtingen van cliënten mee voor bepalen van meest passende inzet	Soms	5	16,7
	Vaak	18	60,0
	Altijd	7	23,3
Gemeenten hebben bij inkoop van jeugdbescherming en –reclassering rekening gehouden met achtergrond of geloofsovertuiging van cliënten (GI)	Soms	4	30,8
	Vaak	1	7,7
	Altijd	4	30,8
	Weet ik niet/geen zicht op	4	30,8
Cliënten worden uitgenodigd voor casus overleggen waarbij besluitvorming over hulp plaatsvindt	Soms	5	16,7
	Vaak	11	36,7
	Altijd	13	43,3
	Weet ik niet/geen zicht op	1	3,3
Rechten van cliënten bij inzet drang zijn geborgd; duidelijk is dat het hulp in vrijwillig kader betreft	Soms	2	6,7
	Vaak	11	36,7
	Altijd	14	46,7
	Weet ik niet/geen zicht op	2	6,7
	N.v.t.	1	3,3

Wat betreft de mate waarin de organisatie wensen en oplossingsrichtingen van cliënten meeneemt voor het bepalen van de meest passende inzet verschillen bestuurders/directeuren en uitvoerend professionals enigszins van mening. Nagenoeg alle bestuurders/directeuren (94%) vinden dat dit vaak tot altijd het geval, terwijl dit volgens 67% van de uitvoerend professionals het geval is.

Ook verschillen de twee groepen wat betreft de mate waarin de rechten van cliënten bij de inzet van drang zijn gewaarborgd. Bestuurders/directeuren zijn ook hierover positiever gestemd.

Respondenten van de GI’s oordelen positiever dan VT respondenten over de mate waarin de rechten van cliënten bij de inzet van drang zijn geborgd. Driekwart geeft aan dat dit altijd het geval is, tegen een derde van de VT respondenten.

Groepsgesprekken

Wanneer er gesproken wordt over de rechtspositie van jeugdigen en ouders in gevallen van risico op onveiligheid, gaat het in de groepsgesprekken vrijwel direct over drang. In de praktijk lijkt er geen eenduidige definitie te zijn van drang. Daardoor wordt drang nu op verschillende manieren ingezet, waarbij de wettekst: "... ruimte om gezinsvoogdijmedewerkers in te zetten voordat er een kinderbeschermingsmaatregel is uitgesproken, om op deze manier ouders te bewegen om mee te werken aan vrijwillige hulp teneinde een jeugdbeschermingsmaatregel te voorkomen", wel heel vrij wordt geïnterpreteerd. Daarbij kan het verschil tussen vrijwillige hulp en hulp in gedwongen kader in de praktijk door het inzetten van drang diffuus worden, aldus een van de deelnemers. Drang zou volgens de deelnemers niet als pressiemiddel moeten worden gebruikt (als u niet vrijwillig meewerkt, wordt uw kind uit huis geplaatst bijvoorbeeld), maar het zou een attitude van professionals moeten zijn, die ingezet wordt om mensen te motiveren tot hulp in vrijwillig kader omdat uit onderzoek bekend is dat gezinnen dan vaker beter af zijn.

Men is positief over de mate waarin er samen wordt besloten met ouders en jeugdigen over passende hulp. Ook is men positief over de manier waarop er in het gedwongen kader omgegaan wordt met het delen van gegevens. Dit lijkt veelal zorgvuldig te gebeuren.

Een aantal losse opmerkingen die gemaakt zijn:

— daar waar er domein overstijgend gegevens gedeeld moeten worden, zou dit door Europese wetgeving belemmerd worden, zo geven de deelnemers aan.

— als ouders in de toekomst, ook in het gedwongen kader, toestemming moeten gaan geven voor gegevens uitwisseling, dat zal leiden tot opstopping bij Veilig Thuisorganisaties.

De Jeugdwet beoogt een beweging naar voren (lichtere hulp). In dat kader moet ook de ruimte die de toelichting bij de wet biedt om gezinsvoogdijmedewerkers in te zetten voordat er een kinderbeschermingsmaatregel is uitgesproken, om op deze manier ouders te bewegen om mee te werken aan vrijwillige hulp teneinde een jeugdbeschermingsmaatregel te voorkomen, gezien worden.[663] Professionals noemen drang daarom ook wel 'preventieve jeugdbescherming'.[664]

In de praktijk lijkt deze ruimte voor drang echter knelpunten op te leveren als het gaat om de rechtspositie van jeugdigen en ouders. Bij drang beoordelen hulpverleners zelf of het nodig is om drang in te zetten, in tegenstelling tot de beoordeling van het inzetten van een dwangmaatregel door een rechter. Daarbij is er geen eenduidige definitie van drang. Dit roept de vraag op of drang in de praktijk (soms) wordt gebruikt als dwang zonder rechterlijke toetsing en rechtsbescherming. [665] Doordat er geen eenduidige definitie en geen uniforme aanpak van drang bestaat is niet na te gaan of drang helpt om intensieve en zware vormen van jeugdhulp waar mogelijk zoveel mogelijk te voorkomen of de duur ervan te verkorten; de bedoeling van de wet.

---

663 *Memorie van toelichting bij de Jeugdwet 2013*, p.35

664 http://www.nji.nl/nl/Jeugdbescherming/Drang-of-preventieve-jeugdbescherming

665 Baracs e.a. 2016

Voorwaardelijke machtiging gesloten jeugdzorg

Voor alle duidelijkheid moet vermeld worden dat de zogeheten 'Voorwaardelijke machtiging' (hierover is meer te lezen in Hoofdstuk 3 van dit rapport) een nieuw instrument in de wet is om geslotenheid te voorkomen of de duur van plaatsingen te verkorten. Hoewel drang en deze voorwaardelijke machtiging juridisch niets met elkaar te maken hebben, liggen ze qua doel dicht bij elkaar en wordt het hier besproken. De rechtspositie van cliënten is bij dit instrument, in tegenstelling tot bij drang, wel verankerd in de wet. Bij de voorwaardelijke machtiging worden de voorwaarden vooraf besproken en beoordeeld door de gedragswetenschapper bij de afgifte van de instemmingsverklaring en vervolgens ook door de rechter beoordeeld.

Zowel in de kamerbrief van Staatssecretaris van Rijn van 17 februari 2017[666] als ook uit de groepsgesprekken blijkt dat de voorwaardelijke machtiging een zinvolle aanvulling op het instrumentarium van de professionals in de jeugdhulp kan zijn. Instellingen hebben echter soms moeite om bedden vrij te houden, voor het geval gesloten plaatsing acuut nodig is en dat is de reden dat dit instrument nog niet in alle regio's wordt toegepast, zo blijkt uit de groepsgesprekken. Vanuit de CBS-gegevens kunnen we hier geen uitspraken over doen daar registratieverschillen ertoe leiden dat gegevens onderling niet vergelijkbaar zijn.

Samenvatting thema rechtspositie deelstudie veiligheid

Is er sprake van versterking van het cliëntperspectief op het moment dat de veiligheid van jeugdigen in het geding is? Dat was de centrale vraag in deze paragraaf.

De vraag is niet met stelligheid te beantwoorden. In vergelijking met de deelstudie cliënten en in mindere mate ook de deelstudie zorglandschap is in de deelstudie veiligheid relatief weinig gezegd en geschreven over privacy, samen beslissen of regie van gezinnen. Ook in de focusgroep is dit weinig aan de orde geweest.

Voor zover dit wel expliciet in de enquête en de groepsgesprekken aan de orde is geweest, dan komt naar voren dat het met de privacy en het samen beslissen met gezinnen binnen het gedwongen kader over het algemeen goed gaat.

De aandacht bij de respondenten gaat vooral uit naar het fenomeen 'drang'. Een van de problemen is dat drang niet eenduidig gedefinieerd is en inmiddels vele verschijningsvormen kent, waarbij het niet altijd meer gaat om de inzet van een gezinsvoogdijmedewerker teneinde een maatregel te voorkomen. Het kan diffuus worden wat nog hulp in vrijwillig kader is en waar het om hulp in gedwongen kader gaat. Een punt dat in meer algemene zin geldt bij de Jeugdwet, maar veelal ook in combinatie met drang genoemd wordt, is dat de ruimte voor de lokale praktijk om drang naar eigen inzicht in te vullen kan leiden tot rechtsongelijkheid. Daarbij valt drang tussen hulp in vrijwillig en gedwongen kader in en is er dus wettelijk niets geregeld om de rechtspositie van cliënten te waarborgen.

666 Brief van Staatssecretaris Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 17 februari 2017, VWS/2017/ 31839-561

6.3 Het transitie- en transformatieproces

6.3.1 Het bereiken van de transformatiedoelen

6.3.1.1 Minder intensieve hulp

Het eerste transformatiedoel gaat over vermindering van de druk op intensieve zorg door meer preventie en eigen kracht, demedicaliseren, ontzorgen en normaliseren. Daarbij is de aanname dat wanneer jeugdigen en gezinnen adequaat preventieve hulp krijgen, daarmee voorkomen wordt dat problematiek verergert waardoor (langdurige) intensieve hulp (in gedwongen kader) nodig is. In de deelstudie zorglandschap en veiligheid is de vraag gesteld of er daadwerkelijk een verschuiving waarneembaar is van intensieve naar minder intensieve hulp, ook wel genoemd 'de beweging naar voren'. Ook is gevraagd of het aannemelijk is dat die beweging zal ontstaan door ingezette beleidsmaatregelen. Naast de geraadpleegde literatuur en de enquête verspreid onder actoren in het zorglandschap, worden voor het beantwoorden van deze vraag ook beschikbare gegevens over jeugdhulpgebruik benut (monitor CBS).

Zorglandschap

In de deelstudie zorglandschap stond de volgende onderzoeksvraag centraal als het gaat om het transformatiedoel minder intensieve hulp:

— Is er een verschuiving naar minder intensieve zorg gaande (versterking van opvoedkundig klimaat, meer preventie, meer eigen kracht, ambulanter en meer jeugdhulp in gezinsvormen)?

Literatuuronderzoek

Versterken opvoedkundig klimaat en meer preventie
Bröcking deed onderzoek naar de beleidstheorie van de Jeugdwet en onderbouwde de doelen van de wet met wetenschappelijke literatuur.[667] Een goed pedagogisch klimaat in het gezin en in de wijk is een noodzakelijke voorwaarde voor een goede opvoeding. Voor het realiseren van een goed opvoedkundig klimaat in wijken is een lange adem nodig. Eerst moeten de voorwaarden daarvoor geschapen worden waarna het lang duurt voordat de effecten daarvan zichtbaar worden. Dit blijkt ook bijvoorbeeld uit onderzoek naar PACT, een pedagogische speel- en leeromgeving voor kinderen van 0-6 jaar, waarbij professionals aangeven dat inzetten op doorgaande ontwikkelingslijn en vroeginterventie naar hun mening werkt. [668] Bij één gemeente is een afname van vraag naar intensief aanbod zichtbaar te maken met cijfers. Onderzoek naar de effecten van versterken van pedagogisch klimaat vergt een lange adem volgens de onderzoekers.

Opmerkelijk in dat verband is dat in de literatuur over het zorglandschap het weinig gaat over de versterking van het opvoedkundig klimaat en de preventie.[669] Preventie komt nog te weinig aan bod

667 Bröcking 2016

668 Doornebal e.a. 2017

669 Yperen, van, Hageraats, & Wijnen 2016

volgens het Samenwerkend Toezicht Jeugd.[670] Dat komt omdat de wet gaat over jeugdhulp, niet over voorzieningen als peuterspeelzalen, kinderopvang, voorzieningen voor sport en spel, onderwijs en jeugdgezondheidszorg. In de discussie over het zorglandschap gaat het vooral over de afstemming tussen lokale teams en specialistische aanbieders. Maar lokale teams spelen ook een cruciale rol in het nieuwe stelsel als het om het versterken van het opvoedkundig klimaat en preventie gaat. Er is nog onvoldoende zicht op investeringen van gemeenten in preventie en activiteiten van lokale teams op dit gebied.

Meer eigen kracht

Volgens de Denktank Transformatie Jeugdstelsel kan door het versterken van de eigen kracht van jeugdigen, ouders en het betrekken van het netwerk de specialistische zorg voorbehouden blijven aan jeugdigen en gezinnen die dit echt nodig hebben.[671] Dit vraagt een actief beleid van lokale overheden, instanties en professionals om initiatieven in dat verband aan te jagen.[672] Uit een analyse van het jeugdhulpaanbod in de regio Rotterdam-Rijnmond blijkt dat veel organisaties eigen kracht al tot een kernwaarde hebben gemaakt.[673] Oplossingsgericht werken en empowerment zijn ook al begrippen die lang voor de invoering van de Jeugdwet hun intrede hebben gedaan in de jeugdzorg.[674] [675]Toch zouden jeugdhulpaanbieders eigen kracht nog meer kunnen benutten.[676]Sinds de invoering van de Jeugdwet is er meer de nadruk komen te liggen op het eerder benutten van eigen kracht. De lokale overheid heeft hoge verwachtingen van de eigen kracht en zelfredzaamheid van burgers.[677] De ervaringen met Eigen Kracht Conferenties blijken volgens onderzoek niet altijd succesvol.[678] De verwachtingen van de wetgever over het op Eigen Kracht oplossen van opvoedingsproblemen door gezinnen lijken te rooskleurig. Eigen kracht kan werken, maar niet in alle gevallen.[679], [680]

Meer ambulant

Ambulantisering van jeugdzorg is niet nieuw en iets wat decennia geleden al is ingezet.[681] Daarom is het lastig om de invloed van de invoering van de Jeugdwet op verdere ambulantisering van jeugdhulp te onderkennen. Volgens de Transitie Autoriteit Jeugd[682] is de verdere ambulantisering nog niet zichtbaar in de landelijke cijfers over het jeugdhulpgebruik. Wel zijn er lokaal steeds meer voorbeelden te vinden van een verschuiving van intramurale naar ambulante hulpverlening en van specialistische/ klinische naar lichtere vormen van hulpverlening.

---

670 Samenwerkend Toezicht Jeugd & Toezicht Sociaal Domein 2016

671 Denktank Transformatie Jeugdstelsel 2014

672 Yperen, van, Hageraats, & Wijnen 2016

673 Straaten, van, Rodenburg & Jansen 2017

674 Bartelink 2013

675 Ince & Schmidt 2017

676 Ince & Schmidt 2017

677 WRR 2017

678 Dijkstra e.a. 2014

679 Bröcking, 2016

680 WRR 2017

681 Huitink e.a., Orthopedagogiek: Onderzoek en Praktijk, 2014, p. 230-240

682 Transitie Autoriteit Jeugd, 2017.

Meer jeugdhulp in gezinsvormen
Met de invoering van de Jeugdwet hebben gemeenten de opdracht gekregen om ervoor zorg te dragen dat kinderen zo thuis mogelijk kunnen opgroeien. Door te werken aan een sterke sociale infrastructuur kan er met informeel en formeel georganiseerde sociale steun voor gezorgd worden dat het potentieel van de lokale en regionale gemeenschap ontsloten wordt en gezinnen elkaars hulpbron zijn.[683] Sinds de invoering van de Jeugdwet heeft de Tweede Kamer zorgen geuit over de ontwikkeling van pleegzorg in het nieuwe stelsel en de totstandkoming van meer jeugdhulp in gezinsvormen. Als reactie hierop heeft VWS in samenwerking met belangrijke partners rondom pleegzorg het actieplan pleegzorg opgesteld. Een van de onderdelen van dit actieplan is een handreiking voor gemeenten voor de bevordering van jeugdhulp in gezinsvormen.[684]

Verwijzers naar jeugdhulp
Verwijzers spelen een belangrijke rol bij het realiseren van een verschuiving naar minder intensieve hulp. Zij kunnen zorgen voor het eerder toewijzen van de juiste hulp. Het aandeel verwijzing van lokale teams naar specialistische jeugdhulp steeg van 12% in de eerste helft van 2015 naar 25% in de eerste helft van 2016 naar 33% eerste helft 2017 [685].

Huisartsen blijken de grootste verwijzer naar specialistische jeugdhulp[686]. Echter, recente cijfers over de eerste helft van 2017 van het CBS [687] laten een daling zien van het aandeel huisartsen in de toegang tot de jeugdhulp. Werden er in 2016 nog twee keer zoveel cliënten verwezen via de huisarts dan via de lokale teams, in de meest recente cijfers van 2017 is dit verschil veel kleiner geworden: op elke 3 verwijzingen van het wijkteam staan nog maar 4 verwijzingen van een huisarts (zie ook figuur 8).

In Friesland zijn goede ervaringen opgedaan met samenwerking tussen gemeenten en huisartsen [688]. De inzet van een praktijkondersteuner jeugd leidde daar naar een vermindering in doorverwijzingen naar specialistische jeugdhulp en besparingen op het budget voor jeugdhulp.

683 Oomen e.a. 2017

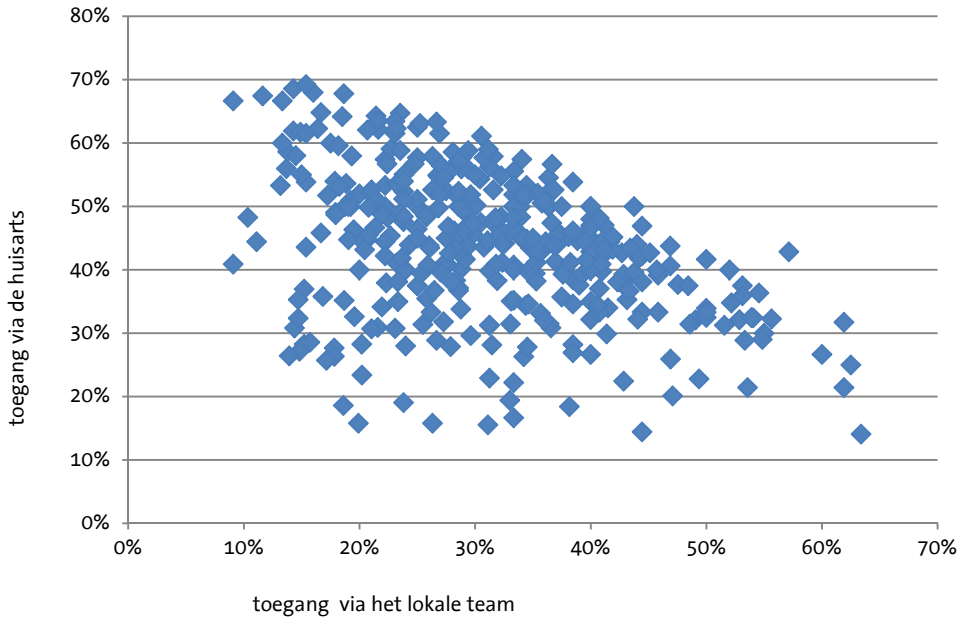
684 Oomen e.a. 2017

685 Cijfers CBS eind 2016

686 Yperen, van, Hageraats &Wijnen 2016

687 https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2017/44/30-procent-jeugdhulp-niet-voor-het-eerst (geraadpleegd op 1 november 2017)

688 Castricum, *VNG Magazine*, 2017/12



Figuur 8 Toegang tot de jeugdhulp voor alle Nederlandse gemeenten, eerste helft 2017

Een andere ervaring is dat goede verbinding tussen onderwijs en jeugdhulp (al dan niet via lokaal team) verwijzingen kan terugdringen [689]. Want naast de huisarts is ook onderwijs een logische plek voor jeugdigen en ouders om vroegtijdig om steun te vragen, met name in het speciaal onderwijs.

Beweging naar voren vraagt investering in innovatie en kost tijd

De Transitiecommissie Sociaal Domein constateert dat de marktontwikkeling in het zorglandschap niet ingegeven wordt door kwaliteit en innovatiekracht [690]. Een krimp die kan oplopen tot soms 25% vraagt om een herordening van het zorglandschap welke naast begeleiding en regie ook tijd vraagt. In een referaat voor een evaluatiekader van de Jeugdwet spreekt het NJi over groei van het zorggebruik die via innovatie tot een krimp moet worden omgebogen [691]. Het vraagt van gemeenten en betrokken professionals en professionele organisaties een enorme inspanning en innovatieve kracht om de versterking van de eigen kracht, preventie en eerste lijn met succes door te voeren. Een dergelijke ontwikkeling kost zoals gezegd tijd.

689 Stam, ZorgWelzijn 22 augustus 2017

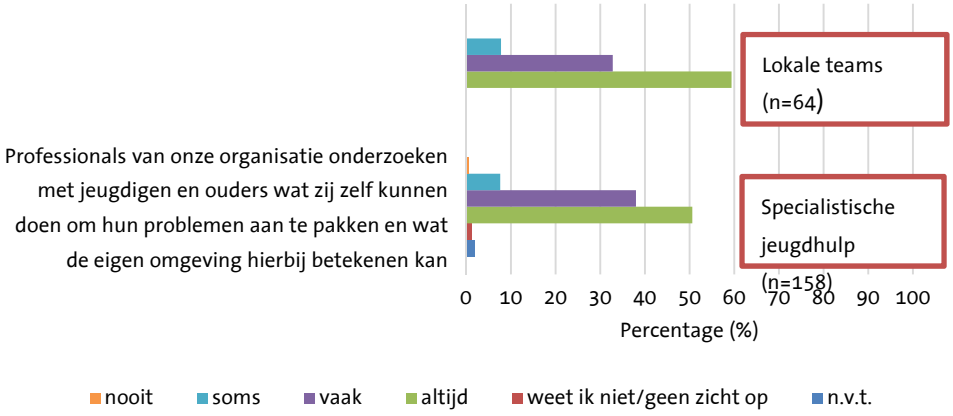
690 Transitiecommissie Sociaal Domein, *Inventarisatie Jeugdhulp: Transformatie Jeugd nog in de kinderschoenen* 2016

691 Yperen,van, Hageraats, & Wijnen 2016

Specialistische aanbieders geven aan dat zij gemiddeld genomen nauwelijks een verschuiving naar minder intensieve hulp waarnemen (4,06 op een schaal van 1= helemaal niet tot 10= heel veel). Datzelfde geldt voor vrijgevestigden (gemiddeld 3,7). Lokale teams zijn iets positiever over die beweging en rapporteren enigszins deze verschuiving waar te nemen (gemiddeld 5,75). Dit is vergelijkbaar met antwoorden op de vraag naar in hoeverre gemeenten investeren in preventie, eigen kracht en lichtere vormen van ondersteuning rond veilig opgroeien. Ook daar scoren lokale teams gemiddeld hoger (6,77) dan specialistische aanbieders (5,89). Wel rapporteren beide positiever op die laatste vraag over investeringen in preventie dan de eerdere vraag naar de daadwerkelijke verschuiving naar minder intensieve hulp. Van de specialistische aanbieders is de Jeugd GGZ het meest kritisch in vergelijking met de lokale teams, de Jeugd GGZ ziet aanzienlijk minder toename op het gebied van preventie eigen kracht en lichtere vormen van ondersteuning dan de lokale teams.

Op de open vraag 'Wat zou volgens u verder bijdragen aan een verschuiving naar minder intensieve hulp' brengen respondenten de volgende zaken naar voren: eerder signaleren, eerder ingrijpen, opschalen of specialistische hulp inroepen wanneer nodig, betere triage/ indicatiestelling/ kwaliteit/ kennis/deskundigheid in lokale teams zodat sneller passende hulp wordt geboden, en meer preventie en normaliseren. Ook brengen enkele respondenten een nuance binnen het thema minder intensieve hulp. Voor sommige doelgroepen is minder intensieve hulp geen oplossing. Deze groep jeugdigen en gezinnen moeten eerder worden herkend door middel van het vergroten van kennis in lokale teams.

In de enquête was een vraag opgenomen over in hoeverre respondenten samen met jeugdige en ouders onderzoeken wat jeugdige en ouders zelf kunnen en wat hun netwerk betekenen kan (zie figuur 9). Lokale teams en specialistische aanbieders antwoorden hier hetzelfde. Meer dan de helft van beide respondentgroepen geeft aan altijd de eigen mogelijkheden te onderzoeken samen met jeugdigen en ouders. Meer dan een derde geeft aan dat vaak te doen. Professionals zijn hierover meer kritisch dan bestuurders/ leidinggevenden. Maar beide functiegroepen rapporteren vaak tot altijd jeugdigen, ouders en het netwerk te betrekken bij oplossingen voor problemen.

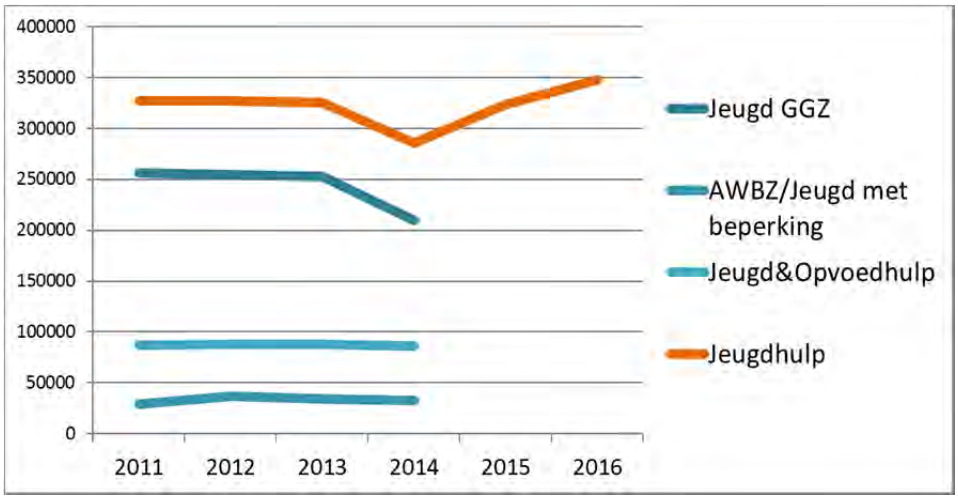


Figuur 9. Antwoord van respondenten werkzaam in lokale teams en in de specialistische jeugdhulp op het thema Minder intensieve hulp

Analyse CBS-data

Uit de halfjaarlijkse CBS-rapportages blijkt niet dat er sprake is van een verschuiving naar minder intensieve jeugdhulp[692 693]. Het aantal jeugdhulptrajecten is in 2016 zelfs toegenomen ten opzichte van het jaar daarvoor, aldus het CBS. Voor de evaluatie van de Jeugdwet zijn beschikbare data opgevraagd bij CBS over de aantallen jeugdigen in jeugdhulp van 2011 tot 2016 (zie Figuur 10)[694]. Hieruit bleek dat van 2013 naar 2014 er een daling heeft plaatsgevonden in het aantal jeugdigen in jeugdhulp. Wanneer deze cijfers worden uitgesplitst naar sectoren (Jeugd- en Opvoedhulp, Jeugd GGZ, AWBZ gefinancierde jeugdhulp) dan blijkt die daling te hebben plaatsgevonden door een afname van het aantal jeugdigen in de Jeugd GGZ. Echter, het jaar 2014 was een jaar waarbij vraagtekens geplaatst worden bij de betrouwbaarheid van deze gegevens. Deze daling van aantallen jeugdigen in de Jeugd GGZ heeft waarschijnlijk te maken met een administratieve afwijking mogelijk als gevolg van de transitie[695 696], die in 2015 weer recht getrokken wordt. Het jaar 2014 kan daarmee niet als vergelijkingsbasis gebruikt worden.

Bovenstaande in ogenschouw genomen kan geconcludeerd worden dat tussen 2011 en 2015 (de jaren voor en tijdens de transformatie) het aantal jeugdigen die gebruik maakten van jeugdhulp stabiel is gebleven, om daarna tijdens de transformatie weer te gaan groeien. In 2016 is het aantal jeugdigen in jeugdhulp hoger dan voor de invoering van de nieuwe Jeugdwet in 2015.



Figuur 10. Aantal jeugdigen van 0 t/m 23 jaar in jeugdhulp van 2011- 2016 (op basis van CBS Data)

692 Centraal Bureau voor de Statistiek 2016

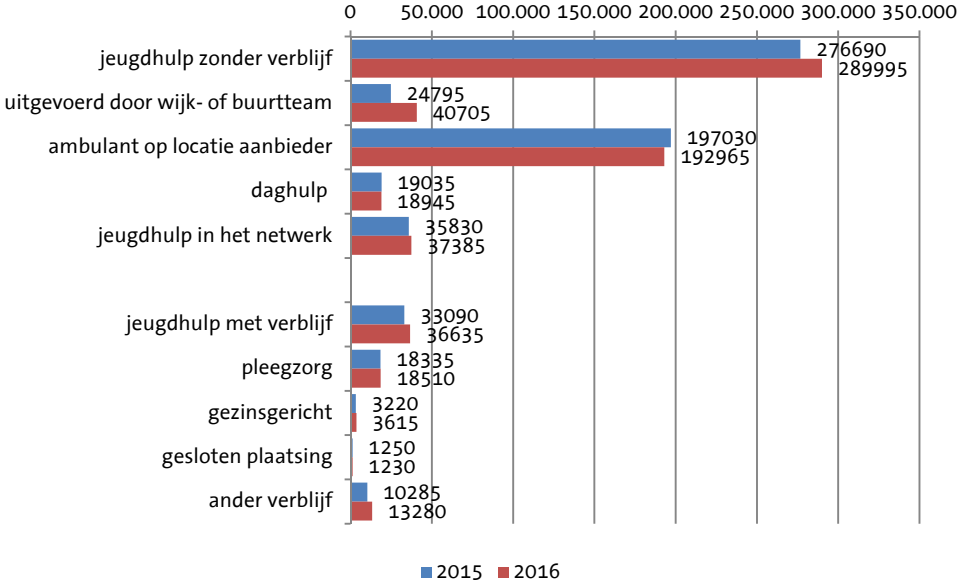
693 Centraal Bureau voor de Statistiek 2017

694 Het bleek niet mogelijk om betrouwbare uitspraken te doen over verschillen in de duur van trajecten in de periode 2011-2016. De registratie is in 2015 dusdanig veranderd dat er administratieve variaties op hebben getreden.

695 Oosterbaan, van de Ketterij & Den Outer 2015

696 Nederlandse Zorgautoriteit 2016

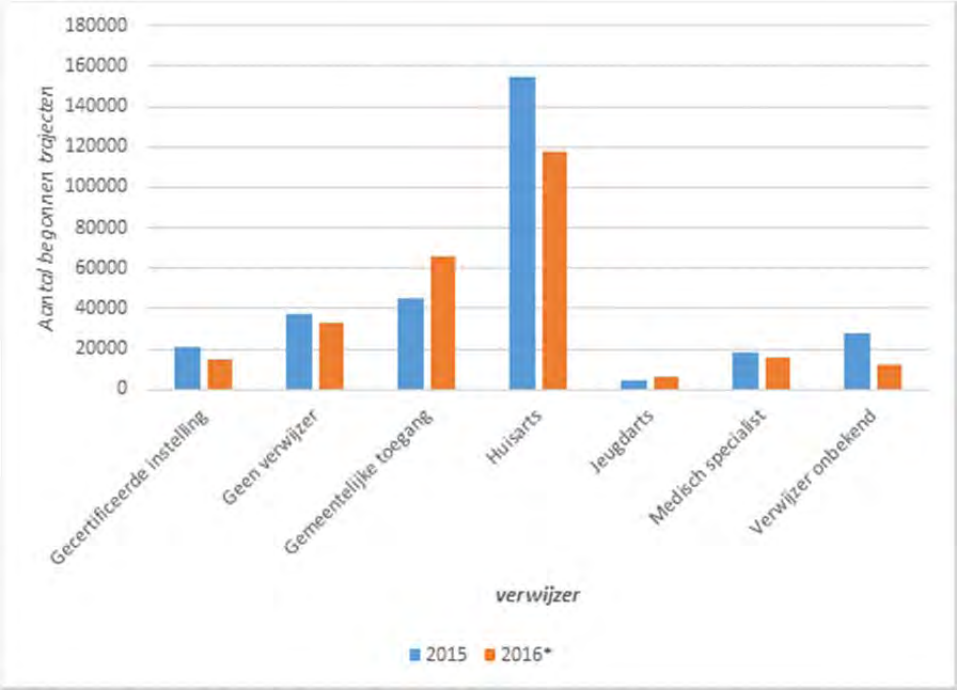
In Figuur 11 staan de soorten jeugdhulp die jeugdigen ontvingen in 2015 en 2016 weergegeven[697]. In de periode van 2015 naar 2016 is er sprake van een toename bij zowel jeugdhulp zonder verblijf (zoals ambulante jeugdhulp) als jeugdhulp met verblijf (zoals pleegzorg of residentiële jeugdhulp). Deze twee hoofdcategorieën worden in het figuur vervolgens verder uitgesplitst. Aantal jongeren dat gebruik maakte van jeugdhulp zonder verblijf steeg met 4.8% van 2015 naar 2016, met name door een toename van de categorie 'uitgevoerd door wijk- of buurtteam'. Een deel van deze toename kan verklaard worden doordat steeds meer gemeenten, waaronder enkele grote, hierover voor het eerst gegevens hebben aangeleverd aan CBS. Het aantal jongeren dat gebruik maakte van jeugdhulp met verblijf steeg met 10.7% van 2015 naar 2016. Deze toename is vrijwel geheel het gevolg van een toename in de categorie 'ander verblijf'. Dit betreft verblijf bij psychische, psychosociale en of gedragsproblemen, een verstandelijke beperking van de jeugdige, of opvoedingsproblemen van de ouders. Dit is dus alle vormen van verblijf behalve pleegzorg, gezinsgerichte of gesloten plaatsingen. Het is onduidelijk in hoeverre het crisisplaatsingen betreft.



Figuur 11. Soorten jeugdhulp in 2015 en 2016

Tenslotte zijn verwijzers naar jeugdhulp in 2015 en 2016 in kaart gebracht. In figuur 12 staan de verwijzers naar jeugdhulptrajecten zonder verblijf weergegeven. Uit deze gegevens blijkt de huisarts de grootste verwijzer naar jeugdhulp zonder verblijf, gevolgd door de gemeentelijke toegang. Wel is er van 2015 naar 2016 een daling zichtbaar van het aantal verwijzingen vanuit huisartsen. Tegelijkertijd neemt het aantal verwijzingen via de gemeentelijke toegang toe tussen 2015 en 2016.

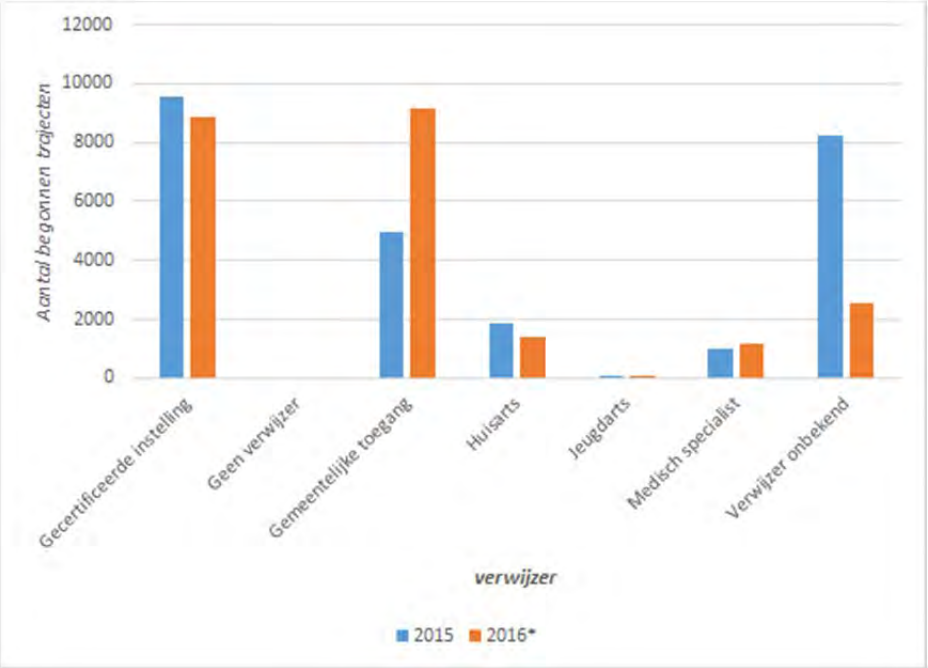
697 Er is geen betrouwbare data beschikbaar over soorten jeugdhulp voor 2015. Omdat verschillende sectoren dit op verschillende manieren registreerden bleken deze gegevens niet onderling vergelijkbaar.



Figuur 12. Verwijzers naar jeugdhulp zonder verblijf in 2015 en 2016

** cijfers 2016 zijn nog voorlopig*

In figuur 13 staan de verwijzers naar jeugdhulptrajecten met verblijf weergegeven. Hier blijken de gecertificeerde instellingen de grootste verwijzer. Wel is er een toename van verwijzingen vanuit de gemeentelijke toegang naar jeugdhulpvormen met verblijf van 2015 naar 2016. Het aantal verwijzingen naar verblijf waarbij de verwijzer onbekend was, is flink gedaald van 2015 naar 2016.



Figuur 13. Verwijzers naar jeugdhulp met verblijf in 2015 en 2016

** cijfers 2016 zijn nog voorlopig*

Focusgroepgesprek

Deelnemers van de focusgroep gaven aan dat zij het begrip 'minder intensief' niet geschikt vinden. In de praktijk komt het voor dat gemeenten zich richten op 'minder specialistische hulp' in plaats van het eerder bieden van passende hulp. De essentie is tijdig passende hulp bieden, dit voorkomt ernstiger problematiek en inzet van langere en duurdere hulp. Verder komt naar voren dat cijfers over minder intensieve zorg met voorzichtigheid moeten worden bekeken. Deelnemers gaven aan dat het effect van ambulantisering al voor de invoering van de Jeugdwet is ingezet. Het is de vraag of de mogelijke trends en ontwikkelingen toe te schrijven zijn aan de invoering van de Jeugdwet. Ook is het bereik van gezinnen in het nieuwe stelsel, met name in lokale teams en versteviging van de eerste lijn, groter. Dit kan ook de cijfers vertekenen. Er wordt door deelnemers op sommige plekken gesignaleerd dat specialistische kennis meer naar voren beweegt, met als voorbeeld de SAVE teams[698].

De vraag ontstaat of de aanname die in de Jeugdwet wordt gedaan rondom minder intensieve zorg wel voor alle jeugdigen en gezinnen passend is. Over welke groep hebben we het als we spreken over minder intensieve zorg? Sommige jeugdigen hebben direct intensieve zorg nodig (complexe situaties, psychiatrie). Sommige jeugdigen kunnen we eerder bereiken om intensieve zorg te voorkomen. Maar een toename van het bereik (lokale teams met jeugdhulp dichterbij) kan ook leiden tot een toename

698 https://www.nji.nl/nl/Databank/SAVE-(SAmen-werken-aan-VEiligheid)---Utrecht.html

van specialistische hulp. Ook kan het zijn dat sneller specialistische hulp wordt ingezet, maar de trajecten van kortere duur zijn. Er is dus een verschil tussen 'gezinnen eerder bereiken' en 'het bereik vergroten'. Maar of dat leidt tot minder intensieve hulp?

De evaluatie van de Jeugdwet is ook ondersteund door een klankbordgroep met cliënten. Bij de bespreking van het thema 'minder intensief' kwam in deze klankbordgroep kwam naar voren dat nog niet gezien wordt dat de lokale teams de 'zorg naar voren' halen. Ze zijn vooral druk aan het indiceren, zonder maatwerk te leveren. Hiernaast zijn ze niet ingericht om zorg 'af te schalen'. Daarmee wordt bedoeld dat wanneer specialistische hulp niet meer nodig is terugverwezen kan worden naar minder intensieve vormen van jeugdhulp. Lokale teams moeten zijn ingericht om deze afschaling op te vangen. Ook gaven cliënten aan dat er weinig aanbod voorhanden is tussen specialistische hulp en lokale teams. Bijvoorbeeld, jongeren worden langer in zware vormen van jeugdhulp met verblijf gehouden, omdat er voor jongvolwassenen geen passend aanbod is (zowel in de vorm van verblijf als ambulante hulp).

Samenvatting thema minder intensieve hulp deelstudie zorglandschap

Vanuit de literatuur is er weinig bekend over het versterken van het opvoedkundig klimaat en preventie sinds de invoering van de Jeugdwet. Uit de enquête blijkt dat respondenten aangeven onvoldoende of minimale investering in opvoedkundig klimaat en preventie waar te nemen. Op de vraag of men een verschuiving waarneemt naar minder intensieve hulp scoren respondenten tevens een onvoldoende. De cijfers over aantal jeugdigen in jeugdhulp en soorten jeugdhulp bevestigen de resultaten van de enquête. De gewenste verschuiving naar minder intensieve hulp is ten tijde van deze evaluatie niet waarneembaar.

De verwachting is dat minder intensieve hulp een resultaat is van een investering in het opvoedkundig klimaat, preventie, vroeg signalering, eigen kracht en lichte vormen van hulp. Wanneer deze verwachting het uitgangspunt wordt bij de inkoop van jeugdhulp ontstaat er een situatie waarbij hulp aan jeugdigen en gezinnen met complexe problematiek onder druk komt te staan door verzwakking van de (met name bovenregionale) specialistische zorg. Op dit moment is nog onduidelijk of deze investeringen daadwerkelijk het gewenste effect oplevert.

Naast investering in het opvoedkundig klimaat, preventie, vroegsignalering, eigen kracht en lichte vormen van jeugdhulp valt ook winst te behalen bij verwijzers naar jeugdhulp. De vraag is of de manier waarop verwijzers nu toeleiden naar jeugdhulp bijdraagt aan de vermindering van de druk op de specialistische jeugdhulp. Huisartsen geven aan niet goed bekend te zijn met de mogelijkheden van lichte vormen van hulp die lokale teams bieden kunnen. Er is een groot aantal verwijzingen via de huisarts, maar dat lijkt af te nemen. Verwijzingen vanuit lokale teams nemen daarentegen toe. Al eerder in dit hoofdstuk werd gesproken over het belang van deskundigheid bij het toewijzen van passende hulp. Dan gaat het even zo zeer over tijdig doorverwijzen naar specialistische hulp, als over tijdig afschalen naar lichtere vormen van hulp. Uit de klankbordgroep met cliënten van de evaluatie van de Jeugdwet werden daarnaast vraagtekens geplaatst bij of er wel voldoende lichtere vormen van ondersteuning en hulp zijn.

Veiligheid

In de deelstudie veiligheid stond de volgende onderzoeksvraag centraal als het gaat om het transformatiedoel minder intensieve hulp:

— Leidt de investering in preventie van onveiligheid en duurzaam borgen van veiligheid tot een verandering qua maatregelen (frequentie, duur, intensiteit)?

Literatuuronderzoek

Preventief werken, binnen deze deelstudie vertaald in het voorkómen van onveiligheid en het duurzaam borgen van veiligheid komt, hoewel er langzaam meer aandacht voor is, nog maar moeizaam van de grond[699,700,701]zo lijkt het. Voor een effectieve preventieve aanpak is een brede visie op de behoeften van burgers en op ondersteuning en hulp nodig. In principe is die in de Jeugdwet te vinden, maar de praktische uitwerking ervan vraagt veel in een tijd waarin er al zo veel moet, lezen we in eerder uitgevoerde studies. Een belangrijk onderdeel van het voorkomen van onveiligheid is het signaleren van risico's. Hiervoor is de regeling Verwijsindex Risicojongeren (VIR) opgenomen in de Jeugdwet. Zomer 2015 is er een evaluatie van de VIR geweest. De conclusie was toen dat het gebruik achterbleef. Er waren ook vraagtekens bij de toegevoegde waarde. Aan de andere kant wordt de VIR wel gebruikt en is signalering een belangrijk onderwerp.[702] Naast het signaleren zijn ook het aanpakken van onveiligheid en het tijdig op- en afschalen belangrijke aspecten bij het voorkomen en/of duurzaam borgen van veiligheid. Hierop ontbreekt het bij lokale teams nog te vaak aan kennis en ervaring.[703]

CBS-data[704]

Uit de halfjaarlijkse CBS-rapportages komt nog niet een duidelijke verschuiving in het gebruik van jeugdhulp[705;706] en jeugdbescherming en jeugdreclassering[707;708] naar voren. Het aantal jeugdhulptrajecten is, zo blijkt uit de analyse van CBS-data uitgevoerd binnen deze deelstudie in 2016 toegenomen ten opzichte van het jaar daarvoor. In 2016 is wel het gebruik van jeugdbescherming en jeugdreclassering licht afgenomen. Dit komt door een afname van het aantal ondertoezichtstellingen.

699 Samenwerkend Toezicht Jeugd & Toezicht Sociaal Domein, *Signaleren van onveiligheid bij jeugdigen in het sociaal domein* 2016

700 Bezemer 22 februari 2017

701 Wilde, de, Kooijman, van Boven, & van der Kooi 2017. De gemeentelijke inzet voor preventie van kindermishandeling: Stand van zaken oktober 2017. Den Haag/Utrecht: De Kinderombusman/Nederlands Jeugdinstituut

702 Abraham & van Dijk 2015

703 Toezicht Sociaal Domein & Samenwerkend Toezicht Jeugd 2017

704 Het is niet goed mogelijk om uitspraken te doen over verschillen in de duur van trajecten in de periode 2011-2016. De registratie is in 2015 dusdanig veranderd dat er administratieve variaties op hebben getreden die het doen van betrouwbare uitspraken hieromtrent belemmert.

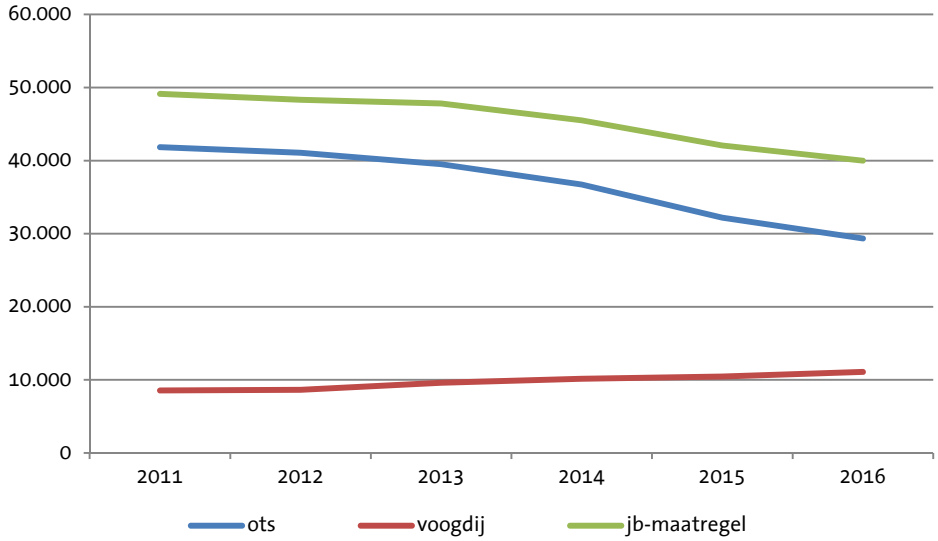
705 Centraal Bureau voor de Statistiek, *Jeugdhulp 2015*, 2016

706 Centraal Bureau voor de Statistiek, *Jeugdhulp 2016*, 2017

707 Centraal Bureau voor de Statistiek, *Jeugdbescherming en Jeugdreclassering 2015*, 2016

708 Centraal Bureau voor de Statistiek, *Jeugdbescherming en Jeugdreclassering 2016*, 2017

Het gebruik van voogdij is licht toegenomen (zie figuur 14) Deze trend die al een aantal jaren gaande is, lijkt door te zetten in de eerste helft van 2017.



Figuur 14. Aantal onder toezichtstellingen (OTS), voogdij- en jeugdbeschermingsmaatregelen in 2011 t/m 2016

In 2015 waren er 31.000 jb-maatregelen en 7.500 jongeren in jeugdreclassering; in 2016 zijn dat er respectievelijk 30.000 en 6.800. Een maatregel duurde vrijwel altijd langer dan 1 jaar en beëindiging van een maatregel kwam vaak door het bereiken van de leeftijd van 18 jaar[709].

Vrijwel alle jeugdigen met een maatregel krijgen ook een vorm van jeugdhulp. Bij jeugdreclassering gaat het vooral om Toezicht en Begeleiding en dit wordt bijna altijd beëindigd volgens plan. Een derde van jongeren met jeugdreclassering ontvangt ook jeugdhulp.

Bij OTS is in 21% van gevallen sprake van herhaald beroep, bij jeugdreclassering is dit in 56% van gevallen.[710] Behalve een lichte daling in de aantallen is er geen verschuiving zichtbaar tot en met eerste helft 2017. [711]

De cijfers van de Raad voor de Kinderbescherming zijn openbaar en tevens geraadpleegd.[712]

709 Centraal Bureau voor de Statistiek, *Jeugdbescherming en Jeugdreclassering 2015*, 2016

710 Centraal Bureau voor de Statistiek, *Jeugdbescherming en Jeugdreclassering 2015*, 2016

711 Centraal Bureau voor de Statistiek, *Jeugdbescherming en Jeugdreclassering 2016*, 2017

712 https://www.kinderbescherming.nl/over-ons/ons-onderzoek-feiten-en-cijfers

Tabel 5. Aantal beschermingsonderzoeken opvoedingsproblemen, beschermingsonderzoeken overig en gezag en omgangsonderzoek door Raad van de Kinderbescherming in 2012 t/m 2016

Afgelopen 5 jaar	2012	2013	2014	2015	2016
Beschermingsonderzoek opvoedingsproblemen	18487	17098	15421	14132	15123
Beschermingsonderzoek overig	1260	1231	1196	1081	930
Gezag en Omgangsonderzoek	5249	5601	5594	5204	5210

Hierin is een afname te zien van het aantal beschermingsonderzoeken. Die trend is al ingezet voor de invoering van de Jeugdwet. In 2016 is er dan weer een lichte toename te zien in het aantal beschermingsonderzoeken. Het aantal maatregelen (zie figuur 14) is in 2016 nog steeds dalende.

Enquête

De respondenten van de gecertificeerde instellingen zijn positief over het zoeken en benutten van eigen kracht bij gezinnen door professionals en het inzetten van het netwerk van cliënten (100% antwoordt vaak/altijd). Daarnaast geeft bijna 70% aan vaak tot altijd een familiegroepsplan te maken met cliënten. De respondenten van Veilig Thuis organisaties zijn positief over de mate waarin hun professionals het sociale netwerk in kaart brengen en dit zoveel als nodig inzetten voor de veiligheid. Ze zijn iets minder positief wanneer het gaat over het bieden van voorlichting en ondersteuning aan cliënten bij het maken van een familiegroepsplan. Slechts een kwart is van mening dat dit vaak tot altijd gebeurt. Daarbij verdient de registratie van binnengekomen meldingen aandacht. Iets meer dan 20% geeft aan dat deze nooit worden geregistreerd in de Verwijsindex Risico Jongeren (VIR), slechts een derde geeft aan dat dit altijd gebeurt. Ook respondenten van de enquête zorglandschap scoren hier laag op: lokale teams 34% soms, 16% nooit; specialistische aanbieders 25% soms en 15% nooit. Van de specialistische aanbieders zegt ook 20% hier geen zicht op te hebben.

Volgens de respondenten hebben cliënten lang niet altijd een preventief aanbod ontvangen als ze zijn doorverwezen naar een VT of GI (zie Tabel 6).

Tabel 6 Antwoorden van respondenten werkzaam in Veilig Thuis organisaties en GI's op het thema Minder intensieve hulp

Cliënten hebben preventief aanbod ontvangen over (veilig) opgroeien alvorens te zijn doorverwezen naar onze organisatie	Soms	21	70,0
	Vaak	4	13,3
	Altijd	-	-
	Weet ik niet/geen zicht op	5	16,7

De voorwaardelijke machtiging gesloten jeugdhulp is volgens 43% van de respondenten soms, 9% vaak/altijd een geschikt middel om het aantal plaatsingen in de gesloten jeugdhulp te beperken/bekorten; 43% zegt hier geen zicht op te hebben, dit geeft aan dat deze vraag voor VT niet relevant en niet te beantwoorden is. Bestuurders/directeuren zijn positiever over de eerste stappen op weg naar minder intensieve zorg (meer voorlichting, betere signalering, meer preventie, meer eigen kracht benutten) dan professionals.

Tot slot is gevraagd in hoeverre, sinds de invoering van de Jeugdwet, door gemeenten is geïnvesteerd in preventie, eigen kracht en lichtere vormen van ondersteuning rond veilig opgroeien. De gegeven cijfers variëren van 3 tot 9. Het gemiddelde rapportcijfer is een 5,7. Ongeveer de helft geeft een onvoldoende. Drie op de tien geeft een 4 of lager. Hierbij wordt het gebrek aan kennis bij de lokale teams omtrent (risico's op) onveiligheid als grootste knelpunt gezien.

Groepsgesprekken

Uit de groepsgesprekken komt naar voren dat men over het algemeen vindt dat niet verwacht kan worden dat de druk op de intensieve hulp nu al afneemt, slechts 2 jaar na invoering van de wet. Daarvoor is de tijd simpelweg te kort zo geven de deelnemers aan.

De lokale teams doen goed werk. Zoals bij het onderwerp met betrekking tot jeugdhulpplicht reeds is genoemd, wordt er veel gesignaleerd en het merendeel van de problemen wordt goed aangepakt samen met gezinnen en hun netwerk. Echter bij de gezinnen met complexere problematiek en vooral als er sprake is van (een verhoogd risico op) onveiligheid, verloopt dit nog minder goed, waardoor er volgens de deelnemers in de groepsgesprekken te lang gewerkt wordt vanuit het eigen-kracht principe of worden er te lichte interventies ingezet, terwijl er direct opgeschaald had moeten worden. Dit leidt volgens de deelnemers tot de eerdergenoemde spoedverzoeken bij rechters en crisisplaatsingen met ernstigere problematiek dan voor de invoering van Jeugdwet (zie ook thema jeugdhulpplicht in dit hoofdstuk). Daarbij werd opgemerkt tijdens de groepsgesprekken dat een afname van hulp in gedwongen kader nooit een doel moet zijn, maar een gevolg van het proces om de beweging naar voren te realiseren. De deelnemers geven aan dat hulp in gedwongen kader voor een bepaalde groep gezinnen altijd nodig zal blijven. Voor de gesignaleerde knelpunten wordt met name verdere professionalisering van de lokale teams als oplossing gezien.

Samenvatting minder intensieve hulp deelstudie veiligheid

De vraag die centraal stond luidde: Leidt de investering in preventie van onveiligheid en duurzaam borgen van veiligheid tot een verandering qua maatregelen (frequentie, duur, intensiteit)?

Er is in de cijfers een lichte daling in het aantal maatregelen te zien tussen 2015 en 2016. Deze dalende trend lijkt al in de jaren ervoor te zijn ingezet. De dalende trend geldt niet voor duur en intensiteit.

De respondenten van de gecertificeerde instellingen zijn positief over het zoeken en benutten van eigen kracht bij gezinnen door professionals en het inzetten van het netwerk van cliënten (100% antwoordt vaak/altijd). Daarnaast geeft bijna 70% aan vaak tot altijd een familiegroepsplan te maken met cliënten. De respondenten van Veilig Thuis organisaties zijn positief over de mate waarin hun professionals het sociale netwerk in kaart brengen en dit zoveel als nodig inzetten voor de veiligheid.

Er zijn wel degelijk stappen in de goede richting gezet. Lokale teams helpen veel gezinnen goed bij het beantwoorden van hun vragen en oplossen van hun problemen en slagen er ook in daarbij het persoonlijk netwerk te benutten en aan te sluiten bij krachten die er zijn. Voor de groep met complexe

problematiek waarbij de veiligheid in het geding is, lijken de lokale teams of eerste lijn nog onvoldoende toegerust. Dat geldt in meerdere opzichten, waaronder kennis en ervaring omtrent signalering, de aanpak van onveiligheid en wanneer je moet op- en afschalen. In zowel de literatuur als de groepsgesprekken signaleert men dat dit, in ieder geval lokaal, meer dan voorheen leidt tot spoedverzoeken en crisisplaatsingen. Het versterken van de lokale teams door middel van professionalisering wordt genoemd als belangrijkste oplossingsrichting.

De respondenten geven de mate waarin gemeenten investeren in preventie, eigen kracht en lichtere vormen van ondersteuning rond veilig opgroeien gemiddeld een 5,7 (op een schaal van 1-10). Ongeveer de helft geeft een onvoldoende. Hierbij wordt het gebrek aan kennis bij de lokale teams omtrent (risico's op) onveiligheid als grootste knelpunt gezien.

6.3.1.2 Meer samenhang

Het tweede transformatiedoel gaat over meer samenhang binnen jeugdhulp aan jeugdigen en gezinnen door betere samenwerking en innovaties in ondersteuning, hulp en zorg aan jeugdigen en gezinnen. Voor de invoering van de Jeugdwet waren er verschillende sectoren voor jeugdhulp die alle onder andere wetten vielen en daarom op verschillende manieren gefinancierd werden. De wetgever wil dat deze voormalig verschillende sectoren meer gaan samenwerken zodat er een samenhangend aanbod ontstaat. Nieuw voor deze specialistische aanbieders is de samenwerking met de lokale teams, de nieuwe actoren voor jeugdhulp. Naast het afstemmen van het hulpaanbod tussen al deze actoren in het nieuwe zorglandschap welke onder de Jeugdwet vallen, is het ook belangrijk dat er afgestemd wordt met organisaties rondom veiligheid en de justitiële ketenpartners. Tenslotte is er de samenhang met aanpalende sectoren op het gebied van (al dan niet specialistische) hulp en ondersteuning zoals organisaties die vallen onder de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO, zoals het eerder genoemde VT) en de Zorgverzekeringswet (ZVW) / Wet Langdurige Zorg (WLZ) (b.v. volwassenen GGZ).

Zorglandschap

In de deelstudie zorglandschap stond de volgende onderzoeksvraag centraal als het gaat om het transformatiedoel meer samenhang:

— Is er meer samenhang in de zorg (komt integrale samenwerking tot stand, met name voor complexe situaties)? Zien we op lokaal niveau aansluitingen met aanpalende wetgeving (zowel bij basisvoorzieningen als bij doorgaande hulp van jeugd naar volwassenheid)?

Literatuuronderzoek

Hulp is samenhangend wanneer de deskundigheid vanuit verschillende specialismen en sectoren optimaal benut wordt en in samenhang wordt aangeboden vanuit het principe 'één gezin, één plan' [713]. Een integraal aanbod is vooral van belang wanneer een kind of gezin problemen heeft op verschillende terreinen. Dit vraagt om een intensieve samenwerking van specialisten vanuit

713 http://www.nji.nl/nl/Kennis/Dossier/Integrale-jeugdhulp

verschillende sectoren. Naar aanleiding van een enquête onder vrijgevestigde psychologen, pedagogen en psychotherapeuten rapporteren de samenwerkende beroepsverenigingen dat gemeenten en hulpverleners elkaar nog onvoldoende kunnen vinden en een integraal aanbod niet tot stand komt [714]. Daarbij blijkt uit ditzelfde onderzoek dat veel vrijgevestigden zijn gestopt met het uitvoeren van jeugdhulp vanwege moeizame onderhandelingen met gemeenten en administratieve lasten. Ook worden vanuit de kamer vragen gesteld over de specifieke positie van met name de Jeugd GGZ in het stelsel [715]. Met de invoering van de Jeugdwet ontstaat de kans om een integraal aanbod te formeren voor jeugdigen met complexe problemen. Daarbij is het van belang dat de specifieke expertise van alle sectoren bijdraagt aan dat integrale aanbod. De vraag is in hoeverre deze ontwikkeling tot stand komt en in de praktijk geborgd wordt. De Transitie Autoriteit Jeugd (TAJ) constateerde een toename van het aantal complexe opvoed- en opgroeisituaties [716]. Dat onderstreept het belang van een integrale benadering en dat vraagt een heldere taakverdeling en goede afspraken [717]. De gemeente speelt hierin een sleutelrol. Veel gemeenten zijn nog zoekende hoe deze rol goed in te vullen in samenwerking met jeugdhulpaanbieders [718]. De kwartiermaker zorglandschap van de VNG concludeert in 2016 dat de transformatie van het zorglandschap onvoldoende op gang komt [719]. Jeugdhulpaanbieders blijven oorspronkelijke producten aanbieden en gemeenten blijven deze inkopen. Volgens de VNG heeft dit niet met onwil te maken, maar meer met het feit dat de gesprekken tussen gemeenten en aanbieders vooral gaan over contracten, betalingen, budgetplafonds en financiële knelpunten. Dit lijkt een goede samenwerkingsrelatie die cruciaal is voor transformatie in de weg te staan. De wijze waarop gemeenten jeugdhulp financieren staat integrale samenwerking tussen jeugdhulpaanbieders vaak in de weg, volgens experts zou trajectfinanciering wenselijk zijn [720]. Ditzelfde rapporteert de Transitiecommissie Sociaal Domein (TSD)[721]. Jaarlijkse aanbestedingen en het ontbreken van een meerjarenperspectief belemmeren een innovatieproces. De TSD rapporteert ook over gebrek aan vertrouwen in elkaars deskundigheid. Met name in de samenwerking tussen lokale teams en specialistische aanbieders kan nog veel vooruitgang geboekt worden. Wanneer gemeenten, verwijzers (lokale teams, huisartsen) en specialistische aanbieders beter samenwerken zijn er minder crisisplaatsingen [722]. Maar ook binnen het lokale beleidsveld zijn er samenwerkingsproblemen. De TAJ rapporteert dat intergemeentelijke samenwerking hard nodig is om de transformatie vorm te kunnen geven[723]. De TAJ pleit voor rust en stabiliteit in het nieuwe zorglandschap om tot constructieve samenwerking en langdurige afspraken te komen [724]. Sinds de invoering van de Jeugdwet begint hier langzaamaan verbetering in te komen. De TAJ concludeert in de tweede jaarrapportage dat gemeenten, cliënten organisaties en aanbieders

714 Nederlands Instituut voor Psychologen 2017

715 *Kamerstukken II* 2016/17, 34 550 XVI- 86

716 Transitie Autoriteit Jeugd 2016

717 Samenwerkend Toezicht Jeugd & Toezicht Sociaal Domein, *Signaleren van onveiligheid bij jeugdigen in het sociaal domein* 2016

718 Toezicht Sociaal Domein & Samenwerkend Toezicht Jeugd 2017

719 VNG, *Advies Kwartiermaker Zorglandschap* 2016

720 http://www.nji.nl/nl/Kennis/Dossier/Integrale-jeugdhulp

721 Transitiecommissie Sociaal Domein, *Vijfde rapportage TSD* 2016

722 Brief van de Staatssecretaris van Volksgezondheid Welzijn en Sport en Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, van 4 november 2016, VWS/2016/ 31839-554

723 Transitie Autoriteit Jeugd 2016

724 Transitie Autoriteit Jeugd 2017

van jeugdhulp elkaar steeds beter weten te vinden rondom jeugdhulp.[725] Op landelijk niveau werken VNG en branches steeds beter samen met als doel een passend en integraal jeugdhulpaanbod voor jeugdigen en gezinnen met opvoed- en opgroeiproblemen[726] [727] [728]. Daarbij is afgesproken dat gemeenten gaan werken vanuit stabiele jeugdzorgregio's. De samenwerkende branches hebben een zorginhoudelijke visie geformuleerd over passende zorg waarbij zij het onderscheid hanteren tussen lokale hulp (eerstelijns), specialistische hulp veel voorkomend en specialistische hulp minder voorkomend [729]. De eerste twee onderdelen van de jeugdhulpketen kunnen dichtbij/lokaal georganiseerd worden. Specialistische hulp minder voorkomend zal regionaal dan wel bovenregionaal moeten worden georganiseerd. Welke minder voorkomende hulp tot welk deel van de keten behoort verschilt per regio. Ten tijde van het schrijven van dit rapport is door de VNG aan regio's gevraagd om een visie hierop te formuleren in samenwerking met de gemeenten en jeugdhulpaanbieders uit de regio. Hiermee is een belangrijke investering in samenwerking op het niveau van beleidslijnen voor de totstandkoming opgestart. De toekomst moet uitwijzen of de samenwerking doordringt tot op lokaal niveau en of het leidt tot een integraal jeugdhulpaanbod zoals de wetgever beoogd heeft met de invoering van de Jeugdwet. Ondertussen zijn er veel initiatieven tussen specialistische aanbieders om integraal aanbod te ontwikkelen [730]. Jeugdhulpaanbieders zien ook de kansen voor effectievere jeugdhulp wanneer zij meer samenwerken met partners uit het zorglandschap [731].

Door de decentralisaties van niet alleen jeugdzorg maar ook maatschappelijke ondersteuning (WMO) en participatie zijn er meer mogelijkheden ontstaan voor gemeenten om integraal beleid te voeren in het sociaal domein en een sluitende aanpak te realiseren voor kwetsbare jongeren van 16-27 jaar. Het Centraal Plan Bureau onderzocht de overlap tussen jeugdzorg, werk- en inkomensregelingen en WMO [732]. De cijfers onderstrepen dat jongeren met een achtergrond in jeugdzorg vaak te maken hebben met problemen op meerdere terreinen en dat de decentralisaties voordelen kunnen bieden. In zijn rapportage aan de kamer van november 2016 rapporteert de staatssecretaris dat dit in de praktijk nog lastig blijkt te zijn omdat dit een domein brede aanpak vraagt[733]. Om deze reden is er een landelijke werkagenda opgesteld om beleid en praktijk te stimuleren om kwetsbare jongeren beter te ondersteunen richting volwassenheid. Dat betreft samenhang tussen organisaties die vallen onder de Jeugdwet, maatschappelijke ondersteuning maar ook volwassenen GGZ. Samenwerkend Toezicht Jeugd/Toezicht Sociaal Domein onderzochten gezamenlijk hoe partijen uit het sociaal domein de maatschappelijke participatie van jongeren die uitstromen uit residentiële instellingen kunnen bewerkstelligen. Er zijn diverse thema's benoemd waar zorgen over zijn: jongeren in beeld houden, samenwerking, samenhang en continuïteit bevorderen, afspraken over regierol na 18^{e} levensjaar van

725 Transitie Autoriteit Jeugd 2016

726 VNG 2017

727 Expertgroep BJGZ 2017

728 VNG 14 juli 2017

729 Expertgroep BJGZ 2017

730 http://www.nji.nl/nl/Kennis/Dossier/Integrale-jeugdhulp/Praktijkvoorbeelden

731 GGZ Nederland 2016

732 Centraal Plan Bureau 2016

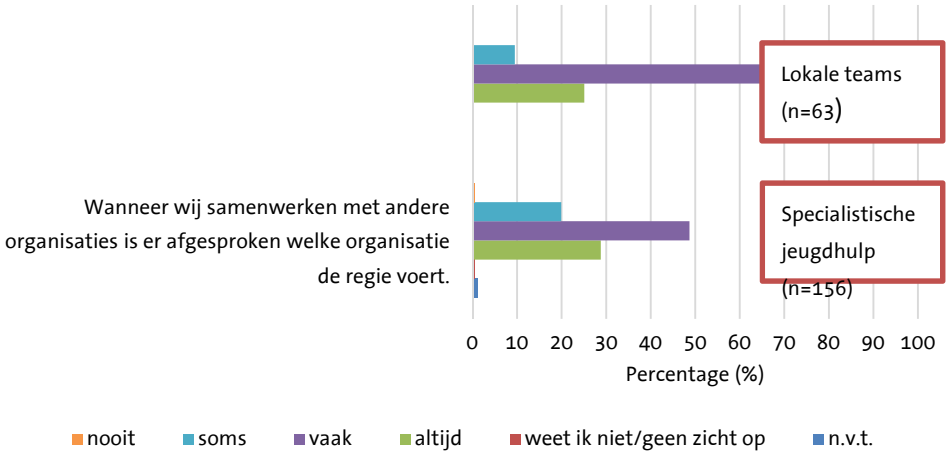
733 Brief van de Staatssecretaris van Volksgezondheid Welzijn en Sport en Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, van 4 november 2016, VWS/2016/ 31839-554

een jeugdige.[734] In hun advies over de zorgwetten die door gemeenten worden uitgevoerd benoemt de Raad voor openbaar bestuur dat de afstemming tussen zorgwetten beter kan [735]. De oplossing moet volgens de raad niet gezocht worden in ingrijpen van het Rijk in het systeem van de zorgwetten. Zij doet diverse aanbevelingen waaronder het afstemmen van begrippen en het ruimte maken voor situaties in de praktijk waarvoor regels geen oplossing bieden.

Enquête

Zowel lokale teams als specialistische aanbieders rapporteren dat er sprake is van een toename van samenwerking met andere partners in de uitvoering van jeugdhulp sinds de invoering van de Jeugdwet. Lokale teams scoren gemiddeld een 7,7 en specialistische aanbieders een 6,5 (1=helemaal geen toename in samenwerking en 10= heel veel toename in samenwerking). In een open vraag naar positieve ontwikkelingen sinds de invoering van de Jeugdwet wordt meer samenhang regelmatig genoemd door respondenten. Een respondent werkzaam in de specialistische jeugdhulp verwoordt dit op deze manier: "*Beter bekend met de kennis en expertise van andere aanbieders. Daardoor vind je elkaar makkelijker en kan je een jeugdige en het gezin beter verwijzen of overdragen als een andere aanbieder een beter passend aanbod heeft*." Ook een aantal respondenten werkzaam in een lokaal team geven in hun antwoord aan dat ze meer of betere samenwerking of kortere lijnen met netwerkpartners ervaren sinds de invoering van de Jeugdwet. Ook geven een aantal vrijgevestigde jeugdhulpaanbieders aan dat zij meer samenwerking zien, zowel onderling als met andere partners zoals lokale teams.

Het merendeel van de respondenten werkzaam in zowel lokale teams als bij specialistische aanbieders rapporteert dat vaak of altijd duidelijk is wie de regie voert wanneer met meerdere organisaties wordt samengewerkt rond een jeugdige en diens gezin (zie figuur 15).



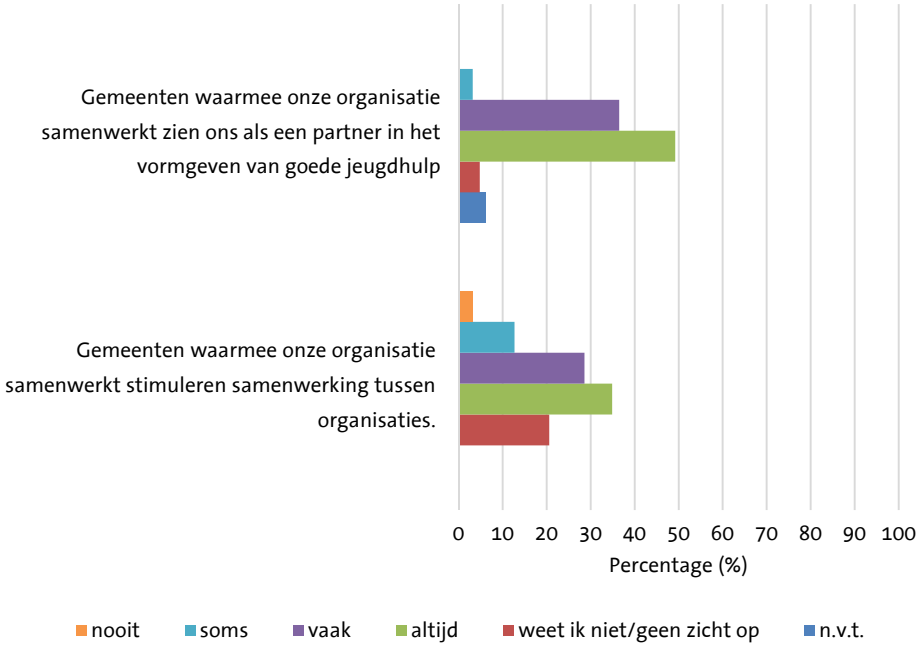
Figuur 15. Antwoord van respondenten werkzaam in lokale teams en in de specialistische jeugdhulp op het thema *Meer Samenhang*

734 Samenwerkend Toezicht Jeugd/Toezicht Sociaal Domein, *Rapportage kwetsbare jongeren opwe naar zelfstandigheid* 2016

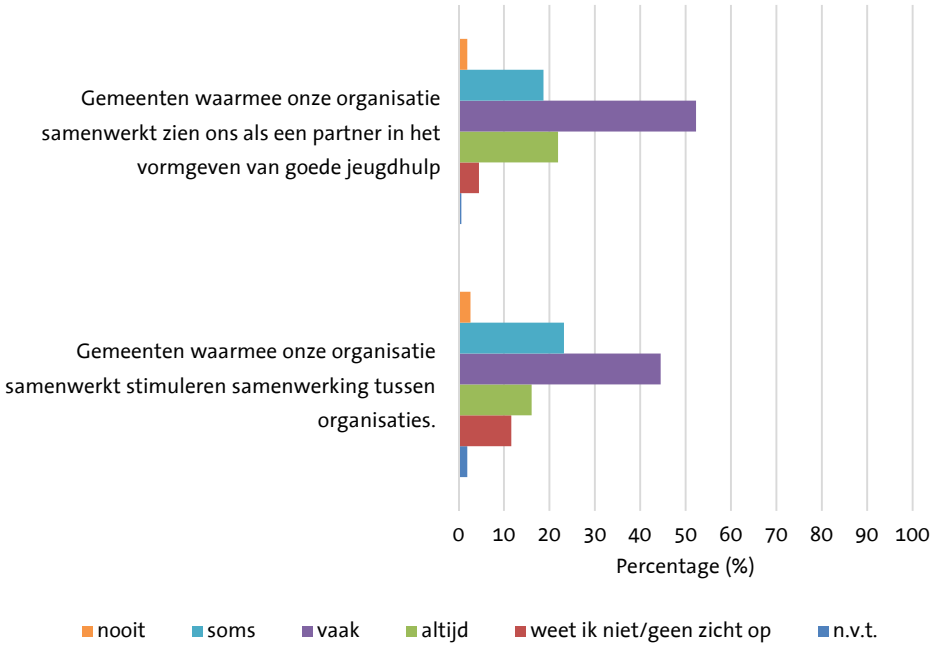
735 Raad voor het Openbaar Bestuur 2017

Lokale teams rapporteren positiever over het bestaan van regionale en landelijke samenwerkingsafspraken dan specialistische aanbieders. Van de lokale teams geeft 80% van de respondenten aan dat er vaak of altijd samenwerkingsafspraken zijn met specialistische jeugdhulp voor ernstige en meervoudige problemen op regionaal niveau t.o.v. de helft van de specialistische aanbieders. Als het gaat over landelijk niveau rapporteert 64% van de lokale teams dat er samenwerkingsafspraken zijn t.o.v. 29% van de specialistische aanbieders. Met name de Jeugd GGZ en de sector voor jeugdigen met een beperking zijn hierover het meest kritisch.

Een groot deel van de lokale teams en de specialistische aanbieders ervaren dat gemeenten samenwerking tussen jeugdhulpaanbieders stimuleren (zie figuur 16 en 17). Na toetsing van verschillen tussen aanbieders kwam naar voren dat de Jeugd GGZ en de sector voor jeugdigen met een beperking dit aanzienlijk minder ervaren dan lokale teams. Een groot deel van de lokale teams rapporteert dat gemeenten hen vaak of altijd als samenwerkingspartner ervaren bij het vormgeven van goede hulp. Volgens specialistische aanbieders is dit vaak het geval maar minder vaak vanzelfsprekend als bij de lokale teams.



Figuur 16. Enkele antwoorden van respondenten werkzaam in lokale teams op het thema *Meer samenhang (n=63)*

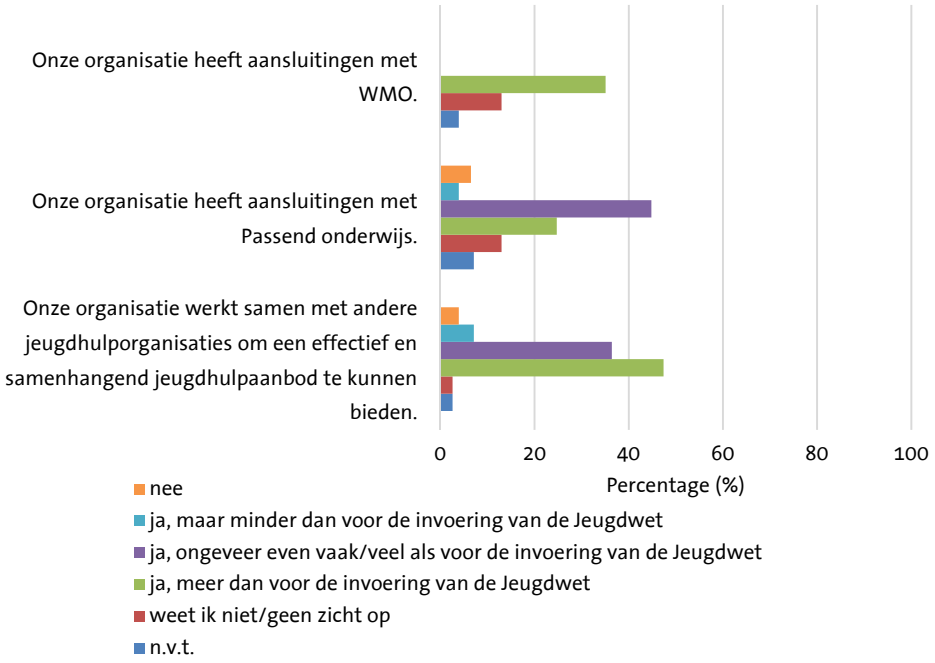


Figuur 17. Enkele antwoorden van respondenten werkzaam in de specialistische jeugdhulp op het thema *Meer samenhang (n=155)*

Specialistische aanbieders rapporteren verdeeld over de toename in samenwerking met passend onderwijs en WMO sinds de invoering van de Jeugdwet (zie figuur 18). Een aanzienlijk deel van de aanbieders ervaart een toename in samenwerking sinds de invoering van de Jeugdwet maar ook een aanzienlijk deel ervaart dat de mate van samenwerking gelijk is gebleven. Bijna de helft van de specialistische aanbieders geeft aan dat ze meer dan voor de invoering van de Jeugdwet samenwerken met andere jeugdhulpaanbieders om een effectief en samenhangend aanbod te realiseren.

Bijna twee derde van de specialistische aanbieders rapporteert dat jeugdigen die 18 jaar worden nooit of maar soms weinig merken van de overgang van jeugdhulp naar volwassenenzorg. De helft van de lokale teams geeft aan dat dit soms het geval is. Bijna een derde van de lokale teams rapporteert dat jeugdigen vaak weinig van deze overgang merken.

Een van de belangrijkste knelpunten volgens respondenten is de totstandkoming van integraal hulpaanbod (samenhang in de hulp geboden door meerdere organisaties). Zowel lokale teams (29%) als specialistische aanbieders (19%) ervaren dit als een van de vijf grootste knelpunten.



Figuur 18. Enkele antwoorden van respondenten werkzaam in de specialistische jeugdhulp op het thema *Meer samenhang*

Aan respondenten is de vraag voorgelegd wat volgens hen bij kan dragen aan meer samenhang, oftewel een meer integraal jeugdhulpaanbod. Een punt wat door meerdere respondenten van zowel lokale teams als specialistische aanbieders wordt genoemd is meer en betere samenwerking tussen jeugdhulpaanbieders. Daarnaast geeft een aantal respondenten werkzaam bij een specialistische jeugdhulpaanbieder aan dat minder concurrentie en marktwerking zouden bijdragen aan een integraal jeugdhulpaanbod. Concurrentie ontstaat door de manier van inkopen door gemeenten, met name door aanbestedingen. Een respondent verwoordt dit op de volgende manier: *"Goede randvoorwaarden voor samenwerking dragen bij aan een meer samenhangend aanbod. Aanbestedingen werken concurrentie in de hand en dragen hier niet aan bij."*

Op de open vraag *"Wat mist er volgens u nog in de Jeugdwet"* benoemt een aantal respondenten werkzaam bij specialistische jeugdhulpaanbieders dat er meer aandacht moet zijn voor regionale samenwerking/ afstemming/ samenhang. Daarvan geeft een aantal respondenten aan dat dit in de wet verankerd zou moeten worden.

Focusgroepgesprek

De deelnemers gaven in de focusgroep aan dat zij als aanbieders van jeugdhulp een opdracht zien voor de totstandkoming van meer samenhang in het jeugdhulpaanbod. Voor een integrale en ook duurzame aanpak van onveiligheid, moet risico-gestuurde en herstelgerichte zorg hand in hand gaan. Dat betekent dat er een integrale aanpak nodig is die niet alleen gericht is op bijvoorbeeld de

problemen van het kind en de opvoeding, maar ook op risicofactoren in de sfeer van onder meer wonen, werken, psychische problematiek bij de opvoeders. Ontwikkeling van partnerschap voor een betere samenwerking is echter niet gemakkelijk. Aanbesteding, marktwerking, administratieve processen en de regeldruk die hieruit voortkomt, staan partnerschap in de weg en maakt het in sommige gevallen zelfs onmogelijk. Ook belemmert dit het gesprek over de inhoud van de hulp, innovatie en transformatie. Aanbieders komen door de administratieve processen onder druk te staan met negatieve invloed op partnerschap met gemeenten. Wat betreft de bovenregionale inkoop werd benadrukt dat het begrip 'bovenregionale inkoop' niet eenduidig wordt gebruikt in de praktijk en dat het belangrijk is dat alle stakeholders over hetzelfde spreken: hoog specialistische zorg die op bovenregionaal niveau ingekocht moet worden. Bovenregionale inkoop is nog steeds een ingewikkeld vraagstuk, ondanks de overeenkomst die branches en gemeenten met elkaar hebben bereikt. Verder merken deelnemers op dat er binnen gemeenten nog veel (financiële) schotten bestaan, wat totstandkoming van integrale hulp belemmert. Tevens wordt aangegeven dat er aandacht moet zijn voor de samenhang tussen de Jeugdwet en aanpalende wetten (passend onderwijs, WMO, participatiewet, WLZ, ZvW).

Samenvatting thema meer samenhang deelstudie zorglandschap

Verschillende aanbieders in het zorglandschap ervaren een toename in de samenwerking tussen jeugdhulpaanbieders onderling en met het bredere sociale domein. Ook worden zij vaak door gemeenten als partner gezien in het vormgeven van goede hulp.

Ondanks de stappen in de goede richting blijkt dit nog niet toereikend en wordt de gebrekkige totstandkoming van integraal aanbod nog als een knelpunt ervaren. Aanbesteding, marktwerking, administratieve processen en de regeldruk die hieruit voortkomt, staan integrale samenwerking in de weg. Voor een aanzienlijk deel van de vrijgevestigden was dit een reden om te stoppen met het uitvoeren van jeugdhulp. Ook is er nog onvoldoende zicht op samenhang in de hulp bij complexe situaties zoals multiprobleemgezinnen en zijn er zorgen over de aansluiting van jeugdhulp op volwassenenzorg (zoals WMO, zorgverzekeringswet, participatiewet).

Wat betreft (boven)regionale inkoop is er ten tijde van het schrijven van dit rapport op landelijk niveau consensus over de inrichting van het nieuwe domein voor jeugdhulp en de rol voor gemeenten (lokaal of regionaal) en jeugdhulpaanbieders (lokaal, regionaal en landelijk). De komende periode moet duidelijk worden of deze afspraken vorm gaan krijgen op lokaal niveau en leiden tot een samenhangend hulpaanbod voor jeugdigen en gezinnen.

Veiligheid

Binnen de deelstudie veiligheid gaat het bij het thema 'meer samenhang' over twee vragen:

- Is er sprake van een integrale aanpak, ook als er onveiligheid speelt (d.w.z. gezamenlijk inschatten van mate van onveiligheid, gezamenlijk werkproces duidelijkheid over regievoering etc.)?
- Is er een beweging gaande richting een zorgcontinuüm tussen vrijwillig en gedwongen kader (en samenwerking met andere domeinen en op de rand van verschillende wettelijke kaders)?

Inleiding

De met de wet beoogde toename van samenhang in het aanbod betekent voor de deelstudie veiligheid een betere samenwerking tussen gemeenten, lokale teams, Veilig Thuis, Gecertifieerde instellingen, specialistische jeugdhulpaanbieders en justitiële ketenpartners zoals de Raad voor de Kinderbescherming, Openbaar Ministerie en de Politie.

Een integraal aanbod is vooral van belang wanneer een kind of gezin problemen heeft op verschillende terreinen. Wanneer er een verhoogd risico is op onveiligheid, is dat vaak het geval (denk bijvoorbeeld aan ouders met psychische problemen, gedragsproblemen van het kind, stress door werkeloosheid of schulden). De TAJ constateerde een toename van het aantal gezinnen met meervoudige, complexe problematiek.[736] Dat onderstreept het belang van een integrale benadering, ook voor gezinnen waarin (risico op) onveiligheid speelt. Voor deze gezinnen is het van belang dat er enerzijds hulp komt in het gezin, maar ook dat het kind beschermd wordt. Is de keten nu zo georganiseerd dat als er sprake is van onveiligheid er snel genoeg geschakeld kan worden zodat er bescherming ontstaat, maar ook dat er zorg is?

Met andere woorden lukt het binnen de nieuwe Jeugdwet om beter dan voorheen naast risico-gestuurde zorg ook herstelgerichte zorg in te zetten om de veiligheid duurzaam te borgen?

Door de decentralisatie moeten gemeenten op lokaal, regionaal en bovenregionaal niveau veel regelen en afspraken maken. Echter jeugdhulp, al dan niet in gedwongen kader, moet ook afgestemd zijn met de maatschappelijke ondersteuning, met het onderwijs, de jeugdgezondheidszorg, het veiligheidsdomein, de (ggz) zorg voor volwassenen, de volkshuisvesting en mogelijk nog andere domeinen of sectoren teneinde echt een integrale aanpak te kunnen realiseren voor gezinnen. Dit is in het bijzonder van belang bij de doelgroep 16–27 jaar

Enquête

Tweederde van de respondenten van de enquête geeft aan dat gemeenten de samenwerking tussen verschillende organisaties vaak/altijd stimuleren. 90% geeft aan dat hun eigen organisatie in het kader van een samenhangende aanpak op veiligheid vaak/altijd samenwerkt met zowel het lokale veld als met specialistische aanbieders. Volgens ruim 80% van de respondenten worden vaak/altijd afspraken gemaakt over de regievoering in geval van samenwerking.

Op de vraag of er sprake is van een sluitend zorgcontinuüm tussen het vrijwillig en het gedwongen kader geeft ongeveer de helft aan vaak/altijd, zegt ruim een derde soms en heeft de rest hier geen zicht op. Cliënten worden na hun 18e volgens ruim 70% nooit of soms passend ondersteund (zie tabel 7). Bij deze antwoorden zijn er geen noemenswaardige verschillen tussen VT en Gi's.

736 Transitie Autoriteit Jeugd 2016

Tabel 7. Antwoorden van respondenten werkzaam in Veilig Thuis organisaties en GI's op het thema Meer samenhang

Variabele	Rubrieken	Aantal	%
Gemeenten stimuleren samenwerking tussen onze organisatie, lokale veld en regionale specialistische spelers	Soms	7	23,3
	Vaak	12	40,0
	Altijd	11	36,7
Onze organisatie werkt samen met lokale veld om samenhangende aanpak op veiligheid te bieden	Soms	3	10,0
	Vaak	12	40,0
	Altijd	15	50,0
Onze organisatie werkt samen met specialistische aanbieders om samenhangende aanpak op veiligheid te bieden	Soms	3	10,0
	Vaak	9	30,0
	Altijd	18	60,0
Er is sprake van sluitend zorgcontinuüm tussen vrijwillig en gedwongen kader voor onze cliënten	Soms	11	36,7
	Vaak	10	33,3
	Altijd	6	20,0
	Weet ik niet/geen zicht op	3	10,0
In geval van samenwerking met andere organisaties is afgesproken wie regie voert	Soms	4	13,3
	Vaak	12	40,0
	Altijd	13	43,3
	Weet ik niet/geen zicht op	1	3,3
Onze cliënten worden passend ondersteund nadat ze 18 jaar zijn geworden (GI)	Nooit	1	7,7
	Soms	9	69,2
	Vaak	1	7,7
	Altijd	2	15,4
Overgedragen meldingen aan lokale veld waarbij veiligheidsrisico's spelen worden adequaat opgepakt (VT)	Soms	10	58,8
	Vaak	7	41,2
	Altijd	-	-
Lokale team blijft betrokken tijdens maatregel om problemen op andere leefdomeinen af te stemmen op veiligheidsprobleem (GI)	Nooit	1	7,7
	Soms	4	30,8
	Vaak	5	38,5
	Altijd	3	23,1
Onze organisatie realiseert samenhang in aanpak huiselijk geweld en kindermishandeling voor cliënten (VT)	Soms	3	17,6
	Vaak	10	58,8
	Altijd	4	23,5
Onze organisatie bevordert bij doorgeleiding naar hulpverlening samenhang in hulp- en ondersteuningsaanbod voor cliënten (VT)	Soms	6	35,3
	Vaak	8	47,1
	Altijd	2	11,8
	Weet ik niet/geen zicht op	1	5,9
Onze organisatie werkt vanuit gezamenlijke aanpak voor hele gezin met andere partners samen vanuit gezinsbrede probleemanalyse (GI)	Soms	2	15,4
	Vaak	5	38.5
	Altijd	6	46,2

Bestuurders/directeuren zijn positiever dan uitvoerend professionals. Het betreft de mate waarin hun organisatie samenwerkt met het lokale veld en met specialistische aanbieders om een samenhangende aanpak te realiseren, de mate waarin er afspraken zijn over wie de regie voert en de mate waarin er vanuit een gezamenlijke aanpak voor het hele gezin met andere partners wordt gewerkt vanuit een gezinsbrede probleemanalyse.

Medewerkers van GI's oordelen positiever over de mate waarin er sprake is van een sluitend zorgcontinuüm tussen het vrijwillig en gedwongen kader dan respondenten van VT. Bijna 40% vindt dat hier altijd sprake van is, terwijl slechts één VT-respondent deze mening is toegedaan.

Tot slot is respondenten gevraagd op een schaal van 1 tot 10 aan te geven in hoeverre, sinds de invoering van de Jeugdwet, voor cliënten een samenhangende aanpak voor het hele gezin tot stand is gekomen bij het vergroten van de veiligheid. Het gemiddelde cijfer bedraagt een 6,4. Ongeveer een derde van de respondenten geeft een onvoldoende (een 4 of een 5). Tevens wordt die integrale aanpak als vijfde genoemd in de top van knelpunten (zie bijlage 6.C).

Groepsgesprekken

In de groepsgesprekken wordt een gedeelde visie gezien als de basis van waaruit een goede samenwerking kan starten. Eenheid in taal wordt genoemd en ook de sleutelrol van gemeenten om de samenwerking tussen partijen te stimuleren. Door de invoering van de Jeugdwet is het nu evidenter dat er samengewerkt moet worden, "*maar dat blijft toch lastig, goed samenwerken"*, zo wordt er gezegd. *"Het leidt tot veel overleg als niet helder is wie welke rol en verantwoordelijkheid heeft en dat zie je op veel plekken in het land gebeuren"*, aldus de deelnemers. Een voorbeeld van goede samenwerking dat genoemd wordt zijn de beschermtafels. Men is daar tevreden over, "*daar wordt echt goed samen naar een casus gekeken*". Echter, van echt een gezamenlijke veiligheidstaxatie of een gezamenlijk werkproces is nog geen sprake. Maar dat kost ook meer tijd, zo wordt gezegd. De grote steden lijken wat betreft het 1gezin1plan1regisseur-beleid voor te liggen op de kleinere gemeenten, zo is de inschatting van de deelnemers.

Voor wat betreft de regie op die integrale aanpak is het helder dat jeugdbeschermers regie hebben in het gedwongen kader. Bij de overgang naar vrijwillig kader wordt het onduidelijk wie de regie heeft. Daarbij komt dat er bij de overgang van gedwongen naar vrijwillig kader zonder hulpvraag van ouders en jeugdigen te vaak geen hulp of ondersteuning wordt geboden, terwijl men weet dat het wel nodig is. Bij de vraag of de wet ondersteunend is als het regie betreft komen er verschillende soorten regie ter sprake: procesregie; behandelregie en casusregie. Dat zou misschien in de wet beter geduid kunnen worden. Voor meer informatie over de regierol van gemeenten zie hoofdstuk 4.

Hoewel ook de strafrecht-partners aan tafel zaten, is over de samenhang tussen de Jeugdwet en het jeugdstrafrecht slechts één opmerking gemaakt, namelijk dat het in de praktijk lastig is om een zorg- en straftraject tegelijk te starten, terwijl dat vaak wel is wat je zou wensen.

Een ander knelpunt dat genoemd is, is de leeftijdsgrens van 18 jaar. Als jongeren 18 jaar worden, dan is het afhankelijk van wat ze zelf willen of ze hulp blijven ontvangen. De kinderrechters kunnen niet

meer doen dan adviseren over wat zij denken dat er nodig is. Men geeft aan dat de intentie van de wet goed is en overeind staat, maar dat om te komen tot een echte integrale aanpak, waarbij bescherming en herstelgerichte zorg hand in hand gaan, ontschotting binnen gemeenten (qua financiering en wetgeving van verschillende domeinen) een randvoorwaarde is.

Samenvatting meer samenhang deelstudie veiligheid

Onder het thema meer samenhang zijn de volgende twee vragen gesteld: *Is er sprake van een integrale aanpak, ook als er onveiligheid speelt (d.w.z. gezamenlijk inschatten van mate van onveiligheid, gezamenlijk werkproces duidelijkheid over regievoering etc.)? En is er een beweging gaande richting een zorgcontinuüm tussen vrijwillig en gedwongen kader (en samenwerking met andere domeinen en op de rand van verschillende wettelijke kaders)?*

Gemeenten stimuleren samenwerking tussen partners van vrijwillig en gedwongen kader en ook samenwerking met aanpalende domeinen. Zowel in de enquêtes als groepsgesprekken wordt aangegeven dat er ook al veel samengewerkt wordt. Als mooi voorbeeld hiervan worden de beschermingstafels genoemd.

Echter, een gezamenlijke risicotaxatie of een gezamenlijk werkproces, daar is nog geen sprake van. De mate waarin, sinds de invoering van de Jeugdwet, er voor gezinnen een samenhangende aanpak is bij het vergroten van de veiligheid, krijgt het gemiddelde cijfer van 6,4 (op een schaal van 1-10); ongeveer een derde van de respondenten geeft een onvoldoende.

Een aantal specifieke knelpunten komt bovendrijven zoals de definiëring van ‘regie’ en wie welke regie heeft, met name bij de overgang van gedwongen kader naar vrijwillig, de terugkeer uit geslotenheid, het gelijktijdig starten van een zorg- en straftraject en de overgang van 18- naar 18+. Om voor de groep waarbij er risico’s zijn op onveiligheid te komen tot een integrale en ook duurzame aanpak van onveiligheid, moeten risico-gestuurde en herstelgerichte zorg hand in hand gaan en dient er domein-overstijgend gewerkt te worden. Dit vraagt niet om aanpassingen in de wet, maar om verdere ontschotting binnen gemeenten.

6.3.1.3 Meer ruimte voor professionals

Het derde en laatste transformatiedoel betreft meer ruimte voor professionals om de juiste hulp te bieden door vermindering van regeldruk. In dit onderzoek is ruimte voor professionals geïnterpreteerd als 1) meer ruimte voor het afstemmen van de hulp op de hulpvraag van jeugdigen en ouders, 2) meer ruimte voor het vormgeven van de hulp in samenwerking met andere organisaties, 3) meer ruimte voor het vormgeven van de hulp door het betrekken van het netwerk van jeugdige en ouders en 4) minder regeldruk en administratieve lasten. Biedt de Jeugdwet de ruimte aan gemeenten, jeugdhulpaanbieders en professionals om maatwerk te leveren en administratieve lasten te beperken?

Zorglandschap

In de deelstudie zorglandschap stond de volgende onderzoeksvraag centraal als het gaat om het transformatiedoel meer ruimte voor de professional:

— Zijn er ontwikkelingen naar meer regelruimte en minder regeldruk voor professionals?

Literatuuronderzoek

Op basis van wetenschappelijke literatuur is meer ruimte voor professionals gedefinieerd als een doelstelling die positief kan bijdragen aan kwaliteit en effectiviteit van hulp [737]. In de verzamelde documenten over het zorglandschap is weinig aandacht voor de ruimte van de professional. Wanneer het over professionals gaat dan gaat vooral de aandacht uit naar de deskundigheid van professionals en de kwaliteit van de hulp (professionalisering, beroepsregister) maar nauwelijks naar de handelingsruimte die zij hebben of moeten ervaren. Sinds de transitie hebben professionals te maken met een hoge werkdruk en een onzeker toekomstperspectief [738] [739]. Administratieve lasten en regeldruk zijn een van de grootste ergernissen op de werkvloer [740] [741]. Professionals verliezen hierdoor kostbare tijd voor hulp aan jeugdigen en ouders. Professionals hebben te maken met verschillende toegangsprocessen en met wie er gecontracteerd is voor welke hulp [742]. Ook organisatieproblemen en hoge administratieve lasten hebben invloed op de toegang, zowel bij gemeenten als bij aanbieders (denk aan wachtlijsten, uitblijven van herindicaties en vertraging in toekenning hulp). De staatssecretaris opent een brief aan de Tweede Kamer met de zin: 'Zorgprofessionals moeten zo veel mogelijk tijd kunnen besteden aan het direct verlenen van zorg aan de cliënt.' [743] Hij kondigt maatregelen aan om de administratieve lastendruk te verlichten.

Niet alleen de professionals ervaren last van de administratieve processen sinds de invoering van de Jeugdwet. Ook op het niveau van organisaties is dit een probleem waar in de literatuur veel aandacht aan wordt besteed. Sinds het invoeren van de Jeugdwet lijken de administratieve lasten voor jeugdhulpaanbieders te groeien[744] [745]. Voor veel jeugdhulpaanbieders zijn deze administratieve lasten hoger dan voor de transitie is voorzien.[746] Dit komt voort uit de decentralisatie van het stelsel waardoor jeugdhulpaanbieders plots met meerdere opdrachtgevers (gemeenten) te maken krijgen, met verschillende contracten en manieren van verantwoording[747]. De Transitie Autoriteit Jeugd

737 Bröcking 2016

738 Samenwerkend Toezicht Jeugd & Toezicht Sociaal Domein, *Signaleren van onveiligheid bij jeugdigen in het sociaal domein* 2016

739 Toezicht Sociaal Domein & Samenwerkend Toezicht Jeugd 2017

740 Brief van de Staatssecretaris van Volksgezondheid Welzijn en Sport van 30 maart 2017, VWS/2017/ 29515-399

741 Nederlands Instituut voor Psychologen 2017

742 Transitie Autoriteit Jeugd 2016

743 Brief van de Staatssecretaris van Volksgezondheid Welzijn en Sport van 24 mei 2017, VWS/2017/29515-417

744 Yperen, van, Hageraats, & Wijnen 2016

745 Brief van de Staatssecretaris van Volksgezondheid Welzijn en Sport van 30 maart 2017, VWS/2017/ 29515-399

746 Transitie Autoriteit Jeugd 2016

747 Brief van de Staatssecretaris van Volksgezondheid Welzijn en Sport en Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, van 4 november 2016, VWS/2016/ 31839-554

meldt dat er veel vermijdbare administratieve lasten zijn ontstaan.[748] Het verminderen van deze administratieve lasten verloopt moeizaam.[749] De Transitie Autoriteit Jeugd vreest dat deze hoge administratieve lasten stelselmatig worden, wanneer betrokken partijen geen initiatief nemen om dit met standaardisatie te voorkomen [750] De Transitiecommissie Sociaal Domein meldt dat waar minder regionale afstemming tussen gemeenten plaatsvindt dit leidt tot grotere overhead bij jeugdhulpaanbieders [751]. Met name voor jeugdhulporganisaties die met een groot aantal gemeenten samenwerken brengt dit hoge kosten met zich mee. Dit staat samenwerking en innovatie in de weg. In een recente brief aan de kamer laat de staatssecretaris weten dat er een aantal maatregelen en acties zijn ondernomen om deze ongewenste effecten van de transitie op te lossen [752]. In samenwerking met de VNG zijn er drie uitvoeringsvarianten vastgesteld om het proces van contract tot controle vorm te geven.[753] Niet alle gemeenten en aanbieders passen dit al toe, waardoor dit nog niet geleid heeft tot de gewenste lastenvermindering. Het programma i-Sociaal Domein biedt gemeenten en aanbieders de mogelijkheid om processen te standaardiseren zodat onnodige administratieve lasten kunnen worden vermeden en betrouwbare beleidsinformatie genereerd kan worden [754]. De implementatie van de producten en afspraken die hieruit voortkomen is ten tijde van het schrijven van dit rapport in volle gang.

Enquête

Respondenten rapporteren sinds de invoering van de Jeugdwet niet tot nauwelijks een toename te ervaren in ruimte voor professionals. Dit geldt met name voor professionals werkzaam in de specialistische jeugdhulp. Op een schaal van 1 (=helemaal geen toename) tot 10 (=heel veel toename) rapporteren lokale teams het hoogst met een gemiddelde van 5,7. Jeugd- en opvoedhulpaanbieders scoren gemiddeld een 4,0, respondenten uit de sector voor jeugdigen met een beperking scoren gemiddeld een 3,4 en respondenten werkzaam in de Jeugd GGZ scoren gemiddeld een 2,2 op deze vraag. Ten slotte scoorden vrijgevestigden gemiddeld een 2,1.

Specialistische aanbieders ervaren minder vaak dan voor de invoering van de Jeugdwet ruimte bij het afstemmen van de hulp op de hulpverleningsvraag van een jeugdige en diens ouders dan lokale teams. Meer dan een kwart van de specialistische aanbieders ervaart juist minder ruimte voor het afstemmen van de hulp op de hulpvraag dan voor de invoering van de Jeugdwet. De helft van de specialistische aanbieders geeft aan dat deze ruimte onveranderd is sinds de invoering van de Jeugdwet. Met name de professionals zijn hier kritisch over, bestuurders en leidinggevenden rapporteren gemiddeld genomen geen verandering ten aanzien van ruimte voor afstemmen van de hulp op de hulpvraag van jeugdigen en ouders.

---

748 Transitie Autoriteit Jeugd 2017

749 Transitie Autoriteit Jeugd 2017

750 Transitie Autoriteit Jeugd 2017

751 Transitie Commissie Sociaal Domein, *Inventarisatie Jeugdhulp: Transformatie Jeugd nog in de kinderschoenen* 2016

752 Brief van de Staatssecretaris van Volksgezondheid Welzijn en Sport van 30 maart 2017, VWS/2017/ 29515-399

753 VNG & KING 2015

754 http://i-sociaaldomein.nl/

Over meer ruimte voor samenwerking met andere organisaties en met het netwerk van de jeugdige is men gemiddeld genomen positiever, maar ook daar zijn lokale teams positiever dan specialistische aanbieders. Lokale teams ervaren meer ruimte, specialistische aanbieders ervaren even veel ruimte. Met name de Jeugd GGZ, de sector voor jeugdigen met een beperking en organisaties die meerdere voormalige sectoren bedienen ervaren weinig verandering ten aanzien van ruimte voor samenwerking met andere organisaties en het netwerk van de jeugdige dan lokale teams. Jeugd GGZ rapporteert zelfs dat men gemiddeld genomen minder dan voor de invoering van de Jeugdwet ruimte voelt om het netwerk te betrekken bij de hulp.

Op de open vraag '*Wat zou volgens u verder bijdragen aan ruimte voor professionals?*' antwoorden respondenten dat minder bureaucratie, regeldruk en verantwoordingsdruk bijdraagt aan ruimte voor de professional. Meer vertrouwen in de professional (en zijn oordeel in een casus), en meer vertrouwen vanuit gemeenten wordt in een aantal antwoorden van respondenten genoemd. Dit punt wordt in veel antwoorden gekoppeld aan minder administratieve lasten, regeldruk en verantwoordingsdruk.

Een van de belangrijkste knelpunten volgens respondenten is de regeldruk en de daarmee samenhangende administratieve lasten. Met name de specialistische aanbieders hebben dit aangegeven (63%) maar ook voor lokale teams (38%) behoort dit tot een van de vijf belangrijkste knelpunten. Van de vrijgevestigde aanbieders geeft maar liefst 77% dit als belangrijkste knelpunt aan.

Respondenten konden hun belangrijkste boodschap over de Jeugdwet aangeven in een open vraag. Wat opvalt is dat respondenten aangeven dat in de uitvoering van de Jeugdwet de administratie en regel- en verantwoordingsdruk verminderd moeten worden. In dit kader worden vaak de verschillen tussen gemeenten in bijvoorbeeld regels en afspraken genoemd. Respondenten geven aan dat deze administratieve lasten ten koste gaan van tijd en geld die anders aan de hulp aan jeugdigen en diens ouders besteed zou kunnen worden. De meerderheid van de vrijgevestigde jeugdhulpaanbieders noemt zaken rond dit onderwerp als belangrijkste boodschap. Ook respondenten werkzaam in de specialistische jeugdhulp noemen dit punt veelvoudig.

Focusgroepgesprek

In het gesprek over ruimte voor de professional is aangegeven dat de Jeugdwet ruimte biedt aan professionals. De Jeugdwet biedt daarentegen ook veel ruimte voor het ontstaan van verschillende manieren van verantwoording en administratie, met regel- en registreerdruk tot gevolg. Deze regeldruk zorgt ervoor dat professionals minder inhoudelijke ruimte ervaren, volgens de deelnemers. Verder is benoemd dat de Jeugdwet faciliteert op zorginhoud, daarentegen faciliteert de Jeugdwet niet in randvoorwaarden zoals verantwoording en administratieve processen. Verder benoemden deelnemers het paradigma van vertrouwen versus beheersen. Het erkennen van en vertrouwen in elkaars professionaliteit is volgens de deelnemers belangrijk en wordt nu nog gemist.

Samenvatting thema meer ruimte voor de professional deelstudie zorglandschap

Respondenten rapporteren sinds de invoering van de Jeugdwet niet tot nauwelijks een toename te ervaren in ruimte voor professionals.

In de discussie in het zorglandschap over de ruimte voor de professionals voert de last die professionals en organisaties ervaren van regeldruk en de daaruit voortvloeiende administratieve processen de boventoon. Dit wordt door specialistische aanbieders als het belangrijkste knelpunt van de transitie ervaren, maar ook voor de lokale teams is het een belangrijk knelpunt dat transformatie in de weg staat.

Het lijkt erop dat de ruimte die de Jeugdwet wenst voor professionals gehinderd wordt door de ruimte die de Jeugdwet aan gemeenten biedt voor het ontstaan van verschillende manieren van verantwoording en administratie, met regel- en registreerdruk tot gevolg.

Veiligheid

De vragen die centraal stonden in de deelstudie veiligheid rond het thema ruimte voor de professional zijn:

— Hebben professionals meer ruimte dan voor de invoering van de Jeugdwet om te doen wat nodig is in gezinnen waarbij (een verhoogd risico op) onveiligheid speelt.
— Zijn er veranderingen in de mate van bureaucratie?

Literatuurstudie

In de documenten die betrekking hebben op het transformatiedoel meer ruimte voor professionals wordt geen onderscheid gemaakt tussen hulp in vrijwillig of gedwongen kader. Hetgeen beschreven staat onder het kopje literatuurstudie bij zorglandschap (3.2.3.1) is daarmee ook van toepassing voor de deelstudie veiligheid.

Enquête

Volgens ongeveer tweederde van de respondenten ervaren de professionals vaak voldoende autonomie en ook vertrouwen vanuit de organisatie om passende hulp te bieden en te doen wat nodig is voor hun cliënten. Daarnaast constateren ze dat er door professionals nog vaak onnodige regeldruk wordt ervaren. Bestuurders/directeuren herkennen dat en hebben dezelfde ervaringen als professionals. Die regeldruk lijkt niet minder te zijn geworden na de invoering van de Jeugdwet. Op de vraag in hoeverre er sinds de invoering van de Jeugdwet binnen de organisatie meer ruimte is voor professionals (meer maatwerk en minder administratieve druk) geven de respondenten op een schaal van 1 tot 10 gemiddeld een 4,1. Slechts drie respondenten (10%) geven een voldoende.

Groepsgesprekken

Hoewel die ruimte op de werkvloer niet altijd ervaren wordt, is men over het algemeen blij met de ruimte in de wet en dient die op dit punt niet gewijzigd te worden. In de groepsgesprekken is aangegeven dat er nu meer administratieve lasten zijn op verschillende niveaus, zowel op het niveau van de professionals als op organisatieniveau. Dit maakt dat de ruimte die de wet biedt aan professionals om maatwerk te leveren, weer ingeperkt wordt door de administratieve lasten die juist door de ruimte die de wet aan gemeenten biedt om de contracten en verantwoording lokaal in te richten, wordt veroorzaakt. Zoals al eerder in dit hoofdstuk onder het thema kwaliteit is genoemd, is er door de deelnemers gesproken over het niveau waarop je kwaliteit wil borgen. Een landelijk kwaliteitskader, is de wens van enkelen; maar anderen zien dat toch niet zitten, omdat gemeenten er dan te ver vanaf staan om er goed op te kunnen sturen. Wel is men het erover eens dat gemeenten niets zouden moeten vinden van het vak van professionals. Van gemeenten wordt verwacht dat ze organisaties en professionals aanspreken op de samenwerking teneinde de ruimte die de wet biedt beter te benutten en gezinnen beter te helpen.

Een aantal andere zaken die meermaals genoemd worden in de gesprekken als het gaat over ruimte voor de professional zijn:

— Het woonplaatsbeginsel: Dit leidt, zo zegt men, tot het 'leuren' met kinderen om een plek te vinden.

— Het werken in verschillende aanmeldsystemen, dat vindt men lastig. Soms wordt ervaren dat er meer gestuurd wordt op het goed registreren dan op het succesvol handelen in gezinnen.

— Het aantal toezichthouders en de diversiteit in toetsingskaders: Dit maakt dat de regeldruk eerder toe dan afneemt. De deelnemers vinden dit een zorgelijke ontwikkeling, zeker ook omdat het doel van de wet is professionals meer ruimte te bieden om te doen wat nodig is in de gezinnen.

Samenvatting meer ruimte voor professionals deelstudie veiligheid

Hebben professionals meer ruimte dan voor de invoering van de Jeugdwet om te doen wat nodig is in gezinnen waarbij (een verhoogd risico op) onveiligheid speelt? En zijn er veranderingen in de mate van bureaucratie?

De sleutelfiguren, de respondenten van de enquête en de deelnemers van de groepsgesprekken geven aan dat de Jeugdwet meer ruimte biedt aan professionals dan de vorige wet om te doen wat nodig is.

Echter, zo geeft men aan, leidt de ruimte in de wet voor gemeenten ook tot diversiteit (in organisatievormen in de eerste lijn, registratiesystemen, toezichthouders en toetsingskaders). Dit maakt dat er een toename is ontstaan qua administratieve lasten voor professionals. Die professionals kunnen hun tijd maar één keer besteden en dus gaat een toename van administratieve lasten ten koste van de ruimte van professionals om voor gezinnen dat te doen wat nodig is en maatwerk te leveren.

Over het algemeen is men echter blij met de ruimte in de wet en dient die op dit punt niet gewijzigd te worden. Van gemeenten wordt verwacht dat ze organisaties en professionals aanspreken op de samenwerking zodat de ruimte voor professionals die de wet biedt zoveel mogelijk ten goede komt aan de gezinnen.

6.4 Speciale onderwerpen

In dit deel van het hoofdstuk worden speciale onderwerpen behandeld die van belang zijn voor de evaluatie van de Jeugdwet maar die niet direct onder de drie rechtswaarborgen en drie transitie- en transformatiedoelen passen.

Voor de deelstudie zorglandschap en veiligheid betreffen dit de financiële problemen van specialistische jeugdhulpaanbieders, de positie van de Jeugd GGZ, de samenhang tussen jeugdhulp en strafrecht, en aanbesteding. Ook hebben respondenten een algemene open vraag over de Jeugdwet voorgelegd gekregen. De resultaten van deze vraag worden tevens in deze paragraaf beschreven.

6.4.1 Financiële problemen specialistische jeugdhulpaanbieders

De Transitie Autoriteit Jeugd (TAJ) rapporteert dat de instroom naar specialistische, vooral bovenregionaal gefinancierde, aanbieders afneemt en dat de inkoop van specialistische hulp hierin meebeweegt [755]. De vraag is of bovenregionale of landelijke specialistische voorzieningen wel kunnen blijven functioneren in het gedecentraliseerde jeugdstelsel [756]. Dit lijkt een knelpunt in de huidige praktijk [757]. Financiële stabiliteit is essentieel voor jeugdhulpaanbieders [758]. Het lijkt echter, zo schrijft de TAJ, dat het gebrek aan liquiditeit de continuïteit van (hoog)specialistische jeugdhulpaanbieders op het spel zet. Hierdoor dreigen gevolgen voor de beschikbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit van de jeugdhulp op lokaal niveau [759]. Aanbieders overwegen te stoppen met leveren van jeugdhulp, waardoor het risico bestaat dat passende hulp niet langer (dicht bij huis) beschikbaar is [760]. Deze verzwakking van de specialistische zorginfrastructuur kan ernstige gevolgen hebben voor een kleine groep kinderen die zeer specialistische hulp nodig hebben [761]. Transitiecommissie Sociaal Domein rapporteert over liquiditeitsproblemen en onvoldoende kostendekkende tarieven voor jeugdhulp [762]. In zijn rapportage aan de kamer schrijft de staatssecretaris in november 2016 dat de TAJ zal worden voortgezet tot 2018 om te voorkomen dat er tijdens de transformatie van het zorglandschap essentiële functies in de jeugdhulp verdwijnen en om de continuïteit van hulp te borgen[763].

---

755 Transitie Autoriteit Jeugd 2016

756 Yperen, van, Hageraats, & Wijnen, 2016

757 VNG, *Advies Kwartiermaker Zorglandschap* 2016

758 Transitie Autoriteit Jeugd 2017

759 Transitie Autoriteit Jeugd 2017

760 VNG, *Advies Kwartiermaker Zorglandschap* 2016

761 Transitiecommissie Sociaal Domein, *Vijfde rapportage TSD* 2016

762 Transitie Autoriteit Jeugd 2017

763 Brief van de Staatssecretaris van Volksgezondheid Welzijn en Sport en Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, van 4 november 2016, VWS/2016/ 31839-554

Voor de invoering van de Jeugdwet was er sprake van een verkokerd zorglandschap maar wel met een gelijkmatige landelijke spreiding. Na de invoering van de Jeugdwet is de gelijkmatige landelijke spreiding onder druk komen te staan [764]. Voor bepaalde specialistische functies is bovenregionale organisatie onvermijdelijk, deze zijn daardoor niet altijd lokaal meer beschikbaar. Er is echter ook hulpaanbod dat nu landelijk is georganiseerd maar dichterbij kan worden ingezet, regionaal dan wel lokaal kan worden georganiseerd. Hierover zijn gemeenten en specialistische aanbieders in gesprek [765]

6.4.2 Positie van de Jeugd GGZ

In de maatschappelijke discussie en literatuur is de nodige aandacht voor de specifieke positie van de Jeugd GGZ. Alhoewel met name in de enquête opvalt dat respondenten uit de Jeugd GGZ soms kritischer zijn over de ontwikkelingen sinds de invoering van de Jeugdwet, is er over het algemeen geen aanwijzing dat het met de zorg voor kinderen of gezinnen met psychische problemen anders is gesteld dan met andere problemen. Er zijn zorgen over behoud van expertise en kwaliteit, maar die gelden voor alle voormalige sectoren binnen specialistische jeugdhulp. Ook zijn er zorgen over de samenwerking tussen lokale teams en specialistische jeugdhulp in algemene zin en zijn deze niet alleen van toepassing op de Jeugd GGZ. Dat geldt ook voor de wachtlijstenproblematiek.

Omdat huisartsen voor de invoering van de Jeugdwet alleen naar Jeugd GGZ konden verwijzen en nog niet naar andere vormen van jeugdhulp is het logisch dat er in de beschouwingen over de rol van huisartsen en de relatie met lokale teams meer focus op Jeugd GGZ ligt. De oplossingsrichtingen zijn op dat punt ook evident. Er zijn goede ervaringen met de Praktijkondersteuner voor huisartsen op het gebied van jeugd, maar er valt in bredere zin zeker winst te behalen bij meer samenwerking tussen huisartsen en lokale teams/gemeenten en specialistische aanbieders.

Een aspect dat wel specifiek voor de Jeugd GGZ geldt is de positie van de vrijgevestigden. Die opereerden voor de Jeugdwet in de gezondheidszorg. 35% van de vrijgevestigden die naast volwassenen ook jeugd behandelden zijn met jeugd gestopt al vóór de transitie van de jeugd-ggz naar de gemeenten op 1 januari 2015; daarna kwam daar nog eens 10% bij. Van de leden die momenteel nog (deels) kinderen en jeugdigen tot 18 jaar behandelen, gaat 8% hiermee zeker stoppen. Daarnaast overweegt nog eens 24% om te gaan stoppen[766].

Veel vrijgevestigden zijn gestopt met het uitvoeren van Jeugd GGZ vanwege de moeizame onderhandelingen met gemeenten en de extra administratieve lasten. Niet duidelijk is of dat (mede) aanleiding heeft gegeven tot de wachtlijstproblematiek bij enkele zorgaanbieders.

6.4.3 Samenhang jeugdhulp en jeugdstrafrecht

In de opzet van de onderhavige studie is het jeugdstrafrecht niet een onderwerp waar de focus op lag. Het is een van de domeinen waar de jeugdhulp aan raakt. Door de actoren die een rol hebben in het

764 VNG 2017

765 Expertgroep BJGZ 2017

766 LVVP 2017. Onderzoek:kwartaal 3 2017. Utrecht: LVVP.

jeugdstrafrecht (zoals politie, Dienst Justitiële jeugdinrichtingen (DJi) en kinderrechters) in de opzet van het evaluatie-onderzoek te betrekken bij de groepsgesprekken, zal de samenhang tussen jeugdhulp en jeugdstrafrecht als thema zeker aan bod komen, zo was de veronderstelling.

Die veronderstelling is niet juist gebleken. Het enige dat erover gezegd is in de groepsgesprekken, is dat het lastig is, ook na invoering van de Jeugdwet, om jeugdhulp en een jeugdstraftraject gelijktijdig te starten, terwijl dat vaak wenselijk is. Wat uit de verhalen die verteld zijn naar voren komt, is dat bij hulp via strafrecht een rechter de hulp als maatregel oplegt en de gemeente die hulp dan moet leveren, ook als de gemeente eerder die hulp niet als passend heeft aangemerkt.

Bovenstaande uitspraken zijn te summier om conclusies aan te verbinden, maar roepen de vraag op: 'Komt de samenhang tussen jeugdhulp en het jeugdstrafrecht wel op gang?' In de literatuur en de cijfers worden geen antwoorden gevonden op deze vraag. Het thema samenhang jeugdhulp/jeugdstrafrecht verdient zeker meer aandacht in de volgende evaluatie van de Jeugdwet. De verwachting was immers dat er ook op het grensvlak van jeugdhulp en jeugdstrafrecht meer samenhang zou ontstaan na invoering van de Jeugdwet.

6.4.4 Aanbesteding

De aanbesteding in de jeugdhulp was een veelbesproken onderwerp tijdens het Algemeen Overleg Jeugd van de Tweede Kamer op 23 februari 2017 en het Algemeen Overleg Sociaal Domein van de Tweede Kamer op 8 juni 2017. Ook uit het onderhavige onderzoek komt naar voren dat velen zich zorgen maken over de aanbesteding van jeugdhulp. Dat geldt voor de effecten van aanbesteding op de samenwerking en innovatie in de specialistische jeugdhulp in het algemeen. Maar er is bijzondere aandacht voor de GI's.

De gemeente is er verantwoordelijk voor dat er een kwalitatief en kwantitatief toereikend jeugdhulpaanbod is (artikel 2.6 lid 1 onder a Jw). De jeugdhulp moet op een laagdrempelige en herkenbare manier worden aangeboden en moet te allen tijde bereikbaar en beschikbaar zijn voor acute situaties (artikel 2.6 lid 1 onder b Jw). Indien de levering van jeugdhulp of jeugdbescherming en – reclassering wordt aanbesteed op grond van de Aanbestedingswet, moet de gemeente de overheidsopdracht gunnen op grond van de economisch meest voordelige inschrijving, waarbij – in lijn met de WMO - kwaliteit een criterium moet zijn en (in afwijking van de Aanbestedingswet) niet enkel de laagste prijs leidend mag zijn (artikel 2.11-2.12 Jw).

Het aanbesteden van jeugdhulp in gedwongen kader brengt grote risico's met zich mee als het gaat over de continuïteit en kwaliteit van de geboden hulp. Recente ontwikkelingen omtrent het aanbesteden staan beschreven in deelstudie Juridisch paragraaf 3.2.2 Toereikend aanbod jeugdhulp, -bescherming en –reclassering.

6.4.5 Respondenten over de Jeugdwet

Respondenten van de enquête konden hun belangrijkste boodschap over de Jeugdwet aangeven in een open vraag. Wanneer respondenten de ruimte bij deze vraag benutten, schrijven veel

repsondenten dat zij dat zij de bedoeling van de wet onderschrijven en daarmee de Jeugdwet zelf niet als knelpunt ervaren. Volgens veel respondenten kost de transformatie tijd. Een respondent werkzaam in de specialistische jeugdhulp formuleert dit op deze manier: *"De veranderingen, die de invoering van de Jeugdwet met zich meebracht zijn zowel zorginhoudelijk als organisatorische complex en omvangrijk. In het licht van deze transformatie van de ondersteuning aan jeugdigen is er veel al verbeterd en ingevoerd en zijn er ook nog veel zaken te verbeteren."* Een respondent werkzaam in een lokaal team verwoordt het op deze manier: *"Geef ons tijd om te werken met de wet en de bijbehorende richtlijnen. De wet is goed, het doel is duidelijk. Nu is er tijd nodig om de transformatie vorm te geven."* Een andere respondent werkzaam in een lokaal team beantwoordt de vraag op deze manier: *"Werken aan echte veranderingen in de zorg die gericht zijn op beter aansluiten bij de eigen kracht van ouders en meer maatwerk kost tijd. Het is belangrijk dat de toegang/ de gemeentes deze tijd krijgen c.q. nemen en niet te snel vervallen in bureaucratische- en beheersmaatregelen."*

6.5 Conclusies en beschouwing

6.5.1 Inleiding

De Jeugdwet is nog niet zo lang geleden in werking getreden en het jeugdhulpdomein is nog volop in ontwikkeling. Daarom spreken we ook van een tussenevaluatie. Er is in deze tussenevaluatie niet gekeken naar of de transformatiedoelen behaald zijn, maar of de waarborgen uit de wet benut worden en bijdragen aan een verbetering van de kwaliteit van de jeugdhulp en of er beweging op gang komt in de beoogde richting (beweging naar voren, meer samenhang, meer ruimte voor de professional). Er is binnen de deelstudies zorglandschap en veiligheid van de evaluatie van de Jeugdwet, gebruik gemaakt van verschillende onderzoeksmethoden en informatiebronnen om een zo compleet mogelijk beeld te krijgen van de invloed van de Jeugdwet op de ontwikkeling van het jeugdhulpdomein. Naast gesprekken met sleutelfiguren, een literatuurstudie, de analyse van CBS-data en groepsgesprekken/focusgroepen met vertegenwoordigers uit het jeugddomein en aanpalende domeinen, zijn er enquêtes onder bestuurders en jeugdhulpprofessionals van lokale teams, zorgaanbieders, vrijgevestigden, Veilig Thuis organisaties en gecertificeerde instellingen gestuurd. De respons op de enquêtes was laag, ondanks herhaalde oproepen. Dit is een beperking van de studie en uitkomsten moeten daarom voorzichtig worden geïnterpreteerd. Wel waren reacties van geënquêteerden in lijn met de gegevens die werden verkregen uit de literatuur, analyse van CBS gegevens en groepsgesprekken. Daarmee lijken de uitkomsten van de enquête, ondanks de lage respons, wel betekenisvol te zijn.

In dit hoofdstuk is per thema (rechtswaarborgen, transformatiedoelen en speciale onderwerpen) aan de orde gesteld; 1) in hoeverre het thema in de praktijk wordt uitgevoerd en 2) of de resultaten zich in de beoogde richting van de nagestreefde transformatiedoelen bewegen waarbij de onderzoeksvragen van de deelstudie zorglandschap en de deelstudie veiligheid zijn beantwoord.

6.5.2 Rechtswaarborgen

6.5.2.1 Jeugdhulpplicht

In de Jeugdwet staat dat het de plicht is van gemeenten om waar nodig voorzieningen voor jeugdhulp te treffen, dit betreft zowel de toegang tot jeugdhulp als jeugdhulp zelf.

Toegang is georganiseerd, diversiteit geen probleem, vindbaarheid en deskundigheid nog niet op orde

Wat betreft de uitvoering van de wet ten aanzien van het thema jeugdhulpplicht kan worden geconstateerd dat gemeenten een nieuwe, meer lokale, toegang tot jeugdhulp hebben georganiseerd. Deze lokale teams zijn een nieuwe actor in het domein voor jeugdhulp. Zelf zijn de lokale teams positief over de ontwikkeling van de toegang en de kwaliteit; specialistische jeugdhulpaanbieders zijn minder positief hierover. Toegankelijkheid en laagdrempeligheid van deze lokale teams zijn nog niet op orde. Voor zowel jeugdigen en ouders als verwijzers (zoals huisartsen) moet duidelijk zijn waar teams te vinden zijn en wat hun aanbod is. Uit de deelstudie cliënten blijkt dat jeugdigen en ouders onvoldoende geïnformeerd zijn over de toegang tot jeugdhulp. Uit de deelstudie zorglandschap blijkt dat de rol van de huisarts als verwijzer naar specialistische jeugdhulp door lokale teams als knelpunt wordt ervaren omdat zij de grootste verwijzer naar specialistische jeugdhulp zijn, terwijl de gemeente niet weet of dit een route is naar passende zorg, of voortvloeit uit gewoonte, of uit wantrouwen ten opzichte van het lokale team. Huisartsen geven op hun beurt aan onvoldoende geïnformeerd te zijn over het aanbod van lokale teams.

Een andere kwestie is de diversiteit van lokale teams: er zijn verschillen in taken en verantwoordelijkheden. Daarbij lijkt de diversiteit niet het probleem. Met name het ontbreken van algemene kaders voor de minimaal te leveren kwaliteit is een knelpunt.

Dit hangt samen met de mate van deskundigheid van professionals van lokale teams als het gaat om het uitvoeren van hulp, het toewijzen van passende hulp, alsook het organiseren en uitvoeren van integrale jeugdhulp wanneer nodig. Dit vraagt om een mate van deskundigheid die – blijkens onze studie – nog niet overal voldoende voorhanden is bij de toegang tot jeugdhulp.

Een vraag die de respondenten opwerpen is of het wenselijk is wanneer lokale teams zorginhoudelijke besluiten nemen en tevens financiële verantwoordelijkheid hebben. Uitgangspunt moet zijn dat hulp aan jeugdigen en gezinnen passend is (zo licht als mogelijk, direct intensief wanneer nodig). Dit uitgangspunt komt volgens de respondenten onder druk te staan wanneer een professional ook verantwoordelijk wordt gemaakt voor de verdeling van (door bezuinigingen beperkt) beschikbare middelen. In het laatste hoofdstuk van deze evaluatie komen we daarop terug (hoofdstuk 8).

Voor wat betreft de toeleiding naar het gedwongen kader zijn naast de lokale teams, vooral Veilig Thuis en de Raad voor de Kinderbescherming belangrijke partners. In verschillende regio's is er een zogenaamde jeugdbeschermingstafel waar ouders, kinderen ouder dan twaalf jaar, de gemeente, de melder of betrokken hulpverlener, een medewerker van het adviesteam en een onderzoeker van de

Raad voor de Kinderbescherming, een Gezinscoach van het CJG en/of een Jeugdbeschermer van een gecertificeerde instelling samen een casus bespreken en proberen tot een passend aanbod te komen. Over de jeugdbeschermingstafels is men tevreden. Daar waar deze tafels er niet zijn, wordt VT maar ook de Raad voor de kinderbescherming goed gevonden door professionals en in iets mindere mate ook door ouders. Veel lokale teams hebben het mandaat gekregen om een verzoek tot ondertoezichtstelling in te dienen bij de Raad voor de Kinderbescherming. Deze rechtstreekse verzoeken zijn, door onvoldoende kennis en ervaring bij de lokale teams waar het gaat om het signaleren en aanpakken van onveiligheid vaak te laat en veelal van onvoldoende kwaliteit. Tevens zijn in deze evaluatie aanwijzingen gevonden dat het ontbreken van kennis en ervaring omtrent veiligheid van jeugdigen binnen lokale teams ertoe leidt dat er mogelijk te lang wordt gewerkt vanuit het eigen-kracht principe en te lichte interventies worden ingezet. Hoewel het (nog) niet met landelijk cijfers te staven is, bestaat het beeld dat hierdoor het aantal spoedverzoeken bij kinderrechters en crisisplaatsingen toeneemt.

Beschikbaarheid specialistische hulp lijdt onder grote druk

Jeugdhulpplicht betreft niet alleen toegang tot en het verlenen van vrij-toegankelijke jeugdhulp, het betreft ook het bieden van specialistische jeugdhulp. De basis van het jeugdhulpstelsel is vlak na de invoering van de Jeugdwet overeind gebleven, waardoor er continuïteit van hulp was voor jeugdigen en gezinnen die voor de invoering van de Jeugdwet al hulp ontvingen. Het beeld dat uit de evaluatie naar voren komt, is dat de beschikbaarheid van het specialistische aanbod beperkt is. Wachttijden en wachtlijsten bij specialistische jeugdhulpaanbieders worden als belangrijk knelpunt gezien door geënquêteerden van zowel lokale teams als specialistische aanbieders zelf. Beperkingen van het gemeentelijk budget wordt vaak genoemd als factor. De precieze verklaringen van deze wachtlijsten zijn echter niet zonder meer te geven. In het onderzoek zien we ook dat vrijgevestigden afzien van het verzorgen van jeugdhulpaanbod omdat het hen met de gemeenten waar ze zaken mee moeten doen teveel gedoe oplevert. Dat verhoogt de toestroom op de andere aanbieders. Ook blijkt het overzicht van de beschikbare capaciteit in de buurregio's niet overal voorhanden. Dat maakt de manoeuvreerruimte voor een gemeente beperkt. Maar hoe dan ook moeten we constateren dat de beschikbaarheid van passende zorg daarmee onder druk is komen te staan.

Ten aanzien van een toereikend, tijdig en passend aanbod voor jeugdigen waarbij de veiligheid in het geding is bestaan grote zorgen, zo blijkt uit de studie. Naast wachtlijsten o.a. bij Veilig Thuis, is er flink bezuinigd, waardoor bepaalde hulpvormen veel minder en soms lokaal helemaal niet meer beschikbaar zijn. Dit heeft gevolgen voor het realiseren van een tijdig en passend aanbod en maakt ook dat jeugdigen vaak verder van huis geplaatst worden dan wenselijk geacht.

6.5.2.2 Kwaliteit

Het tweede thema betreft onderdelen van de Jeugdwet die gaan over de kwaliteit van jeugdhulp. Gemeenten dienen kwaliteit van de uitvoering van jeugdhulp te faciliteren. Zij kunnen bij aanbieders van jeugdhulp eisen stellen aan kwaliteit. De verantwoordelijkheid van de inhoudelijke kwaliteit van de uitvoering van jeugdhulp ligt bij de beroepsgroepen zelf.

Er is/wordt veel goeds ontwikkeld …

Wat betreft de uitvoering van de wet ten aanzien van het thema kwaliteit kan worden gesteld dat er veel is ontwikkeld en georganiseerd om te voldoen aan kwaliteitswaarborgen van de Jeugdwet. Er is een Kwaliteitskader Jeugd waar professionals zich kunnen registreren en waarin beschreven wordt wanneer een geregistreerde professional moet worden ingezet en wanneer een niet-geregistreerde professional kan worden ingezet. Dit biedt jeugdhulpaanbieders een leidraad voor verantwoorde werktoedeling, een belangrijk onderdeel van de Jeugdwet wat betreft het de rechtswaarborg kwaliteit. Daarnaast werken hogescholen aan een opleidingsprofiel jeugdhulpwerker, heeft de inspectie voor jeugdzorg toetsingskaders ontwikkeld, zijn er beroepscodes en richtlijnen, is er een jeugdmonitor ontwikkeld en zijn er outcome-indicatoren over de resultaten van jeugdhulp vastgesteld.

… maar dat is in de uitvoering onvoldoende zichtbaar.

Als het gaat over de vraag of de door de wetgever beoogde ontwikkelingen ten aanzien van het thema kwaliteit zichtbaar zijn, dan blijkt deze vraag moeilijk te beantwoorden. Onduidelijk is in hoeverre bovengenoemde ontwikkelingen daadwerkelijk bijdragen aan de kwaliteit van jeugdhulp. Volgens de focusgroepdeelnemers wordt het kwaliteitskader vaak beleefd als iets waarmee professionals zich moeten verantwoorden in plaats van dat zij het zien als een meerwaarde voor hun ontwikkeling. Daarbij geven specialistische aanbieders aan dat er onvoldoende financiële middelen zijn om de kwaliteit te borgen met negatieve gevolgen voor het professioneel handelen. Ook ervaren professionals in de jeugdhulp een hogere werkdruk dan andere zorgprofessionals. Een van de oorzaken zijn de veranderingen in het stelsel (ingewikkelde organisatiestructuur van jeugdhulp, baanonzekerheid). Positief is dat jeugdhulpaanbieders aangeven meestal door gemeenten betrokken te worden bij verbeteringen en innovaties.

Kwaliteitskaders veiligheid nuttig, maar weinig afgestemd

Binnen de deelstudie veiligheid kristalliseert zich een vergelijkbaar beeld uit als binnen de studie zorglandschap, zij het met twee specifieke bevindingen. Ten eerste: de samenwerkingsprotocollen vindt men ook hier belangrijk en nuttig - evenals de voor dit veld specifieke verplichting tot waarheidsvinding – maar hier is men van oordeel dat dit ook daadwerkelijk in de uitvoering bijdraagt aan kwaliteitsverbetering. In die zin is men aanmerkelijk positiever over de werking van kwaliteitsinstrumenten. Een tweede punt is minder positief: de kwaliteitskaders dragen op zichzelf bij aan de kwaliteit, maar er worden soms tegelijkertijd verschillende, weinig afgestemde toetsingskaders ingezet door verschillende toezichthouders. Dat levert een enorme druk op voor de professionals, zowel emotioneel als administratief. De ondervraagden binnen de deelstudie veiligheid zien hier wel mogelijkheden voor verbetering. Als mogelijke oplossingsrichting noemt men het nadenken over de schaal waarop je kwaliteit wil borgen en daarin keuzes maken: zorg voor één kader op lokaal *of* regionaal *of* landelijk niveau, en niet op alledrie.

6.5.2.3 Rechtspositie cliënten

De derde en laatste rechtswaarborg betreft die van de rechtspositie van jeugdigen en ouders. Het is belangrijk dat jeugdigen en ouders worden betrokken bij hun eigen ondersteuningsproces en dat daarbij wordt uitgegaan van hun eigen mogelijkheden om regie te voeren over hun leven. Bij dit thema passen ook de onderdelen van de wet die betrekking hebben keuzevrijheid, klachtrecht en privacy.

Overwegend positief over de rechtspositie, met zorgen over privacy

Wat betreft de uitvoering van de wet ten aanzien van het thema rechtspositie zijn actoren uit het zorglandschap overwegend positief over het betrekken van jeugdigen en ouders bij hun eigen ondersteuningsproces, eigen regie en het realiseren van onderdelen van de Jeugdwet die gaan over keuzevrijheid, klachtrecht en privacy. Zowel lokale teams als specialistische aanbieders rapporteren dat in de meeste gevallen men zorgvuldig omgaat met gegevens van jeugdigen en ouders. Enige knelpunt dat door actoren uit het zorglandschap naar voren wordt gebracht is hoe gemeenten omgaan met privacy. Een kwart van de specialistische aanbieders rapporteert dat gemeenten soms niet zorgvuldig omgaan met gegevens van jeugdigen en ouders.

Versterking cliëntperspectief zet door

Als het gaat over de vraag of de door de wetgever beoogde ontwikkelingen ten aanzien van het thema rechtspositie zichtbaar zijn, was de onderzoeksvraag van de deelstudie zorglandschap of er versterking van het cliëntperspectief plaats vindt. Dit betreft een ontwikkeling die al ingezet is ruim voor de invoering van de Jeugdwet en door alle actoren als vanzelfsprekend lijkt te worden voorgezet.

Rechtspositie onduidelijk bij drang

In de deelstudie veiligheid is weinig bijzonders naar voren gekomen over privacy, over samen beslissen of over regie van gezinnen. Dit riep bij de evaluatoren de vraag op of de rechtspositie van cliënten in het gedwongen kader daadwerkelijk zo goed is geborgd. Het beeld van de deelnemers in de groepsgesprekken is dat het met de rechtspositie van cliënten in het gedwongen kader inderdaad over het algemeen wel goed gaat. Professionals weten goed welke informatie ze wel en niet mogen delen en wanneer er toestemming van cliënten nodig is, er wordt vaker geluisterd naar de wensen van cliënten en waar mogelijk samen besloten met cliënten over wat een passende aanpak is. Ook is het meestal duidelijk wie de casusregie heeft.

Echter, bij drang ligt dit anders. Drang is om te beginnen niet eenduidig gedefinieerd waardoor er inmiddels vele verschijningsvormen zijn ontstaan. Dit kan leiden tot rechtsongelijkheid. Tevens is het soms voor cliënten diffuus wat nog vrijwillige hulp is en waar het gedwongen kader begint. Er is nergens vastgelegd wat de rechten van jeugdigen en ouders zijn in zo'n traject, noch wat de plichten zijn van de uitvoerende professionals. Hierdoor komt de rechtspositie van jeugdigen en ouders in het gedrang. Bovendien vraagt het veel van de uitvoerend professional. Drang wordt vaak uitgevoerd door professionals die bij GI's werken en die naast hun taken als gezinsvoogd in het gedwongen

kader, ook binnen een vrijwillig kader drang toepassen. Het gevaar bestaat dat drang dan ingezet wordt als dwangmiddel. Daarbij, als lokale teams en/of ambulant hulpverleners uit het specialistische veld hun kennis en kunde vergroten, is wellicht geen drang als kader nodig. Maar dit lost op korte termijn niet het probleem van de rechtspositie van jeugdigen en ouders op.

6.5.3 Transitie- en transformatiedoelen

6.5.3.1 Minder intensieve hulp

Het eerste transformatiedoel gaat over vermindering van de druk op intensieve zorg door meer preventie en eigen kracht, demedicaliseren, ontzorgen en normaliseren. Daarbij is de aanname dat wanneer jeugdigen en gezinnen adequaat preventieve hulp krijgen, daarmee voorkomen wordt dat problematiek verergert waardoor (langdurige) intensieve hulp (in gedwongen kader) nodig is.

Geen verschuivingen waarneembaar

Wat betreft de uitvoering van de wet ten aanzien van dit thema blijkt dat er 1) geen zicht is op investeringen of activiteiten die leiden tot het versterken van het opvoedkundig klimaat in gezinnen en wijken of preventieve interventies en 2) de gewenste verschuiving naar minder intensieve hulp ten tijde van dit onderzoek niet waarneembaar is.

Vanuit de literatuur is er weinig bekend over het versterken van het opvoedkundig klimaat en preventie sinds de invoering van de Jeugdwet. Uit de enquête blijkt dat respondenten aangeven onvoldoende of minimale investering in opvoedkundig klimaat en preventie waar te nemen. Op de vraag of men een verschuiving waarneemt naar minder intensieve hulp geven respondenten tevens een onvoldoende. De cijfers over aantal jeugdigen in jeugdhulp en soorten jeugdhulp bevestigen de resultaten van de enquête.

In de deelstudie Veiligheid zien we een lichte daling in het aantal maatregelen tussen 2015 en 2016. Dat is een trend die al eerder lijkt te zijn ingezet. Bovendien geldt deze daling niet voor duur en intensiteit, die is gelijk gebleven.

De verwachting is dat minder intensieve hulp een resultaat is van een investering in het opvoedkundig klimaat, preventie, vroeg signalering, eigen kracht, lichte vormen van hulp en meer hulp in gezinsvormen. Onze studie geeft sterke aanwijzingen dat deze investering niet van de grond komt – of in ieder geval niet substantieel is. Vaak wordt daar de gebrekkige financiële investeringsruimte bij genoemd als oorzaak. Dat roept de vraag op of er in dat licht wel voldoende aanbod is om preventief en vroegtijdig te acteren zodat het ontstaan of verergering van sommige problematiek is te voorkomen. Ook is het de vraag of er voldoende aanbod is om snel van intensieve hulp terug te schakelen naar lichtere vormen. De studie geeft aanwijzingen om te stellen dat dat niet het geval is.

Er is discussie over de focus en de cijfers

Deelnemers van de focusgroep gaven aan dat zij het begrip 'minder intensief' niet geschikt vinden. In de praktijk komt het voor dat gemeenten zich richten op 'minder specialistische hulp' in plaats van het eerder bieden van passende hulp. De essentie is tijdig passende hulp bieden, dit voorkomt ernstigere problematiek en inzet van langere en duurdere hulp. Daarbij is het niet zo dat alle jeugdigen en gezinnen gebaat zijn bij minder intensieve hulp. Wanneer er sprake is van complexe vraagstukken dan moet direct specialistische hulp worden ingezet. Maar wanneer afgeschaald kan worden naar minder intensieve hulp, moet dat aanbod ook voorhanden zijn. Ook moet duidelijk worden wat gemeenten doen om het opvoedkundig klimaat in gezinnen en wijken te versterken en welke preventieve interventies worden ingezet en wat het resultaat daarvan is.

Tenslotte is het belangrijk dat er betrouwbare en vrij gedetailleerde cijfers zijn over aantal jeugdigen in jeugdhulp en van welke soorten jeugdhulp zij gebruikmaken maakt. Deze informatie is tot op zekere hoogte voorhanden sinds 2015. Ook al zijn de gegevens die nu worden aangeleverd aan het CBS een verbetering ten opzichte van voor de invoering van de Jeugdwet (toen gegevens helemaal niet onderling vergelijkbaar waren), niet alle gegevens kunnen goed geïnterpreteerd worden. Bijvoorbeeld omdat nog niet alle lokale teams gegevens aanleveren. Ook blijkt het niet mogelijk om de toename van 'andere jeugdhulp met verblijf' te verklaren omdat dit een brede categorie is. Daarnaast is onduidelijk welke plaatsingen crisisplaatsingen betreffen.

Rol van lokale teams en huisartsen staat ter discussie, maar lijkt langzaamaan beter te worden

De vraag is ook of de manier waarop verwijzers nu toeleiden naar jeugdhulp bijdraagt aan de vermindering van de druk op de specialistische jeugdhulp. Al eerder in dit hoofdstuk werd gesproken over het belang van deskundigheid bij het toewijzen van passende hulp. Dan gaat het even zo zeer over tijdig doorverwijzen naar specialistische hulp, als over tijdig afschalen naar lichtere vormen van hulp. En eerder is gewezen op de twijfels over de deskundigheid van lokale teams om deze functies goed te vervullen. Toch is men niet negatief op dit punt. Met name in de deelstudie rondom veiligheid wordt gesignaleerd dat er wel degelijk stappen in de goede richting zijn gezet. Lokale teams staan en hun vindbaarheid lijkt steeds beter te worden; ze helpen veel gezinnen goed bij het beantwoorden van hun vragen en het oplossen van hun problemen en slagen er ook in daarbij het persoonlijk netwerk te benutten en aan te sluiten bij krachten die er zijn. Echter, voor de groep met complexe problematiek waarbij de veiligheid in het geding is, lijken de lokale teams of eerste lijn nog onvoldoende toegerust. Dat geldt in meerdere opzichten, waaronder kennis en ervaring omtrent signalering, de aanpak van onveiligheid en wanneer je moet op- en afschalen. In zowel de literatuur als de groepsgesprekken signaleert men dat dit, in ieder geval lokaal, meer dan voorheen leidt tot spoedverzoeken en crisisplaatsingen. In de landelijke cijfers zien we dit (nog) niet terug.

Naast de lokale teams zijn huisartsen belangrijke verwijzers naar specialistische jeugdhulp. Huisartsen zijn echter onvoldoende bekend met het aanbod van lokale teams vanwege de verschillen tussen lokale teams en het ontbreken van informatie over hun aanbod. De vraag is in hoeverre de huisarts een knelpunt is, of juist de belangrijkste samenwerkingspartner van lokale teams. Gezinnen

zijn bekend met de huisarts. Wanneer ouders problemen ervaren ten aanzien van opgroeien en opvoeden van hun kinderen stappen ze vaak als eerste naar de huisarts. De huisarts kent vaak de situaties van gezinnen en kan op zijn/haar beurt ook problemen ten aanzien van opgroeien en opvoeden signaleren en ouders en jeugdigen naar vragen. Er zijn goede ervaringen opgedaan met een praktijkondersteuner jeugd bij huisartsen waardoor het aantal verwijzingen naar specialistische jeugdhulp daalde. Soortgelijke ervaringen bestaan met de praktijkondersteuner GGZ in de volwassenen GGZ [767]. Wanneer gemeenten en lokale teams samenwerking met huisartsen actief vormgeven kan dat eerder tot passende hulp voor jeugdigen en gezinnen leiden zodat de verergering van problemen en inzet van specialistische hulp mogelijk kan worden voorkomen. Uit de cijfers van het CBS die geanalyseerd zijn voor deze studie blijkt het aantal verwijzingen vanuit huisartsen af te nemen. Verwijzingen vanuit lokale teams nemen daarentegen toe. Wellicht dat de gewenste ontwikkeling al is ingezet en gedurende de verdere transformatie van het stelsel door zal zetten.

Verbinding tussen jeugdhulp en onderwijs

Een andere ervaring is dat goede verbinding tussen onderwijs en jeugdhulp (al dan niet via lokaal team) verwijzingen kan terugdringen. Want naast de huisarts is ook onderwijs een logische plek voor jeugdigen en ouders om steun te vragen en te ontvangen, met name in het speciaal onderwijs.

De tijd en middelen zijn nog te beperkt om veel effect te zien

Gezien de korte tijd die gepasseerd is sinds de invoering van de Jeugdwet is het niet vreemd dat eventuele inzet in preventie nog niet zichtbaar wordt in een afname van de druk op specialistische zorg. Respondenten geven aan dat de gewenste beweging naar voren in het nieuwe zorglandschap vraagt om investering van tijd en middelen, twee zaken die krap zijn sinds de decentralisatie van jeugdhulp. Ook binnen de deelstudie veiligheid benadrukt men dat dit een tussenevaluatie van de Jeugdwet is en het niet reëel is te verwachten dat een doel als minder druk op intensieve hulp twee jaren na invoering van de wet al gerealiseerd is.

Als belangrijkste oplossingsrichting wordt het versterken van de lokale teams door middel van professionalisering genoemd. De onvoldoende die er door respondenten van de enquête wordt gegeven voor de investering door gemeenten in preventie sluit hierbij aan. Kortom, ook binnen de deelstudie veiligheid ziet men de noodzaak tot investering in tijd en middelen om ervoor te zorgen dat de voorzichtige tekenen die we nu zien zich echt verder doorzetten in een duidelijke beweging naar voren.

6.5.3.2 Meer samenhang

Het tweede transformatiedoel gaat over meer samenhang binnen jeugdhulp aan jeugdigen en gezinnen door betere samenwerking en innovaties in ondersteuning, hulp en zorg aan jeugdigen en gezinnen.

767 Nederlandse Zorgautoriteit 2016

Het gaat de goede kant op

Wat betreft de uitvoering van de wet ten aanzien van meer samenhang blijkt dat verschillende aanbieders in het zorglandschap een toename ervaren in de samenwerking tussen jeugdhulpaanbieders onderling en met het bredere sociale domein. Ook worden aanbieders door gemeenten als partner gezien in het vormgeven van goede hulp. Over het algemeen is men het eens met de opdracht om een zorglandschap in te richten waarbij meer en beter wordt samengewerkt, expertises van verschillende sectoren gecombineerd worden op de juiste plaatsen in het jeugdhulpdomein (van lokale teams tot landelijke specialistische zorg) ten behoeve van een optimaal jeugdhulpaanbod voor jeugdigen en gezinnen met problemen.

Maar er staat nog veel in de weg

Er zijn veel goede voorbeelden en initiatieven in de praktijk[768]. Echter, is er nog geen sprake van een voldoende geïntegreerd jeugdhulpaanbod. Ondanks de stappen in de goede richting blijkt het integrale aanbod moeilijk tot stand te brengen. Aanbesteding, marktwerking, administratieve processen en de regeldruk staan integrale samenwerking in de weg. Deze redenen zijn ook de oorzaak van waarom het gemeenten en jeugdhulpaanbieders veel tijd kost om tot consensus te komen over de herinrichting van het zorglandschap. Jeugdhulpaanbieders hebben soms te maken met veel verschillende gemeenten met verschillende visies op hoe het nieuwe zorglandschap eruit zou moeten zien. Volgens de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (RVS) heeft zorginkoop in de huidige vorm niet gebracht wat er van werd verwacht. In plaats van inkopen op kwaliteit is de nadruk vooral op prijs en doelmatigheid komen te liggen[769].

Maar ook waren er verschillen in visie op het zorglandschap tussen jeugdhulpaanbieders. Dit samen heeft (boven)regionale samenwerking lange tijd in de weg gestaan. Ten tijde van schrijven van dit rapport is er op landelijk niveau consensus over (boven)regionale inkoop en de inrichting van het nieuwe zorglandschap voor jeugdhulp en de rol voor gemeenten (lokaal of regionaal) en jeugdhulpaanbieders (lokaal, regionaal en landelijk). De komende periode moet duidelijk worden of deze afspraken vorm gaan krijgen op lokaal niveau en leiden tot een samenhangend hulpaanbod voor jeugdigen en gezinnen. De eerste stappen zijn gezet maar er lijkt nog een lange weg te gaan. Daarbij is het belangrijk dat er debat gevoerd gaat worden of de huidige aanbestedingsprocedures inderdaad het gewenste effect hebben of enkel de gewenste inhoudelijke ontwikkelingen tegenwerken.

Door alle tijd en energie die de herinrichting gemeenten en jeugdhulpaanbieders heeft gekost is er nog onvoldoende zicht op samenhang in de hulp bij complexe situaties zoals bij multiprobleem-gezinnen. Ook zijn er zorgen over de aansluiting van jeugdhulp op volwassenenzorg (zoals WMO, zorgverzekeringswet, participatiewet) waarbij gemeenten meer vorm moeten geven aan intergemeentelijke samenwerking. In beide gevallen gaat het over kwetsbare groepen jeugdigen en gezinnen. Er zal nader onderzoek moeten plaatsvinden of deze groepen de juiste hulp ontvangen en of deze hulp wordt ingezet volgens het principe één gezin, één plan, één regisseur. Hetzelfde geldt voor de verbinding van jeugdhulp met onderwijs. Jeugdhulpaanbieders rapporteren dat zij evenveel

768 https://www.nji.nl/nl/Kennis/Dossier/Integrale-jeugdhulp/Praktijkvoorbeelden

769 Raad voor Volksgezondheid en Samenleving 2 oktober 2017

aansluiting hebben met passend onderwijs als voor de invoering van de Jeugdwet. De vraag is of er meer winst te behalen valt wanneer deze verbinding verder versterkt wordt.

Bij hulp in gedwongen kader is het nóg ingewikkelder

Binnen de deelstudie gedwongen kader (deelstudie veiligheid) wordt er door partners gewerkt in een niet volledig gedecentraliseerd stelsel. Hierdoor moest er een veelheid aan afspraken worden gemaakt op diverse niveaus om het überhaupt mogelijk te maken een integrale aanpak te realiseren voor jeugdigen wiens veiligheid in het geding is. Ook hier moet daarom wederom opgemerkt worden dat het geen reële verwachting was dat die samenhang twee jaar na invoering van de wet daadwerkelijk gerealiseerd is. In het onderhavige onderzoek wordt daarom volstaan met een zo actueel mogelijke stand van zaken.

De urgentie die de Jeugdwet met zich meebrengt om nauwer samen te werken met partners in en om het jeugddomein wordt gevoeld. Gemeenten stimuleren die samenwerking tussen partners van vrijwillig en gedwongen kader en ook samenwerking met aanpalende domeinen. Als mooi voorbeeld van een samenwerkingsvorm tussen diverse partners worden de beschermingstafels genoemd die in een aantal regio's een rol spelen in de toeleiding tot het gedwongen kader. Echter, een gezamenlijke risicotaxatie of een gezamenlijk werkproces, daar is nog geen sprake van. De mate waarin, sinds de invoering van de Jeugdwet, er voor gezinnen een samenhangende aanpak is bij het vergroten van de veiligheid, krijgt het gemiddelde cijfer van 6,4 (op een schaal van 1-10); ongeveer een derde van de respondenten geeft een onvoldoende

Waar het gaat om meer samenhang, met name als er door meerdere domeinen en dus op de grens van diverse wettelijke kaders moet worden gewerkt om samenhang te realiseren, komen er een aantal specifieke knelpunten bovendrijven. De eerste die genoemd moet worden is de definiëring van 'regie' en wie welke regie heeft, met name bij de overgang van gedwongen kader naar vrijwillig. Een ander knelpunt dat aandacht behoeft is de terugkeer van jeugdigen uit geslotenheid. Deze jeugdigen behoren nazorg te krijgen om hun leven in de maatschappij verder vorm te geven. Maar ze vallen nog te vaak tussen wal en schip. Dat geldt zeker als ze de leeftijd van 18 jaar hebben bereikt, omdat de jeugdhulp dan veelal stopt. Het gelijktijdig starten van een zorg- en straftraject is een laatste specifiek aandachtspunt. In de praktijk blijkt het heel lastig om dit te realiseren.

Het belangrijkste dat er geconcludeerd kan worden is dat om voor een integrale en ook duurzame aanpak van onveiligheid, risico-gestuurde en herstelgerichte zorg hand in hand moeten gaan. Daarbij dient er domein-overstijgend gewerkt te worden. Dit vraagt niet om aanpassingen in de wet, maar om verdere ontschotting binnen gemeenten en binnen regio's, zo lijkt de communis opinio.

6.5.3.3 Meer ruimte voor professionals

Het derde en laatste transformatiedoel gaat over meer ruimte voor professionals om de juiste hulp te bieden door vermindering van regeldruk. Dit doel bleek een van de lastigste doelen om te operationaliseren. Wat is meer ruimte voor de professional? In dit onderzoek is ruimte voor professionals geïnterpreteerd als 1) meer ruimte voor het afstemmen van de hulp op de hulpvraag

van jeugdigen en ouders, 2) meer ruimte voor het vormgeven van de hulp in samenwerking met andere organisaties, 3) meer ruimte voor het vormgeven van de hulp door het betrekken van het netwerk van jeugdige en ouders en 4) minder regeldruk en administratieve lasten.

De beleidsruimte van gemeenten beperkt de ruimte van professionals

Wat betreft de uitvoering van de wet ten aanzien van het thema meer ruimte voor de professional blijkt dat dit momenteel niet kan worden waargemaakt. De professional heeft ruimte om meer samenhang te creëren. Maar de ruimte wordt beperkt door de ruimte van de gemeente om een eigen verantwoordings- en administratief systeem te hanteren. Dat vergroot de regel- en administratieve druk.

In de discussie in het zorglandschap over de ruimte voor de professionals voert de last die professionals en organisaties ervaren van regeldruk en de daaruit voortvloeiende administratieve processen de boventoon. Regeldruk en administratieve processen waren redenen voor vrijgevestigden om te stoppen met het uitvoeren van jeugdhulp. Aandacht is nodig voor waar en hoe lasten verlicht kunnen worden. De inkoopprocessen, veelheid aan toezichthouders en het niet-gestandaardiseerde berichtenverkeer tussen gemeenten zouden hierbij als eerste onder de loep moeten worden genomen. Volgens de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving zijn hoge administratieve lasten ook het gevolg van inkoopprocessen waarbij de nadruk op prijs en doelmatigheid van hulp komt te liggen[770].

Binnen de deelstudie veiligheid is de conclusie eigenlijk hetzelfde als binnen de deelstudie zorglandschap. Professionals, ook in het gedwongen kader, hebben op basis van de tekst in de wet en memorie van toelichting sec gezien meer ruimte om maatwerk te leveren aan gezinnen. Echter de ruimte die deze wet biedt aan gemeenten ten opzichte van de vorige wet, leidt ook tot een wildgroei aan organisatievormen in de eerste lijn, meerdere mogelijkheden voor toeleiding naar het gedwongen kader, een grote diversiteit in registratiesystemen en, de reeds eerder genoemde veelheid aan toezichthouders en toetsingskaders. Al deze zaken doen een appèl op de tijd van de professional. Die professional kan zijn tijd en energie slechts één keer besteden. Dat betekent dus dat de toename in administratieve lasten en ook niet te vergeten de veelheid aan overlegvormen, direct ten koste gaat van de tijd die de professionals aan cliënten kunnen besteden. Dit is een grote zorg, waar niet direct een oplossing voor lijkt te zijn, maar die om meer onderzoek vraagt naar waar, hoe en op welke termijn de lasten verlicht kunnen worden.

6.5.4 Speciale onderwerpen

Financiële problemen jeugdhulpaanbieders

In het maatschappelijk debat en documenten krijgen de financiële problemen van specialistische jeugdhulpaanbieders de nodige aandacht. Een probleem dat ontstaan is door de invoering van de Jeugdwet in combinatie met de bezuinigingen. Vanwege de financiële problemen van specialistische jeugdhulpaanbieders komt de beschikbaarheid en kwaliteit van specialistische hulp onder druk te

770 Raad voor Volksgezondheid en Samenleving 2 oktober 2017

staan. Om deze problemen op te lossen is het van belang dat gemeenten en jeugdhulpaanbieders consensus bereiken over de inrichting van het zorglandschap en dat specialistische hulp (boven)regionaal kan worden ingekocht. Voor de echte specialistische functies is bovenregionale spreiding onvermijdelijk. Hier zullen gemeenten zich toe moeten verhouden. Er is echter ook hulpaanbod dat nu landelijk is georganiseerd maar dichterbij kan worden ingezet, regionaal dan wel lokaal kan worden georganiseerd. Hierover zijn gemeenten en specialistische aanbieders in gesprek.

Zorgen over jeugd-ggz exemplarisch voor zorgen over specialistisch aanbod

In de discussies krijgt de positie van de Jeugd-GGZ veel aandacht. Er zijn zorgen over de expertise en kwaliteit maar die betreffen feitelijk het geheel van het (specialistische) zorgaanbod. De specifieke aandacht die voor dit specifieke werkveld wordt gevraagd zou moeten uitgaan naar álle onderdelen, in het bijzonder de (specialistische) jeugd- en opvoedhulp, de hulp aan jeugdigen met een beperking, de jeugdbescherming en de jeugdreclassering. Ook daar doen zich belangrijke vragen voor met betrekking tot de ontwikkeling en het behoud van expertise.

Samenhang jeugdhulp-jeugdstrafrecht vergt nader onderzoek

De verwachting van de evaluatoren was, dat binnen de deelstudie veiligheid, hoewel het niet de focus was, het thema samenhang tussen jeugdhulp en jeugdstrafrecht wel naar voren zou worden gebracht. Daar dit slechts summier gedaan is, is het de vraag of de samenhang tussen jeugdhulp en jeugdstrafrecht wel voldoende van de grond komt. In deze tussenevaluatie hebben we geen literatuur of cijfers gevonden die helpen de vraag te beantwoorden. Dit thema behoeft daarmee zeker aandacht in de volgende evaluatie van de Jeugdwet.

Aanbesteding op de agenda

Uit het onderhavige onderzoek komt naar voren dat velen zich zorgen maken over de aanbesteding van jeugdbescherming en jeugdreclassering. Het aanbesteden van jeugdhulp in gedwongen kader brengt grote risico's met zich mee als het gaat over de continuïteit en kwaliteit van de geboden hulp. Sommigen zouden op dit punt dan ook graag een verandering zien. Het lijkt erop dat dat men de knelpunten die er bestaan rondom die aanbesteding bij Gi's aan wil pakken. In hoofdstuk 3 van het onderhavige rapport is meer te lezen over de ontwikkelingen hieromtrent.

In het nieuwe regeerakkoord is te lezen dat gemeenten voor gecertificeerde jeugdinstellingen kunnen kiezen voor een subsidierelatie.

6.5.5 Slotbeschouwing

Twee vragen staan in dit deel centraal: hoe wordt de Jeugdwet uitgevoerd en beweegt het veld zich in de richting van de doelen van de wet?

Voorop staat dat – zoals bij verschillende onderdelen al is geconstateerd - het niet reëel is te verwachten dat de doelen van de Jeugdwet al twee jaren na invoering van de wet al gerealiseerd zijn.

Overzien we met dat in gedachten de studies met betrekking het zorglandschap en veiligheid, dan ontstaat het volgende beeld.

Het fundament lijkt goed, de daarop gebouwde pijlers vertonen zwakke plekken

Ten aanzien van de uitvoering van de wet zijn vooral de rechtswaarborgen die voortvloeien uit de wet van belang. Deze zijn in onze studie op een aantal aspecten onderzocht.

— *Jeugdhulpplicht moeilijk te vervullen door problemen kwaliteit toegang en beschikbaarheid zorg.* De toegang tot de jeugdhulp blijkt georganiseerd. Dat is op verschillende wijzen vormgegeven. Dat lijkt op zich geen probleem. Wel is een probleem dat er (nog) geen voldoende kader is dat aangeeft aan welke minimumkwaliteit die toegang moet voldoen. Dat lijkt des te meer een kwestie omdat respondenten aangeven dat de vindbaarheid en deskundigheid vaak nog niet op orde is. En dat dat zich met name manifesteert bij complexe (veiligheids)problemen, terwijl op dat punt er juist hoge verwachtingen waren. Daarnaast blijkt dat de beschikbaarheid van de specialistische hulp onder grote druk lijkt te staan.

— *Initiatieven ten aanzien van kwaliteit zijn er genoeg, nu nog de doorwerking naar de praktijk*. Er blijkt veel goeds te zijn en te worden ontwikkeld om kwaliteit te waarborgen, maar dat is in de uitvoering onvoldoende zichtbaar. Met name binnen de deelstudie veiligheid blijkt bovendien dat er verschillende kwaliteitskaders worden gehanteerd die – hoewel op zich zeer nuttig – te weinig afgestemd zijn. Wat uit ons onderzoek verder blijkt is dat aanbieders en gemeenten volop bereid zijn om de handen ineen te slaan om zowel in de doorwerking van kwaliteitskaders naar de praktijk als in de samenhang verbetering te brengen, ook al is dat in de praktijk niet makkelijk te realiseren.

— *Rechtspositie cliënten over het algemeen positief, met privacy en drang als zorgpunten.* De respondenten zijn overwegend positief over de rechtspositie. De versterking van de positie van de cliënt lijkt zich ook onder de nieuwe wet door te zetten. Wel zijn er zorgen over de gegevensuitwisseling die gepaard gaat met een betere samenwerking tussen instanties en de privacy die daarmee gemoeid gaat. Ten aanzien van de hulp met drang constateren we dat en veel onduidelijkheid is over wat dit betekent voor de rechtspositie van cliënten.

Belangrijke vraag die dit beeld oproept is in welke mate twee jaren na de invoering van de wet aan deze aspecten moet zijn voldaan om te mogen zeggen dat de wet goed wordt uitgevoerd. Met name de vindbaarheid en kwaliteit van de toegang, de praktische vertaling van kwaliteitsbeleid en professionele ruimte of de afstemming van die kaders en de onduidelijkheid van de rechtspositie van cliënten bij drang verdienen wat dat aangaat met grote voorrang aandacht. Het zijn belangrijke pijlers waarop een goede uitvoering van de wet rust. De wet lijkt op zich wel een goed fundament voor de pijlers te leggen, maar er is kennelijk meer nodig om die pijlers steviger te maken. In het laatste hoofdstuk van deze evaluatie komen we daarop terug (hoofdstuk 8).

De ontwikkeling gaat ten dele de goede kant op

Ten aanzien van de vraag of de ontwikkelingen de goede kant op gaan in het licht van de doelen van de wet, is het beeld minder eenduidig. We zetten de belangrijkste bevindingen voor elk hoofddoel op een rij.

— *Nog geen duidelijke vermindering druk op intensieve zorg door meer preventie en eigen kracht.* Hier zien we vooralsnog geen duidelijke verschuivingen na de invoering van de wet. Wellicht zijn daar ook de verstreken tijd en beschikbare middelen te beperkt voor. Daarnaast geldt dat het moeilijk blijkt betrouwbare en betekenisvolle cijfers over de ontwikkelingen te krijgen. Ook zien we dat er nogal wat discussie is over de vraag of de focus op 'minder intensieve zorg' wel de juiste is. Feitelijk moet het gaan over de focus op een investering in kwaliteit van de omgeving, preventie en vroeghulp om intensieve zorg minder nodig te maken. In dat licht moeten we constateren dat die investering van de respondenten een onvoldoende krijgt. Wel kunnen we zien dat de rol van lokale teams en ondersteuning van huisartsen in hun eerstelijnsfunctie langzaam lijkt te verbeteren. Het effect daarvan zal komende jaren moeten gaan blijken.

— *Meer samenwerking komt van de grond.* Met de samenwerking gaat het naar de ervaring van de respondenten de goede kant op. Zij zien een toename in de samenwerking tussen jeugdhulpaanbieders onderling en met het bredere sociale domein. Ook worden aanbieders door gemeenten als partner gezien in het vormgeven van goede hulp. Maar aanbestedingsprocedures, marktwerking, administratieve processen, regeldruk en verschillende visies tussen zorgaanbieders staan integrale samenwerking ook in de weg. Er valt dus nog wel het nodige aan te pakken. Dat geldt des te meer voor hulp in gedwongen kader, waarbij men te maken heeft met een niet volledig gedecentraliseerd stelsel. Belangrijke bevinding daarbij is dat in onze studie blijkt dat men daarbij niet de aanpassingen van de wet als een oplossing ziet, maar vooral een verdere ontschotting binnen gemeenten en binnen regio's.

— *Ruimte voor professionals wordt beperkt.* De vergroting van de ruimte voor de professionals gaat duidelijk niet goed. De professional heeft volgens de wet voldoende ruimte om meer samenhang te creëren. Maar de ruimte wordt beperkt door de ruimte van de gemeente om een eigen verantwoordings- en administratief systeem te hanteren, (bovenop de vele nog steeds al bestaande regelgeving) en eisen vanuit inspecties, kwaliteitseisen en rechtmatigheid binnen instellingen. De professionals betalen de tol met een hieruit voortvloeiende regel- en administratieve druk.

Overzien we met dat in gedachten de studies met betrekking tot het zorglandschap en veiligheid, dan ontstaat het beeld dat het nieuwe jeugdhulpdomein in principe uit de voeten kan met de Jeugdwet, maar dat vooral de implementatie van de wet zorgt voor een veelheid aan knelpunten. Knelpunten die deels onvermijdelijk zijn omdat de beoogde veranderingen en verbeteringen in de praktijk veel tijd vragen. Op onderdelen hebben ze een nog onvoldoende gemeenschappelijk referentiekader. Maar ook hebben de knelpunten te maken hebben met de afstemming met andere (wettelijke) kaders en vraagstukken rond contratering en administratieve procedures. De met de invoering van de Jeugdwet

gepaarde bezuinigingsmaatregel heeft de transformatie van het jeugdhulpdomein daarbij extra onder druk gezet.

Daarnaast spelen verschillende visies en belangen een rol in het ontstaan van de knelpunten. Daar ligt naar alle waarschijnlijkheid dan ook een van de oplossingen van die knelpunten: gemeenten en jeugdhulpaanbieders zullen als 'partijen' meer met elkaar moeten samenwerken, zowel binnen elke partij als daartussen, om de belangrijkste knelpunten aan te pakken en vanuit een gemeenschappelijke ambitie de onderlinge belangen te overstijgen. In het laatste hoofdstuk komen we hierop terug (hoofdstuk 8).

De meest genoemde positieve ontwikkeling is dat met de Jeugdwet de urgentie om samen te werken is vergroot. Er is over het geheel genomen vertrouwen dat er met pieken en dalen toegewerkt wordt naar een beter jeugdhulpdomein. Een nieuw lerend stelsel met tijdige passende hulp dichtbij voor jeugdigen en gezinnen met opgroei-, opvoed- en ontwikkelingsproblemen, zodat ze uiteindelijk kansrijker, veiliger en gezonder kunnen opgroeien. Over die ambitie is geen discussie. Het gesprek lijkt meer te gaan over de randvoorwaarden en de aanpak. Ook hierop komen we in het laatste hoofdstuk van deze evaluatie terug (hoofdstuk 8).

6.6 Referenties

Abraham & van Dijk 2015
M. Abraham & B. van Dijk, Evaluatie verwijsindex risicojongeren: Onderzoek naar het gebruik, het nut en de noodzaak van de verwijsindex risicojongeren: de VIR, Amsterdam: DSP 2017.

AKJ 2016
AKJ, *Halfjaarlijkse cijfers 2016*. Amsterdam: AKJ 2016.

Baracs e.a. 2015
M.N. Baracs e.a.,*De zorg waar ze recht op hebben. Onderzoek naar de toegang tot en de kwaliteit van de jeugdhulp na decentralisatie. Deelrapport 1 van 3*. Den Haag: Kinderombudsman 2015.

Baracs e.a. 2016
M.N. Baracs e.a., *Mijn belang voorop? Ontwikkelingen in de jeugdhulp 2016*. Den Haag: De Kinderombudsman 2016.

Bartelink 2013
C. Bartelink, *Wat werkt bij oplossingsgerichte therapie?,* Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut 2013.

Batterink e.a. 2017
M. Batterink, e.a., *Sturing op specialistische jeugdhulp.* Significant: Barneveld 2017.

Berg, van den, e.a. 2017
G. van den Berg e.a., *Wacht maar: Onderzoek naar wachttijden en wachtlijsten in jeugdzorg en jeugdhulp.* Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut 2017.

Bezemer 22 februari 2017
M. Bezemer, 'Harde kritiek op jeugdzorg bij gemeente', Trouw 22 februari 2017, trouw.nl.

Boer, den, & Peters 2016
P. den Boer & F. Peters, *Implementatie en toepasbaarheid kwaliteitskader Jeugd.* KBA Nijmegen: Nijmegen 2016.
Branches gespecialiseerde zorg voor jeugd 2017
Branches (gespecialiseerde) zorg voor jeugd, *AO Jeugdhulp 23 februari a.s.*. Branches (gespecialiseerde) zorg voor jeugd 2017.
Bröcking 2016
B. Bröcking, *Sturen zonder schuren. De rollen van cliënt, hulpverlener en overheid in de jeugdhulp.* Oisterwijk: WLP 2016.
Castricum, *VNG Magazine,* 2017/12
C. Castricum, 'Het Friese succes van de praktijkondersteuner jeugd', 2017/12.
Cebeon 2016
Cebeon, *Uitkomsten gemeentelijike clientervaringsonderzoeken Jeugdwet: Landelijke rapportage 2016*. Amsterdam: Cebeon 2016.
Centraal Bureau voor de Statistiek, *Jeugdbescherming en Jeugdreclassering 2015,* 2016
CBS, *Jeugdbescherming en jeugdreclassering 2015*, Den Haag: CBS 2016.
Centraal Bureau voor de Statistiek, *Jeugdbescherming en Jeugdreclassering 2016,* 2017
CBS, *Jeugdbescherming en jeugdreclassering 2015*, Den Haag: CBS 2016.
Centraal Bureau voor de Statistiek, *Jeugdhulp 2015,* 2016
CBS, *Jeugdhulpjeugdreclassering 2015*, Den Haag: CBS 2016.
Centraal Bureau voor de Statistiek, *Jeugdhulp 2016,* 2017
Centraal Bureau voor de Statistiek, *Jeugdhulp 2016,* Den Haag: CBS 2017.
Centraal Bureau voor de Statistiek, *Jeugdhulp eerste half jaar 2016,* 2016
Centraal Bureau voor de Statistiek, *Jeugdhulp eerste half jaar 2016*. Den Haag: CBS 2016.
Centraal Plan Bureau 2016
Centraal Plan Bureau, *Op eigen benen? Samenhang van jeugdzorg met het gebruik van WMO-zorg en inkomensondersteuning vanaf het achttiende levensjaar*, Den Haag: CPB 2016.
Denktank Transformatie Jeugdstelsel 2014
Denktank Transformatie Jeugdstelsel, *Beter met minder. Bouwstenen voor de transformatie van het jeugdstelsel.* Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut 2014.
Dijkstra e.a. 2014
S. Dijkstra e.a., *De inzet van familienetwerkberaden in de jeugdzorg: Een systematische review en meta-analyse van de uitkomsten van studies naar de effectiviteit van familienetwerkberaden,* Amsterdam: Universiteit van Amsterdam 2014.
Doornebal e.a. 2017
J. Doornebal e.a., *Inclusie door interprofessionele samenwerking Resultaten van de Proeftuinen van PACT.* Amsterdam: Het Kinderopvangfonds 2017.
Expertgroep BJGZ 2017
Expertgroep BJGZ, *Passende zorg en behandeling voor jeugdigen,* Utrecht: AEF, Branches (Gespecialiseerde) Zorg voor Jeugd, Jeugdzorg Nederland, GGZ Nederland, VGN en VOBC 2017

GGZ Nederland 2016

GGZ Nederland, *Investeren in de toekomst van kwetsbare kinderen. Wat mag u van de jeugd-ggz verwachten?* Amersfoort: GZZ Nederland 2016

Gorissen 2017

W. Gorissen*, Samen lerend doen wat werkt. Een nieuwe kijk op evidence-based practice in zorg en welzijn voor jeugdigen en gezinnen,* Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut 2017.

Hilhorst & Broeders 2016

N. Hilhorst & A.M. Broeder, *QuickScan naar toegenomen druk crisisplaatsingen Haaglanden*. Amsterdam: DSP Groep 2016.

Hospers & van der Zijden 2017

S. Hospers & Q. van der Zijden, *Herhaald nader onderzoek toegang jeugdhulp. Lokale inkleuring landelijke beleidsinformatie jeugdhulp. Eerste half jaar 2016*. Hoogmade: Partners in jeugdbeleid 2017.

Hospers & Vernhout 2017

S. Hospers & T. Vernhout, *Crisis in context. Nader onderzoek spoedgevallen jeugdhulpPlus.* Delft: Sophie Hospers coaching en advies 2017.

Huitink e.a., *Orthopedagogiek: Onderzoek en Praktijk,* 2014, p. 230-240

C. Huitink e.a., *Ethiek van behandelduur in orthopedagogische centra: "Ambulantisering" zonder hard bewijs, 2014*/53, iss. 5, p. 230-240.

Ince & Schmidt 2017

D. Ince & A. Schmidt, *Eigen kracht versterken jeugd en ouders. Wat weten we? Literatuuronderzoek naar de stand van zaken.* Utrecht: Nederlands Jeugd Instituut 2017.

Inspectie Jeugdzorg & Inspectie voor de Gezondheidszorg 2017

Inspectie Jeugdzorg & Inspectie voor de Gezondheidszorg, *De kwaliteit van Veilig Thuis Stap 2 Landelijk beeld*, Utrecht: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport 2017.

Inspectie Jeugdzorg 2014

Inspectie Jeugdzorg, *Toetsingskader Verantwoorde hulp voor jeugd,* Utrecht: Inspectie Jeugdzorg, Ministerie VWS 2014.

Inspectie Jeugdzorg 2015

Inspectie Jeugdzorg, *Toetsingskader onderzoek wijkteams*, Utrecht: Inspectie Jeugdzorg, Ministerie VWS 2015.

Jong, de, e.a. 2016

A.G. de Jong e.a., *De zorg waar ze recht op hebben. Onderzoek naar de toegang tot en de kwaliteit van de jeugdhulp na decentralisatie. Deelrapport 3 van 3*. Den Haag: Kinderombudsman 2016.

Koppele, te, Ende, van den, Kooij 2017

C. te Koppele, M. van den Ende & K. Kooij, *Welzijn in de Jeugdhulp: Hoe kan het welzijn van de professionals in de jeugdhulp verhoogd worden?,* Den Haag: TNO, Universiteit van Amsterdam, Tesla 2017.

LVVP 2017

LVVP, *Eindrapport: Onderzoek Kwartaal 3 2017*.

Monitor Transitie Jeugd 2015

Monitor Transitie Jeugd, *Jaarrapportage 2015 Monitor Transitie Jeugd.*

Monitor Transitie Jeugd 2016

Monitor Transitie Jeugd, *Rapportage 2016: Een overzicht van de meldingen van januari t/m december 2016,* Monitor Transitie Jeugd 2016.

Nederlands Instituut voor Psychologen 2017

Nederlands Instituut voor Psychologen, *Onderzoeksrapport – Werken als vrijgevestigde zorgaanbieder in de ggz 2017*, Utrecht: NIP 2017.

Nederlandse Zorgautoriteit 2016

NZa, *Marktscan GZZ 2016,* Utrecht: NZa 2016.

Oomen e.a. 2017

D. Oomen e.a., *Ruimte voor jeugdhulp in gezinsvormen: Handreiking en denkkader voor gemeenten,* Utrecht: VNG, Jeugdzorg Nederland, NVP, Nederlands Jeugdinstituut 2017.

Oosterbaan, van de Ketterij & den Outer 2015

P.F. Oosterbaan, J. van de Ketterij & B. den Outer, *Rapportage landelijk onderzoek zorggebruik j-GGZ,* Hoogvliet-Rotterdam: JB Lorenz 2015.

Professionalisering Jeugdhulp en Jeugdbescherming 2016

Professionalisering Jeugdhulp en Jeugdbescherming, *Kwaliteitskader Jeugd. Toepassen van de norm van de verantwoorde werktoedeling in de praktijk.* Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut 2016.

Raad voor het Openbaar Bestuur 2017

Raad voor het Openbaar Bestuur, *Zorg voor samenhangende zorg: Over zorgwetten die door gemeenten worden uitgevoerd,* Voorhout: ROB 2017.

Raad voor Volksgezondheid en Samenleving 2 oktober 2017

Raad voor Volksgezondheid en Samenleving, 'Zorginkoop verdringt wensen van patiënten', raadvoorrvs.nl.

Samenwerkend Toezicht Jeugd/Toezicht Sociaal Domein, *Rapportage kwetsbare jongeren op weg naar zelfstandigheid* 2016

Samenwerkend Toezicht Jeugd/Toezicht Sociaal Domein, *Rapportage Kwetsbare jongeren op weg naar zelfstandigheid*, Den Haag: STJ/TSD 2016.

Samenwerkend Toezicht Jeugd & Toezicht Sociaal Domein, *Signaleren van onveiligheid bij jeugdigen in het sociaal domein* 2016

Samenwerkend Toezicht Jeugd & Toezicht Sociaal Domein, *Signaleren van onveiligheid bij jeugdigen in het sociaal domein en het toeleiden naar passende hulp en ondersteuning,* Utrecht: STJ/TSD 2016

Stam, ZorgWelzijn 22 augustus 2017

C. Stam, 'Minder zware jeugdhulp door hulp op school', *ZorgWelzijn* 22 augustus 2017, zorgwelzijn.nl.

Straaten, van, Rodenburg & Jansen 2017

B. van Straaten, G. Rodenburg & W. Jansen, *Inventarisatie 'eigen kracht interventies': Huidig hulpaanbod en bestaande kennis in de Rotterdamse hulpketen,* Rotterdam: ST-RAW 2017.

Toezicht Sociaal Domein/Samenwerkend Toezicht Jeugd 2017

Toezicht Sociaal Domein/Samenwerkend Toezicht Jeugd, *Het wijkteam en kwetsbare gezinnen,* Utrecht: TSD/STJ

Transitie Autoriteit Jeugd 2016

Transitie Autoriteit Jeugd, *Samen voor het kind? Tweede jaarrapportage Transitie Autoriteit Jeugd*, Den Haag: TAJ 2016.

Transitie Autoriteit Jeugd 2017

Transitie Autoriteit Jeugd, *Zorgen voor de jeugd. Derde jaarrapportage.* Den Haag: Transitie Autoriteit Jeugd 2017

Transitie Commissie Sociaal Domein, *Inventarisatie Jeugdhulp: Transformatie Jeugd nog in de kinderschoenen* 2016

Transitiecommissie Sociaal Domein, *Inventarisatie Jeugdhulp: Transformatie Jeugd nog in de kinderschoenen*. Den Haag: Transitiecommissie Sociaal Domein 2016.

Transitiecommissie Sociaal Domein, *Vijfde rapportage TSD* 2016

Transitiecommissie Sociaal Domein, *Vijfde rapportage Transitiecommissie Sociaal Domein; Transformatie in het sociaal domein, de praktijk aan de macht.* Den Haag: Transitiecommissie Sociaal Domein 2016.

Visser e.a. 2014

A.Visser e.a., *Generalistisch werken in wijkteams in beeld*, Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut 2014.

Vleugels, NOS 21 februari 2017

A.Vleugels, 'Politiek moet problemen jeugdzorg snel aanpakken', NOS 21 februari 2017, nos.nl

VNG & KING 2015

VNG & KING, *Factsheet Bekostigingsmodellen en uitvoeringsvarianten*, Den Haag: VNG en KING 2015.

VNG 2017

Vereniging Nederlandse Gemeenten, *Programmaplan Zorglandschap specialistische jeugdhulp 2017. Naar passende jeugdhulp, dichtbij huis.* Den Haag: VNG 2017.

VNG 24 juli 2017

Vereniging Nederlandse Gemeenten 'Resultaat 24-uurssessie Zorglandschap: Statement Jeugdhulp', VNG 14 juli 2017, vng.nl

VNG 27 september 2017

Vereniging Nederlandse Gemeenten , 'PrivacyApp Jeugdhulp en Jeugdbescherming gelanceerd', VNG 27 september 2017, vng.nl.

VNG, *Advies Kwartiermaker Zorglandschap* 2016

Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *Advies Kwartiermaker Zorglandschap. Collectief opdrachtgeverschap voor transformatie specialistische jeugdhulp.* Den Haag: VNG 2016.

VNG, *De nieuwe jeugdbescherming en jeugdreclassering* 2016

Vereniging van Nederlandse gemeenten 2016, *De nieuwe jeugdbescherming en jeugdreclassering.* Den Haag: VNG 2016.

VNG, *In goed vertrouwen* 2016

Vereniging Nederlandse Gemeenten , *In goed vertrouwen: De privacy van de jeugd geborgd.* Utrecht: VNG 2016.

Wilde, de, Kooijman, van Boven & van der Kooi 2017

E.J. De Wilde, K. Kooijman, J. Van Boven & C. van der Kooi, C. (2017). *De gemeentelijke inzet voor preventie van kindermishandeling: Stand van zaken oktober 2017*. Den Haag/Utrecht: De Kinderombusman/Nederlands Jeugdinstituut.

WRR 2017

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*, Den Haag: WRR 2017

Yperen, van, Hageraats, & Wijnen 2016

T. van Yperen, R. Hageraats, & B. Wijnen, *Referaat evaluatiekader wet.* Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut 2016.

6.A *Bijlage* Methode en resultaten enquête Zorglandschap

In deze bijlage staat de enquête die in het kader van de evaluatie van de Jeugdwet is uitgezet - deelstudie zorglandschap- centraal. Allereerst wordt de opzet en uitvoering beschreven, gevolgd door de weergave van gegeven antwoorden van respondenten op de enquête. Deze bijlage hoort bij de Evaluatie van de Jeugdwet.

6.A.1 Methode

In de deelstudie zorglandschap is allereerst gesproken met enkele 'sleutelpersonen' [771] uit het zorglandschap van de jeugdhulp. Daarnaast is gedurende de looptijd van het onderzoek bestaande literatuur over ontwikkelingen van het zorglandschap en de Jeugdwet verzameld en geanalyseerd. Het consortium dat het onderzoek uitvoert heeft gezamenlijk aan de hand van de wettekst en de memorie van toelichting een reconstructie van de beleidstheorie uitgevoerd (de bedoeling van de wet). Al deze activiteiten hebben geleid tot een voor de studie met waarborgen en transformatiedoelen als thematische onderleggers. Op basis hiervan zijn de definitieve onderzoeksvragen voor de deelstudie zorglandschap opgesteld en is de enquête gemaakt. Er zijn enkele spiegelvragen in de verschillende enquêtes van de deelstudies opgenomen zodat dezelfde vragen zijn voorgelegd aan verschillende actoren in het jeugdhulpdomein (cliënten, gemeenten, professionals). Er zijn vragen over veiligheid en gedwongen kader opgenomen in de enquête van deelstudie zorglandschap. De enquête van deelstudie zorglandschap is vervolgens uitgezet onder bestuurders/managers/leidinggevenden en professionals van lokale teams ('toegang') en specialistische jeugdhulpaanbieders. Zie paragraaf 6.A.1.1 voor een uitgebreide beschrijving over de procedure en inhoud van de digitale enquête. De resultaten van de enquête van deelstudie Zorglandschap zijn vervolgens besproken met een focusgroep, om deze resultaten met deelnemers te duiden.

6.A.1.1 Digitale enquête

De digitale enquête is uitgezet onder bestuurders en professionals van specialistische jeugdhulpaanbieders, managers/leidinggevenden/coördinatoren verantwoordelijk voor de zorginhoudelijke invulling van lokale teams, professionals werkzaam in lokale teams en vrijgevestigde jeugdhulpaanbieders.

Adressenbestand respondenten

Er was bij aanvang van deze evaluatie geen compleet bestand beschikbaar van alle specialistische jeugdhulpaanbieders, managers/ leidinggevenden/ coördinatoren van lokale teams en vrijgevestigde jeugdhulpaanbieders. Om die reden is een adressenbestand van respondenten opgesteld. De aanpak van het opstellen van dit adressenbestand staat hieronder beschreven.

771 Frank Candel en Peter Dijkshoorn (namens specialistische zorgaanbieders, (voormalig) bestuurders van resp, Intermetzo en Accare Kinder- en jeugdpsychiatrie), Reinier ter Kuile (voormalig VNG, m.b.t. beperking administratieve lasten), Wilma Lozowski (namens samenwerkende beroepsverenigingen) en Marion Smit (voormalig kwartiermaker Zorglandschap VNG).

Respondenten lokale teams

Contactpersonen bij de gemeenten zijn telefonisch en via e-mail benaderd met de vraag wie verantwoordelijk is voor de zorginhoudelijke invulling van het lokale team (bijvoorbeeld een manager/ leidinggevende/ coördinator). Er is gevraagd naar naam, functie en e-mailadres. Wanneer gemeenten het lokale team organiseren in een samenwerkingsverband (met meerdere gemeenten), was het verzoek aan deze contactpersoon de enquête maar één keer in te vullen.

Jeugdhulpaanbieders

Er zijn meerdere beschikbare adressenbestanden (VNG, inspectie jeugdzorg, Jeugdzorg Nederland, GGZ Nederland en het relatiebestand van het Nederlands Jeugdinstituut) bij elkaar gevoegd. Hierna zijn dubbele contacten verwijderd. Projectmedewerkers controleerden vervolgens via de sites van de zorgaanbieders en andere beschikbare informatie op het internet of de zorgaanbieders jeugdhulp bieden. Enkele zorgaanbieders die geen jeugdhulp bieden onder de Jeugdwet zijn hierna verwijderd. Postadressen van de jeugdhulpaanbieders zijn genoteerd (e-mail adressen van bestuurders waren niet beschikbaar).

Vrijgevestigde jeugdhulpaanbieders

Er was geen actueel adressenbestand van vrijgevestigde jeugdhulpaanbieders beschikbaar volgens Nederlands Vereniging van Vrijgevestigde Psychologen en Psychotherapeuten (LVVP). Om die reden is de link naar de enquête via een nieuwsbrief van LVVP verstuurd.

Procedure versturen digitale enquête

In de e-mail of brief aan managers/ leidinggevenden/ coördinatoren van lokale teams en bestuurders van jeugdhulpaanbieders stond het verzoek om zelf de enquête in te vullen en de brief of mail in de bijlage door te sturen of te overhandigen aan één professional werkzaam in de organisatie.

Lokale teams

Het verzoek om de digitale enquête in te vullen (met een instructie en link naar de digitale enquête) is op 30 mei 2017 per e-mail verstuurd naar de managers/leidinggevenden/coördinatoren van lokale teams. Op 13 juni is een herinnering verstuurd. De deadline voor invullen van de enquête was 26 juni.

Specialistische jeugdhulpaanbieders

Het verzoek om de digitale enquête in te vullen (met instructie en link naar de digitale enquête) is op 29 mei 2017 per brief verstuurd naar jeugdhulpaanbieders, ter attente van de bestuurder.

Met name bestuurders van overkoepelende organisaties zijn aangeschreven, in plaats van alle directeuren van dochterorganisaties, werkmaatschappijen of stichtingen. Op 13 juni is een herinnering verstuurd. De deadline voor invullen van de enquête was 26 juni.

Vrijgevestigde jeugdhulpaanbieders

De brief met het verzoek om als vrijgevestigde jeugdhulpaanbieder de enquête in te vullen is op 30 mei 2017 geplaatst in de nieuwsbrief van de Nederlands Vereniging van Vrijgevestigde Psychologen en Psychotherapeuten (LVVP). In deze nieuwsbrief stond een instructie met welke respondenten de enquête konden invullen. Een van de belangrijkste criteria hierbij was: vrijgevestigde jeugdhulpaanbieders die in 2017 jeugdhulp uitvoerden. De vrijgevestigde jeugdhulpaanbieders is gevraagd om voor 12 juni de enquête in te vullen. De omvang van de reacties was voldoende in verhouding met overige jeugdhulpaanbieders waardoor een herinnering niet nodig was.

Inhoud digitale enquête

De digitale enquête van de deelstudie Zorglandschap bestaat uit vier delen. Hieronder staat een toelichting per deel van de enquête. Zie paragraaf 6.A.2.1 voor de gehele enquête.

1 *Algemene vragen*. Dit deel van de enquête bestaat uit enkele vragen over de functie van de respondent en de organisatie waar deze werkzaam is. Ook is er in een open vraag gesteld naar de belangrijkste boodschap van respondenten over de Jeugdwet.

2 *Vragen over de Jeugdwet*. Dit deel van de enquête bestaat uit 6 thema's: jeugdhulpplicht, kwaliteit jeugdhulp, rechtspositie cliënten, minder intensieve hulp, samenhangende aanpak en ruimte voor de professional. In dit deel van de enquête wordt met name gevraagd naar de praktijkervaring van respondenten met onderdelen van de Jeugdwet. Een aantal vragen bestaan uit de antwoordcategorieën: *nooit, soms, vaak, altijd, weet ik niet/geen zicht op* en *n.v.t.* Andere vragen bestaan uit de antwoordcategorieën: *nee, ja maar minder dan voor de invoering van de Jeugdwet, ja ongeveer even vaak/veel als voor de invoering van de Jeugdwet, ja meer dan voor de invoering van de Jeugdwet, weet ik niet/geen zicht op* en *n.v.t.*

3 *Knelpunten en positieve ontwikkelingen*. Dit deel van de enquête bestaat uit vragen over mogelijke knelpunten en positieve ontwikkelingen sinds de invoering van de Jeugdwet. Respondenten konden vijf knelpunten kiezen uit een lijst met mogelijke knelpunten. Middels een open vraag is er gevraagd naar positieve ontwikkelingen sinds de invoering van de Jeugdwet.

4 *Slotvragen*. Dit deel van de enquête bestaat uit vragen over de toekomst van de organisatie van de respondent en de vraag of/wat er mist in de Jeugdwet. Daarnaast is er ruimte om een (algemene) toelichting te geven op vragen uit de enquête en relevante documenten bij te voegen in de digitale informatiebank. Deze documenten zijn bekeken en waar relevant meegenomen in de literatuurstudie.

Respons enquête

De enquête is verstuurd naar 286 jeugdhulpaanbieders, ter attentie van de bestuurder. Hiervan is één enquête retour gekomen, twee jeugdhulpaanbieders gaven aan de enquête niet in te kunnen vullen

en één aanbieder gaf aan geen jeugdhulp te verlenen. In verdere responsberekeningen is om die reden uitgegaan van 282 jeugdhulpaanbieders.

De enquête is verstuurd naar 289 managers/leidinggevenden/ coördinatoren die verantwoordelijk zijn voor de zorginhoudelijke invulling van lokale teams. Hiervan kwamen 17 mails retour (delivery failure), was in 6 gevallen de contactpersoon afwezig zonder vervanging en in 6 gevallen was de doorgegeven contactpersoon niet de juiste persoon om de enquête in te vullen. In verdere responsberekening is om die reden uitgegaan van 260 managers/ leidinggevenden/ coördinatoren.

In totaal is de enquête ingevuld door 281 respondenten. Van de benaderde jeugdhulpaanbieders hebben 108 bestuurders de enquête ingevuld (38,30%) en 52 uitvoerend professionals (18,44%). Van de benaderde lokale teams hebben 47 managers/ leidinggevenden/ coördinatoren de enquête ingevuld (18,08%) en 21 uitvoerend professionals (8,08%). 53 vrijgevestigde jeugdhulpaanbieders vulden de enquête in. Voor vrijgevestigde jeugdhulpaanbieders is het niet mogelijk een responspercentage te berekenen omdat niet bekend is wat de omvang van de totale groep vrijgevestigde jeugdhulpaanbieders is.

6.A.1.2 Analyses

Hieronder staat beschreven welke analyses zijn uitgevoerd op de kwantitatieve data. Vervolgens staat beschreven op welke wijze de kwalitatieve data is geanalyseerd.

Kwantitatieve data

De kwalitatieve data van de enquête is geanalyseerd met SPSS. Bij *Deel 1: Algemene vragen* is gebruik gemaakt van beschrijvende statistiek. Dit geeft een beeld van de achtergrondkenmerken van de respondenten. Vervolgens zijn er bij *Deel 2: Vragen over de Jeugdwet* allereerst frequentieverdelingen berekend. Hierna is middels een MANOVA per vraag getoetst of er significante verschillen bestaan tussen antwoorden van respondenten werkzaam bij lokale teams en respondenten werkzaam bij specialistische jeugdhulpaanbieders. Wanneer de antwoorden van lokale teams en specialistische jeugdhulpaanbieders significant van elkaar afwijken, staat dit in de tabel aangegeven. Ook is er getoetst of er significante verschillen bestaan tussen antwoorden van respondenten werkzaam in de verschillende voormalige sectoren van specialistische jeugdhulp (Jeugd met beperking, Jeugd & Opvoedhulp, Jeugd- GGZ, biedt meerdere soorten specialistische jeugdhulp of Anders). Verder is er getoetst of er significante verschillen bestaan tussen antwoorden van respondenten werkzaam in kleine, middelgrote en grote organisaties gecombineerd met het aantal gemeenten waarmee de organisatie samenwerkt. Als laatste is getoetst of er verschillen bestaan tussen de verschillende regio's waar respondenten werkzaam zijn. Aangezien deze toetsingen geen noemenswaardige significante verschillen of opvallende informatie opleverde, is besloten de resultaten van deze toetsing niet te beschrijven in de bijlage

Niet alle respondenten hebben alle vragen in de enquête ingevuld. In de toetsing zijn deze missende waarden niet meegenomen. Ook de antwoordcategorieën *weet ik niet/ geen zicht op* en *n.v.t.* zijn in de MANOVA niet meegenomen.

Kwalitatieve data

De open vragen in de enquête dienen als aanvulling op de kwantitatieve data en helpen om een completer beeld te krijgen van de ontwikkeling in het zorglandschap op de vijf thema's sinds de invoering van de Jeugdwet. De antwoorden op de open vragen zijn (op hoofdlijnen) geanalyseerd. Gezien het ondersteunende karakter van deze kwantitatieve data is gekozen voor het coderen op hoofdlijnen. Onderwerpen genoemd door meerdere respondenten en onderwerpen die bijvoorbeeld ook terug te zien waren in de literatuurstudie zijn vervolgens beknopt beschreven in de resultaten.

6.A.2 Resultaten

In deze paragraaf staan de gegeven antwoorden door de respondenten beschreven. Hierbij is de opbouw van de enquête aangehouden. Allereerst staan in paragraaf 6.A.2.1 de resultaten van de algemene vragen beschreven, deel 1 van de enquête. Hierbij gaat het met name om de kenmerken van respondenten als functie, regio's waar de organisatie hulp verleent, omvang van de organisatie en het aantal gemeenten waarmee de organisatie samenwerkt. In paragraaf 6.A.2.2 staan de resultaten van deel 2: Vragen over de Jeugdwet beschreven. Allereerst worden de resultaten op het *thema Jeugdhulplicht* besproken. Hierna volgen de resultaten op de thema's *Kwaliteit*, *Rechtspositie jeugdigen en ouders*, *Minder intensieve hulp*, *Samenhangende aanpak* en *Meer ruimte voor de professional*. Vervolgens staan de resultaten van Deel 3: Knelpunten en positieve ontwikkelingen beschreven in paragraaf 6.A.2.3. Als laatste worden de resultaten op Deel 4: Slotvragen besproken in paragraaf 6.A.2.4.

In alle paragrafen staan de antwoorden van vrijgevestigde jeugdhulpaanbieders apart weergegeven. De antwoorden van deze respondenten zijn niet meegenomen in de verdere toetsing van resultaten vanwege twee redenen. Ten eerste omdat vrijgevestigde jeugdhulpaanbieders in het totale zorglandschap een klein aandeel van de totale jeugdhulp uitvoeren. Het aantal respondenten van vrijgevestigde jeugdhulpaanbieders (n=53) is daarmee niet in verhouding met het aantal respondenten uit de specialistische jeugdhulp (108 bestuurders en 52 uitvoerend professionals). De tweede reden is dat niet duidelijk is wat de generaliseerbaarheid van resultaten van de enquête ingevuld door vrijgevestigde jeugdhulpaanbieders is, aangezien het niet mogelijk was een responspercentage te berekenen (zie paragraaf 1.1.1.3 en 1.1.2.3) Deze beperkingen waren voorafgaand aan het uitzetten van de enquête bekend voor onderzoekers. Er is wel besloten om de specifieke positie van vrijgevestigde jeugdhulpaanbieders mee te nemen in het onderzoek.

6.A.2.1 Resultaten Deel 1: Algemene vragen

Eerst staan hieronder frequentieverdelingen op de algemene vragen weergegeven voor lokale teams en specialistische jeugdhulpaanbieders. Hierna staan de antwoorden op de open vraag beschreven voor de lokale teams en jeugdhulpaanbieders. Hierna staan deze frequentieverdelingen en de antwoorden op de open vraag beschreven voor vrijgevestigde jeugdhulpaanbieders.

Lokale teams en jeugdhulpaanbieders

In Tabel 8 is af te lezen welke functie respondenten uitvoeren en in welk type organisatie zij werkzaam zijn.

Tabel 8. Functie respondenten per type organisatie

		Bestuurders/ managers		Uitvoerend professionals		Totaal	
Soort jeugdhulp/type organisatie		Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
Lokaal team		47	30,3	21	28,8	68	29,8
Specialistische hulp	*Jeugd met beperking*	23	14,8	15	10,5	38	16,7
	Jeugd & Opvoedhulp	15	9,7	9	12,3	24	10,5
	Jeugd- GGZ	40	25,8	23	31,5	63	27,6
	Biedt meerdere soorten spec. jeugdhulp	25	16,1	3	4,1%	28	12,3
	Anders	5	3,2	2	2,7	7	3,1
Totaal		155	100	73	100	228	100

Van het totaal aantal respondenten is 29,8% werkzaam in een lokaal team, 27,6% in de Jeugd- GGZ, 16,7% is werkzaam in de sector die werkt met jeugdigen met een beperking en 12,3% is werkzaam bij jeugdhulpaanbieders die meerdere soorten jeugdhulp bieden. 10.5% is werkzaam bij een jeugdhulpaanbieder Jeugd & Opvoedhulp en 3,1% van de respondenten antwoorden werkzaam te zijn bij de categorie 'Anders'. Wat opvalt is dat bestuurders en managers (en bij lokaal team eventueel ook leidinggevenden) de enquête vaker invulden dan uitvoerend professionals.

In tabel 9 is af te lezen in welk deel van het land de organisaties, waar respondenten werkzaam zijn, jeugdhulp verlenen.

Tabel 9. Regio's* waarin organisaties jeugdhulp verlenen

Noord		Oost		Zuid		West		Midden		2–4 regio's		Landelijk		Totaal
Type organisatie/ soort hulp														
Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal
Lokaal team														
9	13,2	15	22,1	28	41,2	7	10,3	9	13,2	0	-	0	-	68
LVB														
6	15,8	4	10,5	7	18,4	14	36,8	0	0	5	13,2	2	5,3	38
J&O														
1	4,2	3	12,5	7	29,2	10	41,7	2	8,3	0	-	1	4,2	24
Jeugd GGZ														
4	6,3	7	11,1	19	30,2	13	20,6	4	6,3	13	20,6	3	4,8	63
Biedt meerdere soorten hulp														
3	10,7	2	7,1	7	25,0	7	25,0	1	3,6	6	21,4	2	7,1	4
Anders														
1	14,3	0		2		2		0		0		2		28
Totaal														
24	10,5	31	13,6	70	30,7	53	23,2	16	7,0	24	10,5	10	4,4	228

* *Noord* = provincies Groningen, Friesland en/of Drenthe, *Oost* = provincies Overijssel en/of Gelderland, *Zuid* = provincies Zeeland, Brabant en/of Limburg, *West* = provincies Noord-Holland en Zuid-Holland, *Midden* = provincies Utrecht en/of Flevoland.

Wat opvalt in tabel 11 is dat een aanzienlijk deel van de respondenten werkzaam is bij organisaties die hulp verlenen in de regio's Zuid (30,7%) en West (23,2%).

In de tabel hieronder is af te lezen wat de omvang is van de organisaties waar respondenten werkzaam zijn, gecombineerd met hoeveel gemeenten de organisatie samenwerkt.

Tabel 10. Omvang organisatie (fte) gecombineerd met aantal gemeenten waarmee men samenwerkt

Omvang organisaties (fte) gecombineerd met aantal gemeenten waar men mee samenwerkt*	Aantal	%
Kleine organisatie werkt samen met 1 gemeente	39	19,2
Kleine organisatie werkt samen met meerdere gemeenten of één regio	26	12,8
Kleine organisatie werkt samen met meerdere regio's of met landelijke dekking	14	6,9
Middelgrote organisatie werkt samen met 1 gemeente	6	3,0
Middelgrote organisatie werkt samen met meerdere gemeenten of 1 regio	25	12,3
Middelgrote organisatie werkt samen met meerdere regio's of met landelijke dekking	38	18,7
Grote organisatie werkt samen met 1 gemeente	3	1,5
Grote organisatie werkt samen met meerdere gemeenten of één regio	14	6,9
Grote organisatie werkt samen met meerdere regio's of met landelijke dekking	38	18,7
Totaal	203	100

* Kleine organisatie= tussen 1 en 100 fte, Middelgrote organisatie= 100 tot 500 fte, Grote organisatie= groter dan 500 fte

In tabel 11 is te zien met hoeveel gemeenten de organisaties, waar respondenten werkzaam zijn, samenwerken of in hoeveel gemeenten de organisaties jeugdhulp verlenen.

Tabel 11. Aantal gemeenten waar organisaties mee samenwerken of in hoeveel gemeenten organisaties jeugdhulp verlenen

Aantal gemeenten waar organisaties mee samenwerken/ jeugdhulp verlenen	Aantal	%
1 gemeente	52	22,8
1 jeugdhulpregio	5	2,2
Meerdere gemeenten	75	32,9
Meerdere jeugdhulpregio's	71	31,1
Landelijk	25	11,0
Totaal	228	100

In *Deel 1: Algemene vragen* is aan de respondenten ook een open vraag gesteld, namelijk: *'Wat is de belangrijkste boodschap over de Jeugdwet die u wilt meegeven?'* 140 respondenten werkzaam in de specialistische jeugdhulp en 52 respondenten werkzaam in een lokaal team hebben deze vraag beantwoord.

Wat opvalt is dat veel respondenten aangeven dat in de uitvoering van de Jeugdwet de administratie en regel- en verantwoordingsdruk verminderd moeten worden. In dit kader worden vaak de verschillen tussen gemeenten in bijvoorbeeld contracten, regels en afspraken hieromtrent genoemd. Veel respondenten geven aan dat deze administratieve lasten ten koste gaat van tijd en geld dat anders aan de hulp aan jeugdigen en diens ouders besteed zou kunnen worden. Respondenten werkzaam in de specialistische jeugdhulp noemen dit punt veelvoudig. Respondenten werkzaam bij lokale teams noemen dit punt ook, maar minder vaak dan respondenten werkzaam bij specialistische jeugdhulpaanbieders.

Een respondent werkzaam in de specialistische jeugdhulp haalt in zijn antwoord het onderwerp administratieve lasten aan: *"De decentralisatie heeft tot veel extra administratie en bureaucratie geleid, waardoor meer de overhead fors toeneemt en de transparantie voor cliënten, ouders en hulpverleners niet is toegenomen."*

Andere onderwerpen die veel genoemd zijn als belangrijkste boodschap over de Jeugdwet zijn onder andere: te weinig kennis en vaardigheden in lokale teams (bijvoorbeeld op het gebied van kinder- en jeugdpsychiatrie, zorgvuldige doorverwijzing, complexe gezinsproblematiek), wachtlijsten, (onvoldoende) financiering/lagere tarieven, aansluiting Jeugdwet en volwassenenzorg (18- 18+). Veel respondenten werkzaam in lokale teams en een aantal respondenten werkzaam bij specialistische jeugdhulpaanbieders geven in hun antwoord ook een nuancering aan wat betreft de knelpunten die zij ervaren in de uitvoering van de Jeugdwet. Hierin valt op dat veel van deze respondenten als belangrijkste boodschap mee willen geven dat zij de bedoeling van de wet onderschrijven of dat ze de Jeugdwet an sich duidelijk vinden. Vaak wordt hierbij aangegeven dat de beoogde transformatie meer tijd kost en geven deze respondenten vervolgens aan welke belemmeringen er volgens hen in de uitvoering de transformatie in de weg staan.

Een respondent werkzaam in de specialistische jeugdhulp formuleert dit op deze manier:

> *"De visie en bedoeling achter de Jeugdwet en de bijbehorende transformatiegedachte wordt door onze organisatie onderschreven (..). De echte transformatie komt nog maar mondjesmaat op gang."*

Een andere respondent in de specialistische jeugdhulp beantwoordde deze vraag op deze manier:

> *"De veranderingen, die de invoering van de jeugdwet met zich meebracht zijn zowel zorginhoudelijk als organisatorische complex en omvangrijk. In het licht van deze transformatie van de ondersteuning aan jeugdigen is er veel al verbeterd en ingevoerd en zijn er ook nog veel zaken te verbeteren."*

Een respondent werkzaam in een lokaal team verwoordt het op deze manier:

> *"Geef ons tijd om te werken met de wet en de bijbehorende richtlijnen. Wet is goed, het doel is duidelijk. Nu is er tijd nodig om de transformatie vorm te geven."*

Een andere respondent werkzaam in een lokaal team beantwoordt de vraag op deze manier:

> *"Werken aan echte veranderingen in de zorg die gericht zijn op beter aansluiten bij de eigen kracht van ouders en meer maatwerk kost tijd. Het is belangrijk dat de toegang/ de gemeentes deze tijd krijgen cq nemen en niet te snel vervallen in bureaucratische- en beheersmaatregelen."*

Vrijgevestigde jeugdhulpaanbieders

Van de vrijgevestigde jeugdhulpaanbieders (n=53) zijn er 4 werkzaam in regio Noord, 4 in regio midden, 8 in regio Oost, 11 in regio Zuid en 26 in regio West. Een groot aandeel van de vrijgevestigde jeugdhulpaanbieders die de enquête invulden verlenen hulp in meerdere gemeenten (62,3%). 13,2% van de vrijgevestigde jeugdhulpaanbieders verleent hulp in één gemeenten, 15,1% verleent hulp in één jeugdhulpregio en 7,5% in meerdere jeugdhulpregio's. Er is 1 vrijgevestigde jeugdhulpaanbieder die aangeeft landelijk jeugdhulp te verlenen.

De open vraag *'Wat is de belangrijkste boodschap over de Jeugdwet die u wilt meegeven?'* is beantwoord door 48 vrijgevestigde jeugdhulpaanbieders. In deze antwoorden valt op dat de meerderheid van deze vrijgevestigde jeugdhulpaanbieders aangeeft dat de administratieve lasten/ bureaucratie is toegenomen. Ook wordt er in veel antwoorden de (lagere) tarieven of onvoldoende financiering genoemd.

6.A.2.2 Deel 2: Vragen over de Jeugdwet

Hieronder staan de resultaten per thema beschreven. Per thema staat beschreven: een korte beschrijving van het thema, een beschrijving van het aantal gestelde vragen op dit thema en de antwoordcategorieën. Vervolgens staan de antwoorden van respondenten werkzaam in lokale teams en specialistische jeugdhulp weergegeven. Hierna staan de antwoorden van de vrijgevestigde jeugdhulpaanbieders weergegeven.

Jeugdhulpplicht

Het eerste thema gaat over de jeugdhulpplicht van gemeenten. In de Jeugdwet staat dat het de plicht is van gemeenten om waar nodig voorzieningen voor jeugdhulp te treffen. Dat gaat over het organiseren van vrij-toegankelijke hulp en, wanneer het niet met vrij-toegankelijke hulp of binnen het eigen netwerk van jeugdigen en gezinnen kan worden opgelost, de toegang tot en beschikbaarheid van gespecialiseerde hulp.

In de enquête zijn 13 vragen gesteld met betrekking tot het thema *Jeugdhulpplicht*. Zo is aan de respondenten gevraagd in hoeverre 13 verschillende onderdelen van de Jeugdwet volgens hen worden toegepast in de praktijk. Deze vragen bestonden uit de volgende antwoordcategorieën: 0=*nooit,* 1=*soms,* 2=*vaak,* 3=*altijd,* 8=*weet ik niet/geen zicht op*, 9=*n.v.t.*

Lokale teams en specialistische jeugdhulpaanbieders

In tabel 12 zijn de antwoorden van lokale teams en jeugdhulpaanbieders op alle vragen over *Jeugdhulpplicht* af te lezen. In deze tabel staan de antwoorden van respondenten werkzaam in lokale teams en respondenten werkzaam in de specialistische jeugdhulp apart weergegeven. Wanneer het (gemiddelde) antwoord op de vraag tussen respondenten werkzaam in lokale teams en respondenten werkzaam bij specialistische jeugdhulpaanbieders significant afwijkt staat dit aangegeven met een (*) achter de vraag.

Tabel 12. Antwoorden van respondenten werkzaam in lokale teams (n=68) en specialistische jeugdhulp (n=160) op het thema Jeugdhulpplicht

			Lokale teams		Specialistische jeugdhulp-aanbieders	
Vraag		Antwoordopties	Aantal	%	Aantal	%
8	Wanneer jeugdigen en ouders hulp nodig hebben weten ze de lokale teams waarmee onze organisatie samenwerkt te vinden. *	Nooit	-		1	0,6
		Soms	5	7,4	73	45,6
		Vaak	49	72,1	59	36,9
		Altijd	7	10,3	3	1,9
		Weet ik niet/ geen zicht op	2	2,9	23	14,4
		N.v.t.	5	7,4	1	0,6
9	Wanneer jeugdigen en ouders hulp nodig hebben en wanneer zij weten waar de lokale teams waarmee onze organisatie samenwerkt te vinden zijn, kloppen ze gemakkelijk aan met hun hulpvraag. *	Nooit	-	-	2	1,3
		Soms	7	10,3	72	45,0
		Vaak	51	75,0	55	34,4
		Altijd	4	5,9	2	1,3
		Weet ik niet/ geen zicht op	1	1,5	27	16,9
		N.v.t.	5	7,4	2	1,3
10	Jeugdigen en ouders die bij onze organisatie worden aangemeld worden tijdig door onze organisatie geholpen.*	Nooit	-	-	3	1,9
		Soms	5	7,4	48	30,0
		Vaak	44	64,7	83	51,9
		Altijd	16	23,5	23	14,4
		Weet ik niet/ geen zicht op	-	-	2	1,3
		N.v.t.	3	4,4	1	0,6
11	De hulp die jeugdigen en ouders krijgen, of krijgen toegewezen bij de lokale teams waarmee onze organisatie samenwerkt, past bij de problemen die ze hebben. *	Nooit	-	-	1	0,6
		Soms	2	2,9	49	30,6
		Vaak	44	64,7	89	55,6
		Altijd	17	25	10	6,3
		Weet ik niet/ geen zicht op	2	2,9	10	6,3
		N.v.t.	3	4,4	1	0,6
12	Wanneer er sprake is van een acute situatie zorgen professionals van het lokale team waarmee onze organisatie samenwerkt ervoor dat er direct hulp is. *	Nooit	-	-	5	3,1
		Soms	4	5,9	63	39,4
		Vaak	21	30,9	53	33,1
		Altijd	41	60,3	19	11,9
		Weet ik niet/ geen zicht op	-	-	19	11,9
		N.v.t.	2	2,9	1	0,6
13	Voor de professionals van onze organisatie is Veilig Thuis een herkenbaar en toegankelijk advies- en meldpunt bij vermoedens van kindermishandeling en huiselijk geweld.	Nooit	-	-	2	1,3
		Soms	8	11,8	29	18,1
		Vaak	29	42,6	61	38,1
		Altijd	30	44,1	59	36,9
		Weet ik niet/ geen zicht op	-	-	7	4,4
		N.v.t.	1	1,5	2	1,3

Vraag		Antwoordopties	Lokale teams Aantal	Lokale teams %	Specialistische jeugdhulp-aanbieders Aantal	Specialistische jeugdhulp-aanbieders %
14	De lokale teams signaleren tijdig problemen rond veiligheid. *	Nooit	-	-	1	0,6
		Soms	7	10,3	77	48,1
		Vaak	41	60,3	42	26,3
		Altijd	19	27,9	3	1,9
		Weet ik niet/ geen zicht op	1	1,5	36	22,5
		N.v.t.	-	-	1	0,6
15	De lokale teams hebben voldoende competenties om adequate regie te voeren (ondersteuning/hulpverlening/herstel) op de veiligheid van een gezin. *	Nooit	-	-	8	5,0
		Soms	8	11,8	102	63,8
		Vaak	37	54,4	20	12,5
		Altijd	23	33,8	3	1,9
		Weet ik niet/ geen zicht op	-	-	25	15,6
		N.v.t.	-	-	2	1,3
16	De lokale teams hebben voldoende expertise om bij onveiligheid adequaat door te verwijzen (te escaleren) en specialisme te betrekken.*	Nooit	-	-	2	1,3
		Soms	3	4,4	89	55,6
		Vaak	30	44,1	35	21,9
		Altijd	35	51,5	7	4,4
		Weet ik niet/ geen zicht op	-	-	25	15,6
		N.v.t.	-	-	2	1,3
17	De lokale teams hebben voldoende expertise om, indien nodig, de route van gesloten jeugdhulp in gang te zetten. *	Nooit	1	1,5	5	3,1
		Soms	10	14,7	59	36,9
		Vaak	22	32,4	28	17,5
		Altijd	33	48,5	4	2,5
		Weet ik niet/ geen zicht op	2	2,9	59	36,9
		N.v.t.	-	-	5	3,1
18	De lokale teams bieden voorlichting over veilig opgroeien.	Nooit	4	5,9	6	3,8
		Soms	24	35,3	32	20,0
		Vaak	22	32,4	30	18,8
		Altijd	16	23,5	5	3,1
		Weet ik niet/ geen zicht op	1	1,5	84	52,5
		N.v.t.	1	1,5	3	1,9
19	De lokale teams zijn voldoende toegerust om meldingen die door Veilig Thuis worden overgedragen waarbij veiligheidsrisico's spelen, adequaat op te pakken.*	Nooit	-	-	6	3,8
		Soms	7	10,3	69	43,1
		Vaak	41	60,3	20	12,5
		Altijd	20	29,4	4	2,5
		Weet ik niet/ geen zicht op	-	-	59	36,9
		N.v.t.	-	-	2	1,3

Vraag	Antwoordopties	Lokale teams Aantal	Lokale teams %	Specialistische jeugdhulp-aanbieders Aantal	Specialistische jeugdhulp-aanbieders %
20 Wanneer professionals van onze organisatie te maken krijgen met risicosignalen registreren zij dit in de Verwijsindex Risicojongeren (VIR).	Nooit	11	16,2	24	15,0
	Soms	23	33,8	41	25,6
	Vaak	16	23,5	25	15,6
	Altijd	12	17,6	27	16,9
	Weet ik niet/ geen zicht op	4	5,9	33	20,6
	N.v.t.	2	2.9	10	6,3

Vrijgevestigde jeugdhulpaanbieders

In tabel 13 zijn de antwoorden van vrijgevestigde jeugdhulpaanbieders op de vragen over het thema *Jeugdhulpplicht* af te lezen.

Tabel 13. Antwoorden van vrijgevestigde jeugdhulpaanbieders (n=53) op het thema *Jeugdhulpplicht*

Vraag	Antwoordopties	Aantal	%
Wanneer jeugdigen en ouders hulp nodig hebben weten ze de lokale teams waarmee onze organisatie samenwerkt te vinden.	Nooit	3	5,7
	Soms	31	58,5
	Vaak	3	5,7
	Altijd	3	5,7
	Weet ik niet/ geen zicht op	11	20,8
	N.v.t.	2	3,8
Wanneer jeugdigen en ouders hulp nodig hebben en wanneer zij weten waar de lokale teams waarmee onze organisatie samenwerkt te vinden zijn, kloppen ze gemakkelijk aan met hun hulpvraag.	Nooit	4	7,5
	Soms	17	32,1
	Vaak	14	26,4
	Altijd	3	5,7
	Weet ik niet/ geen zicht op	13	24,5
	N.v.t.	2	3,8
Jeugdigen en ouders die bij onze organisatie worden aangemeld worden tijdig door onze organisatie geholpen.	Nooit	1	1,9
	Soms	7	13,2
	Vaak	19	35,8
	Altijd	26	49,1
	Weet ik niet/ geen zicht op	0	-
	N.v.t.	0	
De hulp die jeugdigen en ouders krijgen, of krijgen toegewezen bij de lokale teams waarmee onze organisatie samenwerkt, past bij de problemen die ze hebben.	Nooit	2	3,8
	Soms	17	32,1
	Vaak	16	30,2
	Altijd	7	13,2
	Weet ik niet/ geen zicht op	9	17,0
	N.v.t.	2	3,8

Vraag	Antwoordopties	Aantal	%
Wanneer er sprake is van een acute situatie zorgen professionals van het lokale team waarmee onze organisatie samenwerkt ervoor dat er direct hulp is.	Nooit	2	3,8
	Soms	19	35,8
	Vaak	6	11,3
	Altijd	5	9,4
	Weet ik niet/ geen zicht op	18	34,0
	N.v.t.	3	5,7
Voor de professionals van onze organisatie is Veilig Thuis een herkenbaar en toegankelijk advies- en meldpunt bij vermoedens van kindermishandeling en huiselijk geweld.	Nooit	2	3,8
	Soms	9	17,0
	Vaak	13	24,5
	Altijd	18	34,0
	Weet ik niet/ geen zicht op	10	18,9
	N.v.t.	1	1,9
De lokale teams signaleren tijdig problemen rond veiligheid.	Nooit	-	-
	Soms	16	30,2
	Vaak	6	11,3
	Altijd	3	5,7
	Weet ik niet/ geen zicht op	28	52,8
	N.v.t.	-	-
De lokale teams hebben voldoende competenties om adequate regie te voeren (ondersteuning/hulpverlening/herstel) op de veiligheid van een gezin.	Nooit	3	5,7
	Soms	19	35,8
	Vaak	4	7,5
	Altijd	2	3,8
	Weet ik niet/ geen zicht op	26	47,2
	N.v.t.	-	-
De lokale teams hebben voldoende expertise om bij onveiligheid adequaat door te verwijzen (te escaleren) en specialisme te betrekken.	Nooit	5	9,4
	Soms	12	22,6
	Vaak	5	9,4
	Altijd	4	7,5
	Weet ik niet/ geen zicht op	27	50,9
	N.v.t.	-	-
De lokale teams hebben voldoende expertise om, indien nodig, de route van gesloten jeugdhulp in gang te zetten.	Nooit	3	5,7
	Soms	9	17,0
	Vaak	5	9,4
	Altijd	2	3,8
	Weet ik niet/ geen zicht op	34	64,2
	N.v.t.	-	-
De lokale teams bieden voorlichting over veilig opgroeien.	Nooit	2	3,8
	Soms	8	15,1
	Vaak	4	7,5
	Altijd	4	7,5
	Weet ik niet/ geen zicht op	34	64,2
	N.v.t.	1	1,9

Vraag	Antwoordopties	Aantal	%
De lokale teams zijn voldoende toegerust om meldingen die door Veilig Thuis worden overgedragen waarbij veiligheidsrisico's spelen, adequaat op te pakken.	Nooit	2	3,8
	Soms	11	20,8
	Vaak	1	1,9
	Altijd	3	5,7
	Weet ik niet/ geen zicht op	35	66,0
	N.v.t.	1	1,9
Wanneer professionals van onze organisatie te maken krijgen met risicosignalen registreren zij dit in de Verwijsindex Risicojongeren (VIR).	Nooit	14	26,4
	Soms	7	13,2
	Vaak	2	3,8
	Altijd	5	9,4
	Weet ik niet/ geen zicht op	13	24,5
	N.v.t.	12	22,6

Kwaliteit

Het tweede thema betreft de kwaliteit van jeugdhulp. Het uitgangspunt van de stelselherziening jeugd is dat jeugdhulp beter, efficiënter en effectiever op lokaal niveau geregeld kan worden. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de kwaliteit van de uitvoering ervan. Zij kunnen aanbieders van jeugdhulp eisen stellen aan kwaliteit.

In de enquête zijn 11 vragen gesteld met betrekking tot het thema *Kwaliteit.* Allereerst is aan respondenten gevraagd om in te schatten in hoeverre acht verschillende onderdelen van de Jeugdwet toegepast worden in de praktijk. Deze vragen bestonden uit de volgende antwoordcategorieën: 0=*nooit,* 1=*soms,* 2=*vaak,* 3=*altijd,* 8=*weet ik niet/geen zicht op*, 9=*n.v.t.*

Vervolgens is er één praktijksituatie voorgelegd aan de respondenten met de vraag of deze situatie minder voorkomt dan voor de invoering van de Jeugdwet of méér voorkomt dan voor de invoering van de Jeugdwet. Deze vraag bestond uit de volgende antwoordcategorieën: 0=*nee,* 1=*ja, maar minder dan voor de invoering van de Jeugdwet* 2=*ja, ongeveer even vaak/veel als voor de invoering van de Jeugdwet* 3=*ja, maar dan voor de invoering van de Jeugdwet* 8=*weet ik niet/geen zicht op* 9=*n.v.t.* De laatste vraag die is gesteld binnen dit thema is de open vraag '*Wat zou volgens u verder bijdragen aan de kwaliteit van de geboden hulp?*'

Lokale teams en specialistische jeugdhulpaanbieders

In tabel 14 en 15 zijn de antwoorden van respondenten werkzaam in lokale teams en specialistische jeugdhulpaanbieder op alle vragen over het thema *Kwaliteit* af te lezen. In tabel 14 staan de antwoorden weergegeven van de vragen met de antwoordcategorieën: 0=*nooit*, 1=*soms*, 2=*vaak*, 3=*altijd*, 8=*weet ik niet/geen zicht op*, 9=*n.v.t.* In tabel 15 staat het antwoord weergegeven van de vraag met antwoordcategorieën: 0=n*ee*, 1=*ja maar minder dan voor de invoering van de Jeugdwet,* 2=*ja ongeveer even vaak/veel als voor de invoering van de Jeugdwet*, 3=*ja meer dan voor de invoering van de Jeugdwet*, 4=*weet ik niet/ geen zicht op*, 5=*n.v.t.* In tabel 14 en 15 staan de antwoorden van respondenten werkzaam in lokale teams en respondenten werkzaam bij specialistische

jeugdhulpaanbieders apart weergegeven. Wanneer het (gemiddelde) antwoord op de vraag tussen respondenten werkzaam in lokale teams en respondenten werkzaam bij specialistische jeugdhulpaanbieders significant afwijkt staat dit aangegeven met een (*) achter de vraag.

Tabel 14. Antwoorden respondenten werkzaam in lokale teams (n=68) en specialistische jeugdhulp (n=160) op het thema Kwaliteit

		Lokale teams		Specialistische jeugdhulpaanbieders	
Vraag	Antwoordopties	Aantal	%	Aantal	%
HBO en WO professionals in onze organisatie die werken met jeugd staan geregistreerd in een kwaliteitsregister.	Nooit	-	-	1	0,6
	Soms	4	5,9	4	2,5
	Vaak	15	22,1	41	25,6
	Altijd	49	72,1	97	60,6
	Weet ik niet/ geen zicht op	-	-	10	6,3
	N.v.t.	-	-	7	4,4
In onze organisatie zetten wij ook niet geregistreerde professionals in op basis van de uitzonderingsregel.	Nooit	29	42,6	67	41,9
	Soms	30	44,1	45	28,1
	Vaak	2	2,9	13	8,1
	Altijd	-	-	4	2,5
	Weet ik niet/ geen zicht op	6	8,8	18	11,3
	N.v.t.	1	1,5	13	8,1
Wanneer professionals in onze organisatie te maken krijgen met vermoedens van kindermishandeling en huiselijk geweld hanteren zij de meldcode.	Nooit	-	-	-	-
	Soms	2	2,9	3	1,9
	Vaak	18	26,5	43	26,9
	Altijd	47	69,1	109	68,1
	Weet ik niet/ geen zicht op	1	1,5	5	3,1
	N.v.t.	-	-	-	-
Gemeenten willen dat onze organisatie inzicht geeft in de kwaliteit van de hulp die wij bieden (bijvoorbeeld doordat zij een keurmerk belangrijk vinden, of door-dat ze vragen naar de tevredenheid van jeugdigen en ouders of onze klachten-registratie willen inzien).	Nooit	-	-	6	3,8
	Soms	10	14,7	25	15,6
	Vaak	20	29,4	60	37,5
	Altijd	24	35,3	46	28,8
	Weet ik niet/ geen zicht op	5	7,4	20	12,5
	N.v.t.	9	13,2	3	1,9
Jeugdigen en ouders die hulp ontvangen van onze organisatie ontvangen informatie over hoe zij contact op kunnen nemen met een onafhankelijk vertrouwenspersoon.*	Nooit	3	4,4	5	3,1
	Soms	16	23,5	6	3,8
	Vaak	16	23,5	27	16,9
	Altijd	27	39,7	110	68,8
	Weet ik niet/ geen zicht op	3	4,4	10	6,3
	N.v.t.	3	4,4	2	1,3

Vraag	Antwoordopties	Lokale teams Aantal	%	Specialistische jeugdhulpaanbieders Aantal	%
Gemeenten waarmee onze organisatie samenwerkt zorgen dat er voldoende middelen zijn voor onze organisatie om de kwaliteit van onze hulp op pijl te houden. *	Nooit	1	1,5	19	11,9
	Soms	8	11,8	80	50,0
	Vaak	34	50,0	40	25,0
	Altijd	15	22,1	4	2,5
	Weet ik niet/ geen zicht op	4	5,9	9	5,6
	N.v.t.	6	8,8	8	5,0
Onze organisatie zorgt ervoor dat de kwaliteit van onze hulp op pijl is.	Nooit	-	-	1	0,6
	Soms	4	5,9	10	6,3
	Vaak	41	60,3	64	40,0
	Altijd	20	29,4	82	51,3
	Weet ik niet/ geen zicht op	1	1,5	3	1,9
	N.v.t.	2	2,9	-	-
Gemeenten waarmee onze organisatie samenwerkt, betrekken onze organisatie om vernieuwing en verbetering op gang te brengen.*	Nooit	-	-	7	4,4
	Soms	8	11,8	51	31,9
	Vaak	34	50,0	79	49,4
	Altijd	21	30,9	10	6,3
	Weet ik niet/ geen zicht op	1	1,5	11	6,9
	N.v.t.	4	5,9	2	1,3

Tabel 15. Antwoorden respondenten werkzaam in lokale teams (n=68) en specialistische jeugdhulp (n=160) op het thema *Kwaliteit*

Vraag	Antwoordopties	Lokale teams Aantal	%	Specialistische jeugdhulpaanbieders Aantal	%
Professionals in onze organisatie voelen zich verantwoordelijk voor de kwaliteit van de hulp die zij bieden.	Nee	-	-	-	-
	Ja, maar minder dan voor de invoering van de Jeugdwet	-	-	8	5,0
	Ja, ongeveer even vaak/veel als voor de invoering van de Jeugdwet	27	40,3	121	75,6
	Ja, meer dan voor de invoering van de Jeugdwet	37	55,2	26	16,3
	Weet ik niet/ geen zicht op	1	1,5	4	2,5
	N.v.t	2	3,0	1	0,6

De open vraag '*Wat zou volgens u bijdragen aan de kwaliteit van de geboden hulp?*' is door 56 respondenten werkzaam in een lokaal team en door 130 respondenten werkzaam bij een specialistische jeugdhulpaanbieder beantwoord. In de antwoorden valt op dat veel respondenten aangeven dat het verminderen en vereenvoudigen van bureaucratie en regeldruk bijdraagt aan het

verbeteren van de kwaliteit van de jeugdhulp. Een respondent werkzaam in een lokaal team verwoordde dit op deze manier:

> *"Vermindering administratieve lasten en meer 'doen wat nodig is' zonder daarin beperkt te worden door (registratie)systeemeisen, financiële verantwoordingseisen, of procedures die niet helpend maar leidend/beklemmend zijn."*

Verder geven een aantal respondenten aan dat (maatwerk of integrale)budgetten bijdragen aan het verbeteren van de kwaliteit. Ook wordt beschikbaarheid van een innovatiebudget genoemd. Verder geven respondenten diverse zaken aan die te maken hebben met (beschikbare) budgetten zoals: duidelijkheid over budgetten, passende tarieven, vereenvoudigen van de inkoop/aanbesteding, voldoende budget voor hoog gekwalificeerd personeel en budget voor scholing van de professionals. Meerdere respondenten geven aan dat de combinatie van bezuiniging en verhoging van de bureaucratie ervoor zorgen dat er minder ruimte is voor ontwikkeling, innovatie en kwaliteit.

Een manager/leidinggevende werkzaam in de specialistische jeugdhulp verwoordde dit op deze manier:

> *"De bezuiniging van 15% en de bureaucratie die bijna 20% van het totaal budget opsoupeert, maakt dat er steeds minder middelen beschikbaar zijn voor ontwikkeling, innovatie en kwaliteit. Vanuit de opdrachtgevers vindt geen sturing plaats op kwaliteit."*

Verder noemen respondenten ook zaken omtrent (bij)scholing, intervisie en (brede) deskundigheidsbevordering die volgens hen bijdragen aan de verbetering van de kwaliteit van de geboden jeugdhulp. Een respondent werkzaam in de specialistische jeugdhulp verwoordde de noodzaak van professionalisering op deze manier:

> *"De professional verdient en heeft het vertrouwen nodig om zijn of haar werk goed te doen. Inhoudelijke kennisdeling, uitwisseling van complexe casuïstiek is van groot belang. Ondersteuning en aandacht voor kennisontwikkeling moet breed gedragen worden."*

Ook zijn er door veel respondenten zaken aangegeven die te maken hebben met samenwerking, aansluiting en integraal werken. Zo wordt er onder andere aangegeven dat een betere samenwerking tussen ketenpartners in het sociaal domein, betere samenwerking tussen vrijgevestigde jeugdhulpaanbieders en andere instellingen (zoals Veilig Thuis), investeren in een betere regionale samenwerking, versteviging tussen specialistische jeugdhulp en lokale teams/voorliggend veld, samenwerking en afstemming met gemeenten, een (financiële) prikkel om samenwerking te optimaliseren en samenwerking binnen lokale teams bij kunnen dragen aan het verbeteren van de kwaliteit van de geboden jeugdhulp.

Vrijgevestigde jeugdhulpaanbieders

In tabel 16 en tabel 17 zijn de antwoorden van vrijgevestigde jeugdhulpaanbieders op alle vragen over het thema *Kwaliteit* weergegeven. In tabel 16 staan de antwoorden weergegeven van de vragen

met de antwoordcategorieën: 0=*nooit,* 1=*soms,* 2=*vaak,* 3=*altijd,* 8=*weet ik niet/geen zicht op*, 9=*n.v.t.*
In tabel 17 staat het antwoord weergegeven van de vraag met antwoordcategorieën: 0=*nee*, 1=*ja, maar minder dan voor de invoering van de Jeugdwet*, 2=*ja, ongeveer even vaak/veel als voor de invoering van de Jeugdwet*, 3=*'ja, meer dan voor de invoering van de Jeugdwet*, 4=*weet ik niet/ geen zicht op*, 5=*n.v.t.*

Tabel 16. Antwoorden van vrijgevestigde jeugdhulpaanbieders (n=53) op het thema *Kwaliteit*

Vraag	Antwoordopties	Aantal	%
HBO en WO professionals in onze organisatie die werken met jeugd staan geregistreerd in een kwaliteitsregister.	Nooit	1	1,9
	Soms	-	-
	Vaak	5	9,4
	Altijd	44	83,0
	Weet ik niet/ geen zicht op	-	-
	N.v.t.	3	5,7
In onze organisatie zetten wij ook niet geregistreerde professionals in op basis van de uitzonderingsregel.	Nooit	42	79,2
	Soms	2	3,8
	Vaak	1	1,9
	Altijd	2	3,8
	Weet ik niet/ geen zicht op	-	-
	N.v.t.	6	11,3
Wanneer professionals in onze organisatie te maken krijgen met vermoedens van kindermishandeling en huiselijk geweld hanteren zij de meldcode.	Nooit	1	1,9
	Soms	-	-
	Vaak	6	11,3
	Altijd	45	84,9
	Weet ik niet/ geen zicht op	-	-
	N.v.t.	1	1,9
Gemeenten willen dat onze organisatie inzicht geeft in de kwaliteit van de hulp die wij bieden (bijvoorbeeld doordat zij een keurmerk belangrijk vinden, of doordat ze vragen naar de tevredenheid van jeugdigen en ouders of onze klachtenregistratie willen inzien).	Nooit	5	9,4
	Soms	8	15,1
	Vaak	13	24,5
	Altijd	14	26,4
	Weet ik niet/ geen zicht op	12	22,6
	N.v.t.	1	1,9
Jeugdigen en ouders die hulp ontvangen van onze organisatie ontvangen informatie over hoe zij contact op kunnen nemen met een onafhankelijk vertrouwenspersoon.	Nooit	9	17,0
	Soms	7	13,2
	Vaak	6	11,3
	Altijd	22	41,5
	Weet ik niet/ geen zicht op	1	1,9
	N.v.t.	8	15,1

Vraag	Antwoordopties	Aantal	%
Gemeenten waarmee onze organisatie samenwerkt zorgen dat er voldoende middelen zijn voor onze organisatie om de kwaliteit van onze hulp op pijl te houden.	Nooit	18	34,0
	Soms	12	22,6
	Vaak	9	17,0
	Altijd	2	3,8
	Weet ik niet/ geen zicht op	11	20,8
	N.v.t.	1	1,9
Onze organisatie zorgt ervoor dat de kwaliteit van onze hulp op pijl is.	Nooit	-	-
	Soms	-	-
	Vaak	7	13,2
	Altijd	45	84,9
	Weet ik niet/ geen zicht op	1	1,9
	N.v.t.	-	-
Gemeenten waarmee onze organisatie samenwerkt, betrekken onze organisatie om vernieuwing en verbetering op gang te brengen.	Nooit	12	22,6
	Soms	29	54,7
	Vaak	7	13,2
	Altijd	2	3,8
	Weet ik niet/ geen zicht op	3	5,7
	N.v.t.	-	-

Tabel 17. Antwoord van vrijgevestigde jeugdhulpaanbieders (n=53) op het thema *Kwaliteit*

Vraag	Antwoordopties	Aantal	%
Professionals in onze organisatie voelen zich verantwoordelijk voor de kwaliteit van de hulp die zij bieden.	Nee	-	-
	Ja, maar minder dan voor de invoering van de Jeugdwet	4	7,5
	Ja, ongeveer even vaak/veel als voor de invoering van de Jeugdwet	44	83
	Ja, meer dan voor de invoering van de Jeugdwet	5	9,4
	Weet ik niet/ geen zicht op	-	-
	N.v.t	-	-

46 vrijgevestigde beantwoordden de open vraag *'Wat zou volgens u verder bijdragen aan de kwaliteit van de geboden hulp?'* Veel vrijgevestigde jeugdhulpaanbieders geven in hun antwoord aan dat het verminderen en vereenvoudigen van bureaucratie en regeldruk bijdraagt aan het verbeteren van de kwaliteit van de jeugdhulp. Zo geeft een vrijgevestigde jeugdhulpaanbieder aan: *"Binnen mijn eenmanspraktijk ben ik zowel boekhouder, ICT'er en therapeut. Focus ligt meer op voorwaarden om praktijk te kunnen voeren. Mijn hoofd is vooral gevuld met to do lijsten om aan eisen en regels te voldoen en niet met plezier en kwaliteit."*

Rechtspositie cliënten

Het derde thema betreft de rechtspositie van jeugdigen en ouders. Het is belangrijk dat jeugdigen en ouders worden betrokken bij hun eigen ondersteuningsproces en dat daarbij wordt uitgegaan van hun eigen mogelijkheden om regie te voeren over hun leven.

In de enquête zijn in totaal vijf vragen gesteld met betrekking tot het thema *Rechtspositie cliënten*. Er is in deze vragen aan respondenten gevraagd om in te schatten in hoeverre verschillende onderdelen van de Jeugdwet worden toegepast in de praktijk. Deze vragen bestonden uit de volgende antwoordcategorieën: 0=*nooit,* 1=*soms,* 2=*vaak,* 3=*altijd,* 8=*weet ik niet/geen zicht op*, 9=*n.v.t.*

Lokale teams en specialistische jeugdhulpaanbieders

In tabel 18 zijn de antwoorden van respondenten werkzaam in lokale teams en in de specialistische jeugdhulp op alle vragen over het thema *Rechtspositie cliënten* af te lezen. In deze tabel staan de antwoorden van respondenten werkzaam in lokale teams en respondenten werkzaam in de specialistische jeugdhulp apart weergegeven. Wanneer het (gemiddelde) antwoord op een vraag tussen respondenten werkzaam in lokale teams en respondenten werkzaam bij specialistische jeugdhulpaanbieders significant afwijkt staat dit aangegeven met een (*) achter de vraag.

Tabel 18. Antwoorden van respondenten werkzaam in lokale team (n=64) en respondenten werkzaam in de specialistische jeugdhulp (n=160) op het thema *Rechtspositie cliënten*

		Lokale teams		Specialistische jeugdhulpaan-bieders	
Vraag	Antwoordopties	Aantal	%	Aantal	%
In onze organisatie vragen wij jeugdigen en ouders om toestemming wanneer we informatie over hun willen delen met anderen.	Nooit	-	-	-	
	Soms	-	-	1	0,6
	Vaak	5	7,8	7	4,4
	Altijd	59	92,2	150	93,8
	Weet ik niet/ geen zicht op	-	-	2	1,3
	N.v.t.	-	-	-	
In onze organisatie gaan we zorgvuldig om met de gegevens van jeugdigen en ouders.	Nooit	-	-	-	-
	Soms	1	1,6	1	0,6
	Vaak	16	25,0	17	10,6
	Altijd	47	73,4	139	86,9
	Weet ik niet/ geen zicht op	-	-	3	1,9
	N.v.t.	-	-	-	-
Gemeenten waarmee onze organisatie samenwerkt gaan zorgvuldig om met de gegevens van jeugdigen en ouders.	Nooit	-	-	3	1,9
	Soms	2	3,1	42	26,3
	Vaak	26	40,6	64	40,0
	Altijd	30	46,9	20	12,5
	Weet ik niet/ geen zicht op	6	9,4	30	18,8
	N.v.t.	-	-	1	0,6
Andere organisaties waar wij mee samenwerken gaan zorgvuldig om met de gegevens van jeugdigen en ouders.	Nooit	-	-	1	0,6
	Soms	2	3,1	11	6,9
	Vaak	39	60,9	88	55,0
	Altijd	12	18,8	25	15,6
	Weet ik niet/ geen zicht op	11	17,2	35	21,9
	N.v.t.	-	-	-	-
Onze gemeente houdt bij de inkoop van jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering rekening met de achtergrond of geloofsovertuiging van jeugdigen/gezinnen.	Nooit	-	-	12	7,5
	Soms	13	20,3	14	8,8
	Vaak	17	26,6	23	14,4
	Altijd	18	28,1	10	6,3
	Weet ik niet/ geen zicht op	15	23,4	97	60,6
	N.v.t.	1	1,6	4	2,5

Vrijgevestigde jeugdhulpaanbieders

In tabel 19 zijn de gegeven antwoorden door vrijgevestigde jeugdhulpaanbieders op alle vragen over het thema *Rechtspositie cliënten* af te lezen.

Tabel 19. Antwoorden vrijgevestigde jeugdhulpaanbieders (n=53) op het thema *Rechtspositie cliënten*

Vraag	Antwoordopties	Aantal	%
In onze organisatie vragen wij jeugdigen en ouders om toestemming wanneer we informatie over hun willen delen met anderen.	Nooit	-	-
	Soms	-	-
	Vaak	-	-
	Altijd	53	100
	Weet ik niet/ geen zicht op	-	-
	N.v.t.	-	-
In onze organisatie gaan we zorgvuldig om met de gegevens van jeugdigen en ouders.	Nooit	-	-
	Soms	-	-
	Vaak	-	-
	Altijd	53	53
	Weet ik niet/ geen zicht op	-	-
	N.v.t.	-	-
Gemeenten waarmee onze organisatie samenwerkt gaan zorgvuldig om met de gegevens van jeugdigen en ouders.	Nooit	5	9,4
	Soms	14	26,4
	Vaak	11	20,8
	Altijd	1	1,9
	Weet ik niet/ geen zicht op	22	41,5
	N.v.t.	-	-
Andere organisaties waar wij mee samenwerken gaan zorgvuldig om met de gegevens van jeugdigen en ouders.	Nooit	-	-
	Soms	12	22,6
	Vaak	21	39,6
	Altijd	8	15,1
	Weet ik niet/ geen zicht op	12	22,6
	N.v.t.	-	-
Onze gemeente houdt bij de inkoop van jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering rekening met de achtergrond of geloofsovertuiging van jeugdigen/gezinnen.	Nooit	4	7,5
	Soms	-	-
	Vaak	5	9,4
	Altijd	-	-
	Weet ik niet/ geen zicht op	44	83,0
	N.v.t.	-	-

Minder intensieve hulp

Het vierde thema betreft het transformatiedoel minder intensieve hulp door meer preventie en eigen kracht, demedicaliseren, ontzorgen en normaliseren.

In de enquête zijn in totaal 11 vragen gesteld met betrekking tot het thema *Minder intensieve hulp* Allereerst is aan de respondenten gevraagd in hoeverre vijf verschillende onderdelen van de Jeugdwet volgens hen worden toegepast in de praktijk. Deze vragen bestonden uit de volgende antwoordcategorieën: 0=*nooit,* 1=*soms,* 2=*vaak,* 3=*altijd,* 8=*weet ik niet/geen zicht op*, 9=*n.v.t.*

Vervolgens zijn er acht praktijksituaties voorgelegd aan de respondenten met de vraag of deze situaties minder voorkomen dan voor de invoering van de Jeugdwet of méér voorkomen dan voor de invoering van de Jeugdwet. Deze vraag bestond uit de volgende antwoordcategorieën: 0=*nee,* 1=*ja, maar minder dan voor de invoering van de Jeugdwet* 2=*ja, ongeveer even vaak/veel als voor de invoering van de Jeugdwet* 3=*ja, maar dan voor de invoering van de Jeugdwet* 8=*weet ik niet/geen zicht op* 9=*n.v.t.* Vervolgens is de respondenten gevraagd op twee vragen een cijfer te geven in hoeverre een bepaalde situatie sinds de invoering van de Jeugdwet van toepassing is. De laatste vraag binnen dit thema is de open vraag *'Wat zou volgens u verder bijdragen aan een verschuiving naar minder intensieve hulp?'*

Lokale teams en specialistische jeugdhulpaanbieders

In tabel 20 en 21 zijn de antwoorden van respondenten werkzaam in lokale teams en specialistische jeugdhulpaanbieder op alle vragen over het thema *Minder intensieve hulp* af te lezen. In tabel 20 staan de antwoorden weergegeven van de vragen met de antwoordcategorieën: 0=*nooit,* 1=*soms,* 2=*vaak,* 3=*altijd,* 8=*weet ik niet/geen zicht op*, 9=*n.v.t.* In tabel 21 staan de antwoorden weergegeven van de vragen met antwoordcategorieën: 0=*nee*, 1=*ja, maar minder dan voor de invoering van de Jeugdwet*, 2=*ja, ongeveer even vaak/veel als voor de invoering van de Jeugdwe*t, 3='*ja, meer dan voor de invoering van de Jeugdwet*, 4=*weet ik niet/ geen zicht op*, 5=*n.v.t.* In tabel 20 en 21 staan de antwoorden van respondenten werkzaam in lokale teams en respondenten werkzaam bij specialistische jeugdhulpaanbieders apart weergegeven. Wanneer het (gemiddelde) antwoord op de vraag tussen respondenten werkzaam in lokale teams en respondenten werkzaam bij specialistische jeugdhulpaanbieders significant afwijkt staat dit aangegeven met een (*) achter de vraag.

Tabel 20. Antwoorden van respondenten werkzaam in lokale teams (n=64) en respondenten werkzaam in de specialistische jeugdhulp (n verschilt per vraag, van n=157 tot n=159) op het thema *Minder intensieve hulp*.

		Lokale teams		Specialistische jeugdhulpaanbieders	
Vraag	Antwoordopties	Aantal	%	Aantal	%
In onze organisatie overleggen jeugdigen/ouders en professionals over doelen en inhoud van de geboden hulp.	Nooit	-	-	-	-
	Soms	1	1,6	4	2,5
	Vaak	13	20,3	19	12,0
	Altijd	50	78,1	131	82,9
	Weet ik niet/ geen zicht op	-	-	1	0,6
	N.v.t.	-	-	3	1,9
Professionals in onze organisatie maken een familiegroepsplan met jeugdigen en/of ouders.	Nooit	3	4,7	12	7,5
	Soms	19	29,7	40	25,2
	Vaak	26	40,6	47	29,6
	Altijd	15	23,4	41	25,8
	Weet ik niet/ geen zicht op	1	1,6	3	1,9
	N.v.t.	-	-	16	10,1
Professionals van onze organisatie onderzoeken met jeugdigen en ouders wat zij zelf kunnen doen om hun problemen aan te pakken en wat de eigen omgeving van jeugdigen en ouders hierbij betekenen kan.	Nooit	-	-	1	0,6
	Soms	5	7,8	12	7,6
	Vaak	21	32,8	60	38,0
	Altijd	38	59,4	80	50,6
	Weet ik niet/ geen zicht op	-	-	2	1,3
	N.v.t.	-	-	3	1,9

Tabel 21. Antwoorden van respondenten werkzaam in lokale teams (n=64) en respondenten werkzaam in de specialistische jeugdhulp (n verschilt per vraag, van n=157 tot n=159) op het thema *Minder intensieve hulp*.

		Lokale teams		Specialistische jeugdhulpaanbieders	
Vraag	Antwoordopties	Aantal	%	Aantal	%
Onze organisatie werkt samen met organisaties voor lokaal gezondheidsbeleid.	Nee	-	-	13	8,1
	Ja, maar minder dan voor de invoering van de Jeugdwet	2	3,1	6	3,8
	Ja, ongeveer even vaak/veel als voor de invoering van de Jeugdwet	19	29,7	71	44,9
	Ja, meer dan voor de invoering van de Jeugdwet	39	60,9	44	27,8
	Weet ik niet/ geen zicht op	4	6,3	20	12,7
	N.v.t	-	-	4	2,5

Vraag	Antwoordopties	Lokale teams Aantal	Lokale teams %	Specialistische jeugdhulpaanbieders Aantal	Specialistische jeugdhulpaanbieders %
Onze organisatie werkt samen met lokale organisaties voor onderwijs.	Nee	-	-	1	0,6
	Ja, maar minder dan voor de invoering van de Jeugdwet	-	-	10	6,3
	Ja, ongeveer even vaak/veel als voor de invoering van de Jeugdwet	20	31,3	101	63,9
	Ja, meer dan voor de invoering van de Jeugdwet	43	67,2	40	25,3
	Weet ik niet/ geen zicht op	1	1,6	5	3,2
	N.v.t.	-	-	1	0,6
Onze organisatie werkt samen met lokale organisaties voor werk en inkomen.	Nee	1	1,6	20	12,7
	Ja, maar minder dan voor de invoering van de Jeugdwet	1	1,6	3	1,9
	Ja, ongeveer even vaak/veel als voor de invoering van de Jeugdwet	18	28,1	68	43,0
	Ja, meer dan voor de invoering van de Jeugdwet	42	65,6	32	20,3
	Weet ik niet/ geen zicht op	2	3,1	27	17,1
	N.v.t.	-	-	8	5,1
Onze organisatie werkt samen met lokale organisaties voor sport.	Nee	9	14,1	43	27,2
	Ja, maar minder dan voor de invoering van de Jeugdwet	2	3,1	3	1,9
	Ja, ongeveer even vaak/veel als voor de invoering van de Jeugdwet	23	35,9	72	45,6
	Ja, meer dan voor de invoering van de Jeugdwet	25	39,1	9	5,7
	Weet ik niet/ geen zicht op	5	7,8	25	15,8
	N.v.t.	-	-	6	3,8
Onze organisatie werkt samen met lokale organisaties voor veiligheid (politie).	Nee	-	-	9	5,7
	Ja, maar minder dan voor de invoering van de Jeugdwet	3	4,7	4	2,5
	Ja, ongeveer even vaak/veel als voor de invoering van de Jeugdwet	16	25,0	108	68,4
	Ja, meer dan voor de invoering van de Jeugdwet	45	70,3	21	13,3
	Weet ik niet/ geen zicht op	-	-	12	7,6
	N.v.t.	-	-	4	2,5

Op de vraag *'In hoeverre wordt er sinds de invoering van de Jeugdwet volgens u door gemeenten geïnvesteerd in preventie, eigen kracht en lichtere vormen van ondersteuning rond veilig opgroeien?'* (antwoordcategorieën: 1= *helemaal niet* 10=*heel veel*) antwoordden respondenten werkzaam in lokale

teams gemiddeld met een 6,77 en respondenten werkzaam bij specialistische jeugdhulpaanbieders gemiddeld een 5,89. De cijfers die respondenten werkzaam in lokale teams gaven, varieerden van 2 tot en met 10. De cijfers die respondenten werkzaam bij specialistische jeugdhulpaanbieders gaven, varieerden van 1 tot en met 10.

Ook is er een significant verschil gevonden op de vraag *'In hoeverre is er sinds de invoering van de Jeugdwet binnen uw organisatie sprake van een verschuiving naar minder intensieve hulp?'* (Antwoordcategorieën: 1= *helemaal niet* tot 10= *heel veel*). Respondenten werkzaam bij een lokaal team antwoordden met een gemiddelde van 5,75. De gegeven cijfers varieerden van 1 tot en met 9. Respondenten werkzaam bij specialistische jeugdhulpaanbieders antwoordden met een gemiddelde van 4,06. De gegeven cijfers varieerden van 1 tot en met 10.

Vervolgens is deze open vraag gesteld*: 'Wat zou volgens u verder bijdragen aan een verschuiving naar minder intensieve hulp?'* Deze vraag is beantwoord door 51 respondenten werkzaam in lokale teams en door 136 respondenten werkzaam bij specialistische jeugdhulpaanbieders.

Veel respondenten werkzaam bij specialistische jeugdhulpaanbieders geven in hun antwoord aan dat vroegtijdige doorverwijzing/ eerder opschalen of bijhalen van specialistische consultatie en advies kan bijdragen aan een verschuiving naar minder intensieve hulp. Veel respondenten merken in hun antwoord op dat in casussen in de praktijk vaak te lang lichte hulp wordt ingezet, terwijl in veel gevallen het kort en intensief inzetten van specialistische hulp effectiever (en goedkoper) is. Ook komt in veel antwoorden naar voren dat voldoende kennis nodig is voor een gedegen triage 'aan de voorkant'/ bij lokale teams om eerder passende hulp in te kunnen zetten.

Een bestuurder van een Jeugd GGZ aanbieder beantwoordde deze vraag op deze manier:

> *"Deze verschuiving vindt al geruime tijd plaats. Om deze verschuiving mogelijk te maken zijn goed opgeleide medewerkers nodig die snel en efficiënt kunnen (be)handelen en kunnen zorgen voor een goede vraagverheldering."*

Enkele respondenten werkzaam in lokale teams geven in hun antwoord aan dat investeren in scholing en training kan bijdragen aan een verschuiving naar minder intensieve hulp.

Respondenten werkzaam in de specialistische jeugdhulp geven meerdere keren aan dat de juiste professional op het juiste moment nodig is. Bijvoorbeeld de meest ervaren professional inzetten bij de eerste triage. Verder geven veel respondenten werkzaam in lokale teams en specialistische jeugdhulp aan dat het nodig is om meer te investeren in preventie en/of ambulante jeugdhulp.

Ook geven veel respondenten werkzaam in de specialistische jeugdhulp en een aantal respondenten werkzaam in lokale teams een nuance op het thema minder intensieve hulp. Zo geeft een respondent aan dat voor sommige doelgroepen minder intensieve hulp geen oplossing is, maar wel het eerder herkennen van deze doelgroep en complexe problematiek door het vergroten van kennis in het voorveld. Ook geven een aantal respondenten aan dat het gaat om het bieden van passende hulp, niet

om minder intensieve hulp. Meerdere respondenten noemen dat normaliseren van belang is en dat dit bijdraagt aan een verschuiving naar minder intensieve hulp.

Vrijgevestigde jeugdhulpaanbieders

In tabel 22 en tabel 23 zijn de antwoorden van vrijgevestigde jeugdhulpaanbieders op alle vragen over het thema *Minder intensieve hulp* af te lezen. In tabel 22 staan de antwoorden weergegeven van de vragen met de antwoordcategorieën: 0=*nooit,* 1=*soms,* 2=*vaak,* 3=*altijd,* 8=*weet ik niet/geen zicht op*, 9=*n.v.t*. In tabel 23 staan de antwoorden weergegeven van de vragen met antwoordcategorieën: 0=*nee*, 1=*ja, maar minder dan voor de invoering van de Jeugdwet*, 2=*ja, ongeveer even vaak/veel als voor de invoering van de Jeugdwe*t, 3='*ja, meer dan voor de invoering van de Jeugdwet*, 4=*weet ik niet/ geen zicht op*, 5=*n.v.t*.

Tabel 22. Antwoorden van vrijgevestigde jeugdhulpaanbieders (n=53) op het thema *Minder intensieve hulp*

Vraag	Antwoordopties	Aantal	%
In onze organisatie overleggen jeugdigen/ouders en professionals over doelen en inhoud van de geboden hulp.	Nooit	-	-
	Soms	1	1,9
	Vaak	7	13,2
	Altijd	44	83
	Weet ik niet/ geen zicht op	-	-
	N.v.t.	1	1,9
Professionals in onze organisatie maken een familiegroepsplan met jeugdigen en/of ouders.	Nooit	3	5,7
	Soms	16	30,2
	Vaak	10	18,9
	Altijd	20	37,7
	Weet ik niet/ geen zicht op	-	-
	N.v.t.	4	7,5
Professionals van onze organisatie onderzoeken met jeugdigen en ouders wat zij zelf kunnen doen om hun problemen aan te pakken en wat de eigen omgeving van jeugdigen en ouders hierbij betekenen kan.	Nooit	-	-
	Soms	1	1,9
	Vaak	18	34,0
	Altijd	33	62,3
	Weet ik niet/ geen zicht op	-	-
	N.v.t.	1	1,9

Tabel 23. Antwoorden van vrijgevestigde jeugdhulpaanbieders (n=53) op het thema *Minder intensieve hulp*

Vraag	Antwoordopties	Aantal	%
Onze organisatie werkt samen met organisaties voor lokaal gezondheidsbeleid.	Nee	11	20,8
	Ja, maar minder dan voor de invoering van de Jeugdwet	5	9,4
	Ja, ongeveer even vaak/veel als voor de invoering van de Jeugdwet	29	54,7
	Ja, meer dan voor de invoering van de Jeugdwet	5	9,4
	Weet ik niet/ geen zicht op	2	3,8
	N.v.t	1	1,9
Onze organisatie werkt samen met lokale organisaties voor onderwijs.	Nee	9	17,0
	Ja, maar minder dan voor de invoering van de Jeugdwet	7	13,2
	Ja, ongeveer even vaak/veel als voor de invoering van de Jeugdwet	34	64,2
	Ja, meer dan voor de invoering van de Jeugdwet	2	3,8
	Weet ik niet/ geen zicht op	-	-
	N.v.t.	1	1,9
Onze organisatie werkt samen met lokale organisaties voor werk en inkomen.	Nee	31	58,5
	Ja, maar minder dan voor de invoering van de Jeugdwet	3	5,7
	Ja, ongeveer even vaak/veel als voor de invoering van de Jeugdwet	12	22,6
	Ja, meer dan voor de invoering van de Jeugdwet	1	1,9
	Weet ik niet/ geen zicht op	-	-
	N.v.t.	6	11,3
Onze organisatie werkt samen met lokale organisaties voor sport.	Nee	37	69,8
	Ja, maar minder dan voor de invoering van de Jeugdwet	3	5,7
	Ja, ongeveer even vaak/veel als voor de invoering van de Jeugdwet	6	11,3
	Ja, meer dan voor de invoering van de Jeugdwet	2	3,8
	Weet ik niet/ geen zicht op	-	-
	N.v.t.	5	9,4
Onze organisatie werkt samen met lokale organisaties voor veiligheid (politie).	Nee	30	56,6
	Ja, maar minder dan voor de invoering van de Jeugdwet	4	7,5
	Ja, ongeveer even vaak/veel als voor de invoering van de Jeugdwet	12	22,6
	Ja, meer dan voor de invoering van de Jeugdwet	1	1,9
	Weet ik niet/ geen zicht op	-	-
	N.v.t.	6	11,3

Verder gaven de vrijgevestigde jeugdhulpaanbieders een gemiddeld cijfer van een 5,9 op de vraag *'In hoeverre wordt er sinds de invoering van de Jeugdwet volgens u door gemeenten geïnvesteerd in preventie, eigen kracht en lichtere vormen van ondersteuning rond veilig opgroeien?'* De cijfers die vrijgevestigde jeugdhulpaanbieders gaven, varieerden van 1 tot 10. Op de vraag *''In hoeverre is er sinds de invoering van de Jeugdwet binnen uw organisatie sprake van een verschuiving naar minder intensieve hulp?'* gaven de vrijgevestigde jeugdhulpaanbieders een gemiddeld cijfer van een 3,7. Ook hier varieerden de gegeven cijfers van 1 tot 10.

Vervolgens is deze open vraag gesteld*: 'Wat zou volgens u verder bijdragen aan een verschuiving naar minder intensieve hulp?'* 38 vrijgevestigde jeugdhulpaanbieders beantwoordden deze vraag. Veel vrijgevestigde jeugdhulpaanbieder halen in hun antwoord aan dat complexe problematiek vraagt om intensieve en specialistische jeugdhulp. Hierbij wordt meerdere malen benoemd dat het gaat om het bieden van passende jeugdhulp. Veel vrijgevestigde jeugdhulpaanbieders geven verder in hun antwoord aan dat er vaak te lang wordt gewacht met het doorverwijzen naar specialistische jeugdhulp waardoor de problematiek bij jeugdigen en gezinnen verergert. Hierbij benoemen enkele vrijgevestigde jeugdhulpaanbieders dat het verbeteren van de (deskundigheid rondom) triage/ indicatiestelling/ screening in lokale teams belangrijk is. Eerder passende jeugdhulp bieden en meer deskundigheid bij lokale teams om preventief hulp te bieden kunnen volgens een aantal vrijgevestigde jeugdhulpaanbieders ook bijdragen aan een verschuiving naar minder intensieve hulp. Verder wordt door enkele vrijgevestigde jeugdhulpaanbieders ook aangegeven dat meer budget en hogere tarieven nodig zijn.

Samenhangende aanpak

Het vijfde thema betreft het transformatiedoel meer samenhang binnen jeugdhulp aan jeugdigen en gezinnen door betere samenwerking en innovaties in ondersteuning, hulp en zorg aan jeugdigen en gezinnen.

In de enquête zijn in totaal 17 vragen gesteld met betrekking tot het thema *Samenhangende aanpak.* Allereerst is aan de respondenten gevraagd in hoeverre acht verschillende onderdelen van de Jeugdwet volgens hen toegepast worden. Deze vragen bestonden uit de volgende antwoordcategorieën: 0=*nooit,* 1=*soms,* 2=*vaak,* 3=*altijd,* 8=*weet ik niet/geen zicht op*, 9=*n.v.t.*

Hierna volgden zeven vragen over of een bepaalde praktijksituatie meer of minder voorkomt sinds de invoering van de Jeugdwet. Deze vragen bestonden uit de volgende antwoordcategorieën: 0=*nee*, 1=*ja, maar minder dan voor de invoering van de Jeugdwet*, 2=*ja, ongeveer even vaak/veel als voor de invoering van de Jeugdwe*t, 3='*ja, meer dan voor de invoering van de Jeugdwet*, 4=*weet ik niet/ geen zicht op*, 5=*n.v.t.* Vervolgens is de respondenten gevraagd een cijfer te geven op de vraag *'In hoeverre is er sinds de invoering van de Jeugdwet vanuit uw organisatie meer samenwerking met andere partners in het brede domein van jeugdhulp?'* De laatste vraag binnen dit thema is de open vraag '*Wat zou volgens u verder bijdragen aan een integraal jeugdhulp aanbod?'*

Lokale teams en jeugdhulpaanbieders

In tabel 24 en tabel 25 zijn de antwoorden van respondenten werkzaam in lokale teams en specialistische jeugdhulpaanbieder op alle vragen over het thema *Samenhangende aanpak* af te lezen. In tabel 24 staan de antwoorden weergegeven van de vragen met de antwoordcategorieën: 0=*nooit,* 1=*soms,* 2=*vaak,* 3=*altijd,* 8=*weet ik niet/geen zicht op*, 9=*n.v.t.* In tabel 25 staan de antwoorden weergegeven van de vragen met antwoordcategorieën: 0=*nee*, 1=*ja, maar minder dan voor de invoering van de Jeugdwet*, 2=*ja, ongeveer even vaak/veel als voor de invoering van de Jeugdwe*t, 3='*ja, meer dan voor de invoering van de Jeugdwet*, 4=*weet ik niet/ geen zicht op*, 5=*n.v.t.* In tabel 24 en 25 staan de antwoorden van respondenten werkzaam in lokale teams en respondenten werkzaam bij

specialistische jeugdhulpaanbieders apart weergegeven. Wanneer het (gemiddelde) antwoord op de vraag tussen respondenten werkzaam in lokale teams en respondenten werkzaam bij specialistische jeugdhulpaanbieders significant afwijkt staat dit aangegeven met een (*) achter de vraag.

Tabel 24. Antwoorden van respondenten werkzaam in lokale teams (n=63) en specialistische jeugdhulp (n verschilt per vraag, van n=155 tot n=156) op het thema *Samenhangende aanpak*

		Lokale teams		Specialistische jeugdhulpaanbieders	
Vraag	Antwoordopties	Aantal	%	Aantal	%
Wanneer wij samenwerken met andere organisaties is er afgesproken welke organisatie de regie voert.	Nooit	-	-	1	0,6
	Soms	6	9,5	31	19,9
	Vaak	41	65,1	76	48,7
	Altijd	16	25,4	45	28,8
	Weet ik niet/ geen zicht op	-	-	1	0,6
	N.v.t.	-		2	1,3
Er zijn samenwerkingsafspraken voor de inzet van specialistische jeugdhulp voor ernstige en meervoudige problemen op regionaal niveau.*	Nooit	-	-	4	2,6
	Soms	8	12,7	41	26,3
	Vaak	22	34,9	57	36,5
	Altijd	28	44,4	21	13,5
	Weet ik niet/ geen zicht op	5	7,9	28	17,9
	N.v.t.	-	-	5	3,2
Er zijn samenwerkingsafspraken voor de inzet van specialistische jeugdhulp voor ernstige en meervoudige problemen op landelijk niveau.*	Nooit	2	3,2	10	6,5
	Soms	8	12,7	35	22,6
	Vaak	18	28,6	31	20,0
	Altijd	22	34,9	14	9,0
	Weet ik niet/ geen zicht op	13	20,6	52	33,5
	N.v.t.	-	-	13	8,4
Gemeenten waarmee onze organisatie samenwerkt stimuleren samenwerking tussen organisaties. *	Nooit	2	3,2	4	2,6
	Soms	8	12,7	36	23,2
	Vaak	18	28,6	69	44,5
	Altijd	22	34,9	25	16,1
	Weet ik niet/ geen zicht op	13	20,6	18	11,6
	N.v.t.	-	-	3	1,9
Gemeenten waarmee onze organisatie samenwerkt zorgen voor regionale samenwerkingsafspraken.	Nooit	-	-	11	7,1
	Soms	5	7,9	48	31,0
	Vaak	26	41,3	58	37,4
	Altijd	26	41,3	8	5,2
	Weet ik niet/ geen zicht op	5	7,9	27	17,4
	N.v.t.	1	1,6	3	1,9

Vraag	Antwoordopties	Lokale teams Aantal	%	Specialistische jeugdhulpaanbieders Aantal	%
In onze organisatie merken jeugdigen die 18 jaar worden weinig van de overgang van jeugdhulp naar volwassenenzorg (WMO, Zorgverzekeringswet).	Nooit	6	9,5	36	23,2
	Soms	32	50,8	60	38,7
	Vaak	18	28,6	26	16,8
	Altijd	2	3,2	19	12,3
	Weet ik niet/ geen zicht op	5	7,9	12	7,7
	N.v.t.	-	-	2	1,3
Gemeenten waarmee onze organisatie samenwerkt zien ons als een partner in het vormgeven van goede jeugdhulp.*	Nooit	-	-	3	1,9
	Soms	2	3,2	29	18,7
	Vaak	23	36,5	81	52,3
	Altijd	31	49,2	34	21,9
	Weet ik niet/ geen zicht op	3	4,8	7	4,5
	N.v.t.	4	6,3	1	0,6
Onze organisatie draagt bij aan Passend onderwijs.	Nooit	2	3,2	5	3,2
	Soms	19	30,2	32	23,9
	Vaak	27	42,9	61	39,4
	Altijd	12	19,0	21	13,5
	Weet ik niet/ geen zicht op	2	3,2	12	7,7
	N.v.t.	1	1,6	24	15,5

Tabel 25. Antwoorden van respondenten werkzaam in lokale teams (n=61) en respondenten werkzaam in de specialistische jeugdhulp (n verschilt per vraag) op het thema *Samenhangende aanpak*

Vraag	Antwoordopties	Lokale teams Aantal	%	Specialistische jeugdhulpaanbieders Aantal	%
Onze organisatie werkt samen met generalistische basiszorg (vrij-toegankelijke hulp).*	Nee	-	-	13	8,4
	Ja, maar minder dan voor de invoering van de Jeugdwet	1	1,6	10	6,5
	Ja, ongeveer even vaak/veel als voor de invoering van de Jeugdwet	14	23,0	83	53,9
	Ja, meer dan voor de invoering van de Jeugdwet	41	67,2	26	16,9
	Weet ik niet/ geen zicht op	3	4,9	12	7,8
	N.v.t	2	3,3	10	6,3

Vraag	Antwoordopties	Lokale teams Aantal	Lokale teams %	Specialistische jeugdhulpaanbieders Aantal	Specialistische jeugdhulpaanbieders %
Onze organisatie werkt samen met specialistische jeugdhulp (waarvoor een indicatie/beschikking nodig is) uit diverse sectoren (zoals Jeugd GGZ, LVB en Jeugd- en Opvoedhulp).	Nee	-	-	2	1,3
	Ja, maar minder dan voor de invoering van de Jeugdwet	1	1,6	7	4,5
	Ja, ongeveer even vaak/veel als voor de invoering van de Jeugdwet	18	29,5	86	55,8
	Ja, meer dan voor de invoering van de Jeugdwet	42	68,9	47	30,5
	Weet ik niet/ geen zicht op	-	-	3	1,9
	N.v.t.	-	-	9	5,8
Onze organisatie werkt samen met ketenpartners op lokaal en regionaal niveau om een samenhangende aanpak op veiligheid (analyse, plan en uitvoering) te bieden. *	Nee	-	-	4	2,6
	Ja, maar minder dan voor de invoering van de Jeugdwet	2	3,3	7	4,5
	Ja, ongeveer even vaak/veel als voor de invoering van de Jeugdwet	12	19,7	75	48,7
	Ja, meer dan voor de invoering van de Jeugdwet	46	75,4	47	30,5
	Weet ik niet/ geen zicht op	1	1,6	15	9,7
	N.v.t.	-		6	3,9
Er is sprake van samenwerking tussen gemeenten en samenwerkingsverbanden onderwijs waarmee onze organisatie samenwerkt.*	Nee	-	-	16	10,4
	Ja, maar minder dan voor de invoering van de Jeugdwet	2	3,3	6	3,9
	Ja, ongeveer even vaak/veel als voor de invoering van de Jeugdwet	17	27,9	63	40,9
	Ja, meer dan voor de invoering van de Jeugdwet	39	63,9	31	20,1
	Weet ik niet/ geen zicht op	3	4,9	31	20,1
	N.v.t.	-	-	7	4,5
Onze organisatie heeft aansluitingen met WMO. *	Nee	1	1,6	14	9,1
	Ja, maar minder dan voor de invoering van de Jeugdwet	-	-	5	3,2
	Ja, ongeveer even vaak/veel als voor de invoering van de Jeugdwet	5	8,2	55	35,7
	Ja, meer dan voor de invoering van de Jeugdwet	54	88,5	54	35,1
	Weet ik niet/ geen zicht op	-	-	20	13,0
	N.v.t.	1	1,6	6	3,9

Vraag	Antwoordopties	Lokale teams Aantal	%	Specialistische jeugdhulpaanbieders Aantal	%
Onze organisatie heeft aansluitingen met Passend onderwijs. *	Nee	1	1,6	10	6,5
	Ja, maar minder dan voor de invoering van de Jeugdwet	1	1,6	6	3,9
	Ja, ongeveer even vaak/veel als voor de invoering van de Jeugdwet	16	26,2	69	44,8
	Ja, meer dan voor de invoering van de Jeugdwet	38	62,3	38	24,7
	Weet ik niet/ geen zicht op	4	6,6	20	13,0
	N.v.t.	1	1,6	11	7,1
Onze organisatie werkt samen met andere jeugdhulporganisaties om een effectief en samenhangend jeugd-hulpaanbod te kunnen bieden.	Nee	-	-	6	3,9
	Ja, maar minder dan voor de invoering van de Jeugdwet	3	5,0	11	7,1
	Ja, ongeveer even vaak/veel als voor de invoering van de Jeugdwet	13	21,7	56	36,4
	Ja, meer dan voor de invoering van de Jeugdwet	43	71,7	73	47,4
	Weet ik niet/ geen zicht op	1	1,7	4	2,6
	N.v.t.	-	-	4	2,6

Op de vraag *'In hoeverre is er sinds de invoering van de Jeugdwet vanuit uw organisatie meer samenwerking met andere partners in het brede domein van jeugdhulp?'* (antwoordcategorieën: 1= helemaal niet 10=heel veel) antwoordden respondenten werkzaam bij lokale teams gemiddeld 7,7. De gegeven cijfers varieerden van 2 tot en met 10. Respondenten werkzaam bij specialistische jeugdhulpaanbieders geven gemiddeld het cijfer 6,5. De gegeven cijfers varieerden van 1 tot en met 10. Het verschil tussen deze groepen is significant.

Op de open vraag *'Wat zou volgens u verder bijdragen aan een integraal jeugdhulpaanbod?'* geven een aantal respondenten werkzaam bij een specialistische jeugdhulpaanbieder aan dat minder concurrentie en marktwerking verder zou bijdragen aan een integraal jeugdhulpaanbod. Hierbij wordt in veel antwoorden aangegeven dat deze concurrentie ontstaat door de manier van inkopen door gemeenten, met name door aanbestedingen. Volgens deze respondenten bemoeilijkt deze concurrentie samenwerking en een meer integraal jeugdhulpaanbod.

Een respondent verwoordt dit op deze manier in zijn antwoord: "*Goede randvoorwaarden voor samenwerking. Aanbestedingen werken concurrentie in de hand en dragen hier niet aan bij.*"

Eén respondent werkzaam bij een lokaal team vindt dat vermindering van concurrentie tussen aanbieders ook bijdraagt aan integraal jeugdhulpaanbod.

Verder komt meer of betere samenwerking tussen partners in veel antwoorden van respondenten werkzaam in de specialistische jeugdhulp terug. Ook respondenten werkzaam in een lokaal team geven aan dat meer samenwerking kan bijdragen aan een integraal jeugdhulpaanbod. Een aantal respondenten werkzaam in de specialistische jeugdhulp en een aantal respondenten werkzaam in een lokaal team geven aan dat betere samenwerking met het onderwijs bijdraagt aan integraal jeugdhulpaanbod.

Vrijgevestigde jeugdhulpaanbieders

In tabel 26 en 27 zijn de frequenties per antwoordcategorie af te lezen. In tabel 26 staan de antwoorden weergegeven van de vragen met de antwoordcategorieën: 0=*nooit,* 1=*soms,* 2=*vaak,* 3=*altijd,* 8=*weet ik niet/geen zicht op*, 9=*n.v.t.* In tabel 27 staan de antwoorden weergegeven van de vragen met antwoordcategorieën: 0=*nee*, 1=*ja, maar minder dan voor de invoering van de Jeugdwet*, 2=*ja, ongeveer even vaak/veel als voor de invoering van de Jeugdwet*, 3=*'ja, meer dan voor de invoering van de Jeugdwet*, 4=*weet ik niet/ geen zicht op*, 5=*n.v.t.*

Tabel 26. Antwoorden vrijgevestigde jeugdhulpaanbieders (n=53) op het thema *Samenhangende aanpak*

Vraag	Antwoordopties	Aantal	%
Wanneer wij samenwerken met andere organisaties is er afgesproken welke organisatie de regie voert.	Nooit	2	3,8
	Soms	13	24,5
	Vaak	11	20,8
	Altijd	21	39,6
	Weet ik niet/ geen zicht op	-	-
	N.v.t.	6	11,3
Er zijn samenwerkingsafspraken voor de inzet van specialistische jeugdhulp voor ernstige en meervoudige problemen op regionaal niveau.	Nooit	5	9,4
	Soms	10	18,9
	Vaak	10	18,9
	Altijd	8	15,1
	Weet ik niet/ geen zicht op	17	32,1
	N.v.t.	3	5,7
Er zijn samenwerkingsafspraken voor de inzet van specialistische jeugdhulp voor ernstige en meervoudige problemen op landelijk niveau.	Nooit	9	17,0
	Soms	4	7,5
	Vaak	5	9,4
	Altijd	4	7,5
	Weet ik niet/ geen zicht op	26	49,1
	N.v.t.	5	9,4
Gemeenten waarmee onze organisatie samenwerkt stimuleren samenwerking tussen organisaties.	Nooit	7	13,2
	Soms	16	30,2
	Vaak	8	15,1
	Altijd	3	5,7
	Weet ik niet/ geen zicht op	19	35,8
	N.v.t.	-	-

Vraag	Antwoordopties	Aantal	%
Gemeenten waarmee onze organisatie samenwerkt zorgen voor regionale samenwerkingsafspraken.	Nooit	7	13,2
	Soms	13	24,5
	Vaak	4	7,5
	Altijd	3	5,7
	Weet ik niet/ geen zicht op	26	49,1
	N.v.t.	-	-
In onze organisatie merken jeugdigen die 18 jaar worden weinig van de overgang van jeugdhulp naar volwassenenzorg (WMO, Zorgverzekeringswet).	Nooit	10	18,9
	Soms	15	28,3
	Vaak	4	7,5
	Altijd	11	20,8
	Weet ik niet/ geen zicht op	9	17,0
	N.v.t.	4	7,5
Gemeenten waarmee onze organisatie samenwerkt zien ons als een partner in het vormgeven van goede jeugdhulp	Nooit	4	7,5
	Soms	23	43,4
	Vaak	12	22,6
	Altijd	8	15,1
	Weet ik niet/ geen zicht op	6	11,3
	N.v.t.	-	-
Onze organisatie draagt bij aan Passend onderwijs.	Nooit	10	18,9
	Soms	10	18,9
	Vaak	6	11,3
	Altijd	7	13,2
	Weet ik niet/ geen zicht op	1	1,9
	N.v.t.	19	35,8

Tabel 27. Antwoorden van vrijgevestigde jeugdhulpaanbieders (n=53) op het thema *Samenhangende aanpak*

Vraag	Antwoordopties	Aantal	%
Onze organisatie werkt samen met generalistische basiszorg (vrij-toegankelijke hulp).	Nee	2	3,8
	Ja, maar minder dan voor de invoering van de Jeugdwet	10	18,9
	Ja, ongeveer even vaak/veel als voor de invoering van de Jeugdwet	32	60,4
	Ja, meer dan voor de invoering van de Jeugdwet	5	9,4
	Weet ik niet/ geen zicht op	1	1,9
	N.v.t	3	5,7
Onze organisatie werkt samen met specialistische jeugdhulp (waarvoor een indicatie/beschikking nodig is) uit diverse sectoren (zoals Jeugd GGZ, LVB en Jeugd- en Opvoedhulp).	Nee	1	1,9
	Ja, maar minder dan voor de invoering van de Jeugdwet	7	13,2
	Ja, ongeveer even vaak/veel als voor de invoering van de Jeugdwet	36	67,9
	Ja, meer dan voor de invoering van de Jeugdwet	4	7,5
	Weet ik niet/ geen zicht op	1	1,9
	N.v.t.	4	7,5

Vraag	Antwoordopties	Aantal	%
Onze organisatie werkt samen met ketenpartners op lokaal en regionaal niveau om een samenhangende aanpak op veiligheid (analyse, plan en uitvoering) te bieden.	Nee	12	22,6
	Ja, maar minder dan voor de invoering van de Jeugdwet	2	3,8
	Ja, ongeveer even vaak/veel als voor de invoering van de Jeugdwet	25	47,2
	Ja, meer dan voor de invoering van de Jeugdwet	5	9,4
	Weet ik niet/ geen zicht op	3	5,7
	N.v.t.	6	11,3
Er is sprake van samenwerking tussen gemeenten en samenwerkingsverbanden onderwijs waarmee onze organisatie samenwerkt.	Nee	8	15,1
	Ja, maar minder dan voor de invoering van de Jeugdwet	2	3,8
	Ja, ongeveer even vaak/veel als voor de invoering van de Jeugdwet	10	18,9
	Ja, meer dan voor de invoering van de Jeugdwet	3	5,7
	Weet ik niet/ geen zicht op	22	41,5
	N.v.t.	8	15,1
Onze organisatie heeft aansluitingen met WMO.	Nee	29	54,7
	Ja, maar minder dan voor de invoering van de Jeugdwet	2	3,8
	Ja, ongeveer even vaak/veel als voor de invoering van de Jeugdwet	9	17,0
	Ja, meer dan voor de invoering van de Jeugdwet	-	-
	Weet ik niet/ geen zicht op	4	7,5
	N.v.t.	9	17,0
Onze organisatie heeft aansluitingen met Passend onderwijs.	Nee	20	37,7
	Ja, maar minder dan voor de invoering van de Jeugdwet	6	11,3
	Ja, ongeveer even vaak/veel als voor de invoering van de Jeugdwet	13	24,5
	Ja, meer dan voor de invoering van de Jeugdwet	1	1,9
	Weet ik niet/ geen zicht op	1	1,9
	N.v.t.	12	22,6
Onze organisatie werkt samen met andere jeugdhulporganisaties om een effectief en samenhangend jeugdhulpaanbod te kunnen bieden.	Nee	5	9,4
	Ja, maar minder dan voor de invoering van de Jeugdwet	10	18,9
	Ja, ongeveer even vaak/veel als voor de invoering van de Jeugdwet	35	66,0
	Ja, meer dan voor de invoering van de Jeugdwet	1	1,9
	Weet ik niet/ geen zicht op	1	1,9
	N.v.t.	1	1,9

Op de vraag in hoeverre er sinds de invoering van de Jeugdwet vanuit hun organisatie meer samenwerking is met andere partners in het brede domein van jeugdhulp antwoordde ruim 24% van de vrijgevestigde jeugdhulpaanbieders dat dit helemaal niet het geval is. De vrijgevestigde jeugdhulpaanbieders die de enquête invulden gaven op deze vraag een gemiddeld cijfer van 3,8 (1= helemaal niet 10= heel veel). De cijfers die vrijgevestigde jeugdhulpaanbieders gaven, varieerden van 1 tot 8.

Vervolgens is deze open vraag gesteld: *'Wat zou volgens u verder bijdragen aan een integraal jeugdhulp aanbod?'*. 28 vrijgevestigde jeugdhulpaanbieders hebben antwoord gegeven op deze open vraag. De gegeven antwoorden lopen erg uiteen. Een aantal antwoorden gaan in op het verminderen van concurrentie, marktwerking en administratie. Ook geven een aantal vrijgevestigde jeugdhulpaanbieders aan dat betere communicatie bijdraagt aan meer integrale jeugdhulp. Eén respondent geeft aan dat integrale jeugdhulp in het merendeel van de gevallen niet nodig is. En dat er in de andere gevallen samenwerkingsverbanden zijn die er voor de invoering van de jeugdwet ook al waren. Een andere respondent geeft aan: "*De gemeente mag een meer actieve rol hebben in faciliteren van multidisciplinair werken. Sociale kaart goed in beeld brengen zodat we goed in beeld hebben welke zorgaanbieders er in de regio zijn en wat we samen kunnen opzetten aan hulp.*"

Ruimte voor de professional

Het transformatiedoel betreft meer ruimte voor professionals om de juiste hulp te bieden door vermindering van regeldruk. In dit onderzoek is ruimte voor professionals geïnterpreteerd als 1) meer ruimtevoor het afstemmen van de hulpd op de hulpvraag van de jeugdigen en ouders, 2) meer ruimte voor het vormgeven van de hulp in samenwerking met andere organisaties, 3) meer ruimte voor het vormgeven van de hulp door het betrekken van het netwerk van de jeudige en ouders en 4) minder regeldruk en administratieve lasten. Biedt de Jeugdwet de ruimte aan gemeenten, jeugdhulpaanbieders,en professionals om maatwerk te leveren en administratieve lasten te beperken?

In de enquête zijn in totaal zeven vragen gesteld met betrekking tot het thema *Ruimte voor de professional*. Allereerst is aan de respondenten gevraagd in hoeverre onderdelen van de Jeugdwet worden toegepast in de praktijk. Deze vragen bestonden uit de volgende antwoordcategorieën: 0=*nooit,* 1=*soms,* 2=*vaak,* 3=*altijd,* 4=*weet ik niet/geen zicht op*, 5=*n.v.t.* Hierna volgden vier vragen over of praktijksituaties meer of minder voorkomen volgens respondenten sinds de invoering van de Jeugdwet. Deze vragen bestonden uit de volgende antwoordcategorieën: 0=*nee*, 1=*ja, maar minder dan voor de invoering van de Jeugdwet*, 2=*ja, ongeveer even vaak/veel als voor de invoering van de Jeugdwet*, 3='*ja, meer dan voor de invoering van de Jeugdwet*, 4=*weet ik niet/ geen zicht op*, 5=*n.v.t*. Vervolgens is de respondenten gevraagd een cijfer te geven op de vraag in hoeverre is er sinds de invoering van de Jeugdwet binnen uw organisatie meer ruimte voor professionals (meer maatwerk en minder administratieve druk) is. De laatste vraag binnen dit thema is de open vraag '*Wat zou volgens u verder bijdragen aan ruimte voor professionals?'*

Lokale teams en specialistische jeugdhulp

In tabel 28 en 29 zijn de antwoorden van respondenten werkzaam in lokale teams en specialistische jeugdhulpaanbieders op alle vragen over het thema *Ruimte voor de professional* af te lezen. In tabel 28 staat het antwoord weergegeven van de vraag met de antwoordcategorieën: 0=*nooit*, 1=*soms*, 2=*vaak*, 3=*altijd*, 8=*weet ik niet/geen zicht op*, 9=*n.v.t.* In tabel 29 staan de antwoorden weergegeven van de vragen met antwoordcategorieën: 0=*nee*, 1=*ja, maar minder dan voor de invoering van de Jeugdwet*, 2=*ja, ongeveer even vaak/veel als voor de invoering van de Jeugdwet,* 3=*ja, meer dan voor de invoering van de Jeugdwet*, 8=*weet ik niet/ geen zicht op*, 9=n.v.t. In tabel 28 en 29 staan de

antwoorden van respondenten werkzaam in lokale teams en respondenten werkzaam bij specialistische jeugdhulpaanbieders apart weergegeven. Wanneer het (gemiddelde) antwoord op de vraag tussen respondenten werkzaam in lokale teams en respondenten werkzaam bij specialistische jeugdhulpaanbieders significant afwijkt staat dit aangegeven met een (*) achter de vraag.

Tabel 28. Antwoord van respondenten werkzaam in lokale teams (n=60) en respondenten werkzaam in de specialistische jeugdhulp (n=154) op het thema *Ruimte voor de professional*

		Lokale teams		Specialistische jeugdhulpaanbieders	
Vraag	Antwoordopties	Aantal	%	Aantal	%
Professionals in onze organisatie zijn voldoende opgeleid om de hulp af te stemmen op de hulpvraag van een jeugdige en diens ouders	Nooit	-	-	-	-
	Soms	2	3,3	4	2,6
	Vaak	27	45,0	58	37,7
	Altijd	31	51,7	90	58,4
	Weet ik niet/ geen zicht op	-	-	2	1,3
	N.v.t.	-	-	1	1

Tabel 29. Antwoorden van respondenten werkzaam in lokale teams (n=60) en respondenten werkzaam in de specialistische jeugdhulp (n= 154) op het thema *Ruimte voor de professional*

		Lokale teams		Specialistische jeugdhulpaanbieders	
Vraag	Antwoordopties	Aantal	%	Aantal	%
Professionals in onze organisatie ervaren ruimte bij het afstemmen van de hulp op de hulpvraag van een jeugdige en diens ouders.	Nee	-	-	1	0,6
	Ja, maar minder dan voor de invoering van de Jeugdwet	3	5,0	44	28,6
	Ja, ongeveer even vaak/veel als voor de invoering van de Jeugdwet	14	23,3	86	55,8
	Ja, meer dan voor de invoering van de Jeugdwet	43	71,7	22	14,3
	Weet ik niet/ geen zicht op	-	-	1	O,6
	N.v.t	-	-	-	-
Professionals in onze organisatie ervaren ruimte bij het samenwerken met andere organisaties die betrokken zijn bij de hulp aan een jeugdige en diens ouders.	Nee	-	-	3	1,9
	Ja, maar minder dan voor de invoering van de Jeugdwet	3	5,0	22	14,3
	Ja, ongeveer even vaak/veel als voor de invoering van de Jeugdwet	17	28,3	83	53,9
	Ja, meer dan voor de invoering van de Jeugdwet	40	66,7	40	26
	Weet ik niet/ geen zicht op	-	-	5	5,3
	N.v.t.	-	-	1	0,6
Professionals in onze organisatie ervaren ruimte bij het samenwerken met het eigen netwerk van een jeugdige en diens ouders.	Nee	1	1,7	2	1,3
	Ja, maar minder dan voor de invoering van de Jeugdwet	1	1,7	13	8,4
	Ja, ongeveer even vaak/veel als voor de invoering van de Jeugdwet	14	23,3	110	71,4
	Ja, meer dan voor de invoering van de Jeugdwet	43	71,7	27	17,5
	Weet ik niet/ geen zicht op	1	1,7	1	0,6
	N.v.t.	-	-	1	0,6
Professionals in onze organisatie hebben registratiewerk.	Nee	-	-	-	-
	Ja, maar minder dan voor de invoering van de Jeugdwet	6	10,0	1	0,6
	Ja, ongeveer even vaak/veel als voor de invoering van de Jeugdwet	24	40,0	19	12,3
	Ja, meer dan voor de invoering van de Jeugdwet	28	46,7	126	81,8
	Weet ik niet/ geen zicht op	2	3,3	6	3,9
	N.v.t.	-	-	2	1,3

Op de vraag '*In hoeverre is er sinds de invoering van de Jeugdwet binnen uw organisatie meer ruimte voor professionals (meer maatwerk en minder administratieve druk)?*' antwoordden respondenten werkzaam in lokale teams gemiddeld met een 5,75. De gegeven antwoorden varieerden van 1 tot en met 10. Respondenten werkzaam in de specialistische jeugdhulp antwoordden gemiddeld met een 3,1. De gegeven cijfers variëren van 1 tot en met 8. Het verschil tussen deze groepen is significant.

Vrijgevestigde jeugdhulpaanbieders

In tabel 30 en 31 zijn de antwoorden van vrijgevestigde jeugdhulpaanbieders op alle vragen over het thema *Ruimte voor de professional* af te lezen. In tabel 30 staat het antwoord weergegeven van de vraag met de antwoordcategorieën: 0=*nooit*, 1=*soms*, 2=*vaak*, 3=*altijd*, 8=*weet ik niet/geen zicht op*, 9=*n.v.t.* In tabel 31 staat het antwoord weergegeven op de vragen met antwoordcategorieën: 0=*nee*, 1=*ja, maar minder dan voor de invoering van de Jeugdwet*, 2=*ja, ongeveer even vaak/veel als voor de invoering van de Jeugdwet,* 3=*ja, meer dan voor de invoering van de Jeugdwet*, 8=*weet ik niet/ geen zicht op*, 9=n.v.t.

Tabel 30. Antwoord van vrijgevestigde jeugdhulpaanbieders (n=53) op het thema *Ruimte voor de professional*

Vraag	Antwoordopties	Aantal	%
Professionals in onze organisatie zijn voldoende opgeleid om de hulp af te stemmen op de hulpvraag van een jeugdige en diens ouders.	Nooit	-	-
	Soms	-	-
	Vaak	5	9,4
	Altijd	47	98,1
	Weet ik niet/ geen zicht op	1	1,9
	N.v.t.	-	-

Tabel 31. Antwoorden van vrijgevestigde jeugdhulpaanbieders (n=53) op het thema *Ruimte voor de professional*

Vraag		Antwoordopties	Aantal	%
63	Professionals in onze organisatie ervaren ruimte bij het afstemmen van de hulp op de hulpvraag van een jeugdige en diens ouders.	Nee	1	1,9
		Ja, maar minder dan voor de invoering van de Jeugdwet	12	22,6
		Ja, ongeveer even vaak/veel als voor de invoering van de Jeugdwet	34	64,2
		Ja, meer dan voor de invoering van de Jeugdwet	4	7,5
		Weet ik niet/ geen zicht op	2	3,8
		N.v.t	-	-
64	Professionals in onze organisatie ervaren ruimte bij het samenwerken met andere organisaties die betrokken zijn bij de hulp aan een jeugdige en diens ouders.	Nee	4	7,5
		Ja, maar minder dan voor de invoering van de Jeugdwet	9	17,0
		Ja, ongeveer even vaak/veel als voor de invoering van de Jeugdwet	37	69,8
		Ja, meer dan voor de invoering van de Jeugdwet	3	5,7
		Weet ik niet/ geen zicht op	-	-
		N.v.t.	-	-
65	Professionals in onze organisatie ervaren ruimte bij het samenwerken met het eigen netwerk van een jeugdige en diens ouders.	Nee	2	3,8
		Ja, maar minder dan voor de invoering van de Jeugdwet	6	11,3
		Ja, ongeveer even vaak/veel als voor de invoering van de Jeugdwet	41	77,4
		Ja, meer dan voor de invoering van de Jeugdwet	3	5,7
		Weet ik niet/ geen zicht op	1	1,9
		N.v.t.	-	-
66	Professionals in onze organisatie hebben registratiewerk.	Nee	-	-
		Ja, maar minder dan voor de invoering van de Jeugdwet	1	1,9
		Ja, ongeveer even vaak/veel als voor de invoering van de Jeugdwet	4	7,5
		Ja, meer dan voor de invoering van de Jeugdwet	47	88,7
		Weet ik niet/ geen zicht op	1	1,9
		N.v.t.	-	-

Op de vraag '*In hoeverre is er sinds de invoering van de Jeugdwet binnen uw organisatie meer ruimte voor professionals (meer maatwerk en minder administratieve druk)?'* (1= helemaal niet 10= heel veel) antwoordden vrijgevestigde jeugdhulpaanbieder gemiddeld met een 2,1. De cijfers die vrijgevestigde jeugdhulpaanbieders gaven, varieerden van 1 tot 8.

6.A.2.3 Deel 3: Knelpunten en positieve ontwikkelingen

Er is in dit deel van de enquête gevraagd op welke thema's de respondenten de grootste knelpunten ervaren. Er stonden 32 (mogelijke) knelpunten weergegeven waaruit de respondenten konden kiezen. Deze mogelijke knelpunten zijn opgesteld aan de hand van de literatuur dat is gebruikt in het literatuuronderzoek. Er konden maximaal vijf knelpunten worden aangekruist. Vervolgens is een open

vraag gesteld over welke positieve ontwikkelingen respondenten zien sinds de invoering van de Jeugdwet.

In deze paragraaf wordt achtereenvolgens beschreven welke knelpunten en positieve ontwikkelingen respondenten werkzaam in een lokaal team, respondenten werkzaam bij een specialistische jeugdhulpaanbieder en vrijgevestigde jeugdhulpaanbieders het meeste aangaven in de enquête.

Lokale teams

In de tabel hieronder is te zien welke punten het meest zijn aangemerkt als knelpunt door de respondenten werkzaam in een lokaal team. Het weergegeven percentage is het percentage van de respondenten werkzaam in een lokaal team dat dit knelpunt heeft gekozen als één van de vijf grootste knelpunten.

Tabel 32. Meest genoemde knelpunten door respondenten werkzaam in een lokaal team

Knelpunt	Aantal	%
Wachttijden en wachtlijsten bij specialistische jeugdhulpaanbieders	40	58,8
Administratieve lasten en regeldruk voor jeugdhulpaanbieders en/of professionals	26	38,2
Verwijzingen van huisartsen of medisch specialisten naar specialistische jeugdhulp	21	30,9
Totstandkoming van integraal hulpaanbod (samenhang in de hulp geboden door meerdere organisaties)	20	29,4
Samenwerking tussen sociale (wijk)teams en huisartsen	20	29,4
Wachttijden en wachtlijsten in de lokale teams	13	19,1
Verschillen in visie op de rol van verschillende partijen in het zorgveld	13	19,1
Nazorg na specialistische hulp (afschalen)	11	16,2
Aansluiting jeugdhulp en sociaal domein (zoals wonen, werken) (wanneer jeugdigen 18 jaar worden)	11	16,2
De aanbestedingsprocedure	9	13,2
Aansluiting jeugdhulp en volwassenen GGZ (wanneer jeugdigen 18 jaar worden)	9	13,2
Innovatie in de jeugdhulp	9	13,2
Samenwerking tussen jeugdhulp en (passend) onderwijs	9	13,2
Samenwerking tussen jeugdhulpaanbieders onderling	9	13,2

Specialistische jeugdhulpaanbieders

In de tabel hieronder is te zien welke punten het meest zijn aangemerkt als knelpunt door de respondenten werkzaam in de specialistische jeugdhulp. Het weergegeven percentage is het percentage van de respondenten werkzaam in de specialistische jeugdhulp dat dit knelpunt heeft gekozen als één van de vijf grootste knelpunten.

Tabel 33. Meest genoemde knelpunten door respondenten werkzaam in de specialistische jeugdhulp

Knelpunt	Aantal	%
Administratieve lasten en regeldruk voor jeugdhulpaanbieders en/of professionals	100	62,5
Financiering van gemeenten (tarieven, wijze van bekostiging, etc.)	83	51,9
Kwaliteit/expertise bij de lokale teams	59	36,9
Wachttijden en wachtlijsten bij specialistische jeugdhulpaanbieders	48	30,0
De aanbestedingsprocedure	32	20,0
Totstandkoming van integraal hulpaanbod (samenhang in de hulp geboden door meerdere organisaties)	30	18,8
Nazorg na specialistische hulp (afschalen)	29	18,1
Aansluiting jeugdhulp en sociaal domein (zoals wonen, werken) (wanneer jeugdigen 18 jaar worden)	26	16,3
Aantal crisisopnamen	25	15,6
Beschikbaarheid en borging van specialistische kennis en kunde	24	15,0
Wachttijden en wachtlijsten in de lokale teams	20	12,5
Concurrentie tussen jeugdhulpaanbieders	19	11,9
Lokaal organiseren van jeugdhulp die voorheen regionaal georganiseerd was (schaalverkleining)	18	11,3
Verwijzingen van lokale teams naar specialistische jeugdhulp (opschalen)	18	11,3
Toegang tot jeugdhulp (sociale wijkteams, jeugdteams, CJG, etc.)	17	10,6

Positieve ontwikkelingen volgens lokale teams en specialistische jeugdhulpaanbieders

Vervolgens is een open vraag gesteld aan de respondenten: '*Welke positieve ontwikkelingen ziet u sinds de invoering van de Jeugdwet?"*. 33 respondenten werkzaam in lokale teams beantwoordden deze vraag. 76 respondenten werkzaam bij specialistische jeugdhulpaanbieders beantwoordden deze vraag. Hieronder zijn de meest genoemde en meest opvallende positieve ontwikkelingen beschreven.

Ongeveer een kwart van de respondenten werkzaam in lokale teams die deze vraag hebben beantwoord, geven aan dat ze meer mogelijkheden of ruimte voor maatwerk zien sinds de invoering van de Jeugdwet. Een respondent werkzaam in een lokaal team verwoordt dit op deze manier: "(..)*Het kost soms veel moeite maar we kunnen echt meer maatwerk leveren, hulp passend krijgen ook bij ingewikkelde casussen. (..)"* Enkele respondenten werkzaam in de specialistische jeugdhulp noemt dit punt ook als een positieve ontwikkeling.

Veel respondenten werkzaam bij een specialistische jeugdhulpaanbieder gaven aan dat zij meer samenhang of (bereidheid tot) samenwerking zien tussen (keten)partners, in het sociaal domein, in het lokale veld, tussen aanbieders en tussen lokale teams en zorgaanbieders. Een respondent werkzaam in de specialistische jeugdhulp verwoordde dit op deze manier: *"Beter bekend met de kennis en expertise van andere aanbieders. Daardoor vind je elkaar makkelijker en kan je een jeugdige en het gezin beter verwijzen of overdragen als een andere aanbieder een beter passend aanbod heeft."* Een andere respondent werkzaam in de specialistische jeugdhulp geeft dit aan in zijn antwoord: *"Meer*

initiatieven op samenwerking tussen 0e/1e/2e lijns zorg specialisten die worden toegevoegd in sociale domeinen zoals scholen, huisartsen, lokale wijkteams en de samenwerking die hierin op gang komt."

Verder geven een aantal respondenten werkzaam in een lokaal team in hun antwoord aan dat er meer integraal hulpaanbod mogelijk is sinds de invoering van de Jeugdwet. Ook een aantal respondenten werkzaam in de specialistische jeugdhulp aan dat ze een positieve ontwikkeling zien richting een meer integrale aanpak.

Enkele respondenten werkzaam in een lokaal team geven aan dat er meer ruimte is om innovatieve ideeën te bedenken en uit te voeren. Ook enkele respondenten werkzaam bij een specialistische jeugdhulpaanbieder geven aan dat ze meer ruimte en mogelijkheden zien voor innovatie en innovatieve ideeën. Eén van de respondenten geeft dit aan haar antwoord: *"In het gedecentraliseerde stelsel ontstaan lokaal in de wijk innovatieve activiteiten dicht bij jeugdige en de gezinnen(...)"* .

Een aantal respondenten werkzaam in een lokaal team geven verder aan dat zij het een positieve ontwikkeling vinden dat de zorg dichterbij (de leefwereld) van jeugdigen en gezinnen wordt georganiseerd. Enkele vrijgevestigde jeugdhulpaanbieders geven dit punt ook aan als positieve ontwikkeling.

Vier respondenten werkzaam bij een specialistische jeugdhulpaanbieder geven in hun antwoord aan dat zij zien dat er (geprobeerd wordt) om naar de belangen van jeugdigen en gezinnen te kijken of dat zij meer invloed en/of regie hebben sinds de invoering van de Jeugdwet.

Enkele respondenten werkzaam bij lokale teams geven aan dat ze meer ruimte voor de professional zien als een positieve ontwikkeling sinds de invoering van de Jeugdwet. Eén respondent werkzaam bij een specialistische jeugdhulp is van mening dat meer regelruimte een positieve ontwikkeling is.

Vrijgevestigde jeugdhulpaanbieders

In de tabel hieronder is te zien welke punten het meest zijn aangemerkt als knelpunt door vrijgevestigde jeugdhulpaanbieders. Het weergegeven percentage is het percentage van de vrijgevestigde jeugdhulpaanbieders dat dit knelpunt heeft gekozen als één van de vijf grootste knelpunten.

Tabel 34. Meest genoemde knelpunten door vrijgevestigde jeugdhulpaanbieders

Knelpunt	Aantal	%
Administratieve lasten en regeldruk voor jeugdhulpaanbieders en/of professionals	41	77,4
Financiering van gemeenten (tarieven, wijze van bekostiging, etc.)	25	47,2
De aanbestedingsprocedure	22	41,5
Wachttijden en wachtlijsten bij specialistische jeugdhulpaanbieders	22	41,5
Kwaliteit/expertise bij de lokale teams	18	34,0
Privacy / gebruik van persoonsgegevens van jeugdigen en ouders	18	34,0
Samenwerking tussen gemeenten en (specialistische) jeugdhulpaanbieders	15	28,3
Verwijzingen van lokale teams naar specialistische jeugdhulp (opschalen)	13	24,5
Beschikbaarheid en borging van specialistische kennis en kunde	12	22,6
Aansluiting jeugdhulp en volwassenen GGZ (wanneer jeugdigen 18 jaar worden)	11	20,8
Totstandkoming van integraal hulpaanbod (samenhang in de hulp geboden door meerdere organisaties)	11	20,8
Samenwerking tussen jeugdhulpaanbieders onderling	5	9,4
Regierol gemeenten	5	9,4
Verschillen in visie op de rol van verschillende partijen in het zorgveld	5	9,4

25 vrijgevestigde jeugdhulpaanbieders gaven antwoord op de open vraag: *Welke positieve ontwikkelingen ziet u sinds de invoering van de Jeugdwet?"* Een aantal vrijgevestigde jeugdhulpaanbieders geven aan dat zij het een positieve ontwikkeling vinden dat zij meer samenwerking zien sinds de invoering van de Jeugdwet, zowel onderling als met andere partners zoals lokale teams. Eén vrijgevestigde jeugdhulpaanbieder haalt in zijn antwoord integrale aanpak en 1 gezin 1 plan aan. Enkele vrijgevestigde jeugdhulpaanbieders geven aan dat zij het een positieve ontwikkeling vinden dat de zorg dichterbij jeugdigen en gezinnen wordt georganiseerd.

6.A.2.4 Deel 4: Slotvragen

Tot slot is de respondenten gevraagd of zij denken dat hun organisatie over vijf jaar nog bestaat en in hoeverre zij verwachten dat de huidige expertise van hun organisatie de komende vijf jaar behouden blijft. Ook is er een open vraag gesteld over wat er volgens de respondent nog mist in de Jeugdwet.

Lokale teams en specialistische jeugdhulpaanbieders

In tabel 35 staan de antwoorden van respondenten werkzaam in lokale teams en specialistische jeugdhulp op de *Slotvragen* weergegeven.

Tabel 35. Antwoorden van respondenten werkzaam in lokale teams (n=59) en in de specialistische jeugdhulp (n=153) op de slotvragen

		Lokale teams		Specialistische jeugdhulpaanbieders	
Vraag	Antwoordopties	Aantal	%	Aantal	%
Denk u dat uw organisatie over 5 jaar nog bestaat?	Ja, ik denk dat onze organisatie nog bestaat met meer volume (bijvoorbeeld door fusie)	43	76,3	82	53,6
	Ja, ik denk dat onze organisatie nog bestaat met minder volume	8	13,6	52	34
	Nee	2	3,4	7	4,6
	Weet ik niet/ geen zicht op	4	6,8	12	7,8
Denkt u dat de huidige missie van uw organisatie over 5 jaar nog hetzelfde is?	Ja	38	64,4	102	66,7
	Nee	15	25,4	40	26,1
	Weet ik niet/ geen zicht op	6	10,2	11	7,2
In hoeverre verwacht u dat de huidige expertise van uw organisatie de komende 5 jaar behouden blijft?	De expertise wordt vergroot	49	83,1	99	64,7
	De expertise blijft hetzelfde	5	8,5	21	13,7
	De expertise wordt minder	2	3,4	25	16,3
	Weet ik niet/ geen zicht op	3	5,1	8	5,2

De open vraag *"Wat mist er volgens u nog in de Jeugdwet"* is beantwoord door 44 respondenten werkzaam in de specialistische jeugdhulp en 5 respondenten werkzaam in een lokaal team. Veel antwoorden sluiten niet geheel aan bij de gestelde vraag. Een aantal respondenten werkzaam in de specialistische jeugdhulp benoemen zaken rondom kwaliteit, zoals (vastleggen) kwaliteitsstandaarden, (eenduidige) kwaliteitseisen en toetsing van kwaliteit.

Verder valt op dat een aantal respondenten werkzaam bij specialistische jeugdhulpaanbieders aangeven dat er meer aandacht moet zijn voor regionale samenwerking/afstemming/samenhang of dat dit meer in de wet verankert zou moeten worden. Ook geven een aantal respondenten aan dat er niets mist in de Jeugdwet, maar dat knelpunten voortkomen uit de uitvoering van deze wet. Een manager/ leidinggevende werkzaam in de specialistische jeugdhulp verwoordt het op deze manier: *"De knelpunten die ik ervaar worden niet veroorzaakt door een slechte wetgeving maar meer door de wijze waarop de wet wordt toegepast door de gemeente."*

Andere onderwerpen die minder vaak zijn aangegeven: aansluiting met onderwijs, betere voorwaarden voor aansluiting met 18+, Integratie Wet BIG en Jeugdwet, Privacywet, een omschrijving van het pakket "verzekerde" zorg, eenduidige bekostiging- en verantwoordingssystematiek, J-GGZ als geneeskundige behandelvorm verankeren, borging medisch beroepsgeheim probleem (loskoppelen van indiceren en controleren van de inhoud van de zorg door gemeenten). Een aantal respondenten werkzaam in lokale teams geven aan dat de verbinding met andere wetgeving (o.a. Passend onderwijs, Leerplicht, Participatiewet) in de Jeugdwet duidelijker kan.

Vrijgevestigde jeugdhulpaanbieders

In tabel 29 staan de antwoorden van vrijgevestigde jeugdhulpaanbieders op de *Slotvragen* weergegeven.

Tabel 36. Antwoorden van vrijgevestigde jeugdhulpaanbieders (n=53) op de Slotvragen

Vraag	Antwoordopties	Aantal	%
Denk u dat uw organisatie over 5 jaar nog bestaat?	Ja, ik denk dat onze organisatie nog bestaat met meer volume (bijvoorbeeld door fusie)	15	28,3
	Ja, ik denk dat onze organisatie nog bestaat met minder volume	15	28,3
	Nee	8	15,1
	Weet ik niet/ geen zicht op	15	28,3
Denkt u dat de huidige missie van uw organisatie over 5 jaar nog hetzelfde is?	Ja	28	52,8
	Nee	13	24,5
	Weet ik niet/ geen zicht op	12	22,6
In hoeverre verwacht u dat de huidige expertise van uw organisatie de komende 5 jaar behouden blijft?	De expertise wordt vergroot	17	32,1
	De expertise blijft hetzelfde	25	47,2
	De expertise wordt minder	5	9,4
	Weet ik niet/ geen zicht op	6	11,3

De open vraag *"Wat mist er volgens u nog in de Jeugdwet"* is beantwoord door 15 vrijgevestigde jeugdhulpaanbieders. Veel van deze antwoorden sluiten niet aan bij de gestelde vraag. Eén vrijgevestigde jeugdhulpaanbieder geeft aan dat de Jeugdwet niet voorziet in flexibiliteit om een kind in zorg te kunnen nemen bij gescheiden ouders. Eén vrijgevestigde jeugdhulpaanbieder geeft aan dat hij kaders wat betreft privacy(regeling) mist in de Jeugdwet. Eén respondent geeft aan dat er aandacht zou moeten zijn voor de randvoorwaarden van de uitvoering in de Jeugdwet.

6.A.2.5 Enquête Deelstudie Zorglandschap

Fijn dat u deze enquête voor de deelstudie Zorglandschap van de evaluatie van de Jeugdwet wilt invullen. Uw deelname is een belangrijke bijdrage aan de evaluatie van de Jeugdwet. Deze evaluatie van de Jeugdwet wordt uitgevoerd in opdracht van de Rijksoverheid.

Instructie

In deze enquête stellen wij u een aantal vragen. Het invullen van de enquête duurt ongeveer 20 minuten. De enquête bestaat uit vier delen:

Deel I Algemene vragen. *Dit deel bestaat uit vragen over uw functie en uw organisatie.*

Deel II Vragen over de Jeugdwet. *Dit gedeelte bestaat uit vragen m.b.t. de thema's jeugdhulpplicht, kwaliteit jeugdhulp, rechtspositie jeugdigen en ouder, minder intensieve hulp, samenhangende aanpak en meer ruimte voor de professional.*

Deel III Knelpunten en positieve ontwikkelingen. *Dit deel bestaat uit vragen over welke knelpunten en positieve ontwikkelingen u ervaart en ziet sinds de invoering van de Jeugdwet.*

Deel IV Slotvragen. *Dit deel bestaat uit vragen over de toekomst van uw organisatie en wat er volgens u nog mist in de Jeugdwet.*

In deze enquête vragen wij u of bepaalde situaties van toepassing zijn op de praktijk. U heeft als organisatie (waarschijnlijk) te maken met meerdere gemeenten of meerdere lokale teams. Wanneer wij vragen naar uw ervaring met een gemeente of lokaal team beantwoordt u in dat geval de vraag met de gemiddelde indruk die u heeft van de gemeenten en lokale teams waarmee uw organisatie samenwerkt.

Tussentijds opslaan

U hoeft de enquête niet in één keer in te vullen. U kunt de enquête tussentijds opslaan en op een later moment verder gaan. Hiervoor klikt u op de knop 'Tussentijds bewaren' die onderaan de pagina staat. Er verschijnt een unieke code die u nodig heeft om verder te gaan. Bewaar deze goed óf kies ervoor om uw e-mailadres in te vullen. In dat geval ontvangt u deze code ook via de mail.
Wilt u weer verder met de vragenlijst? Ga naar de link van de enquête. U kiest voor de optie 'Ik wil mijn bewaarde invoer voortzetten' en vult de code in die u heeft bewaard of in de mail heeft ontvangen. Klik op 'verder' en u kunt de enquête hervatten.

Vragenlijst verzenden

Als u alle vragen hebt ingevuld, kunt u aan het einde van de vragenlijst klikken op 'Verzenden'. Dan zijn uw antwoorden definitief en kunt u ze niet meer aanpassen. De antwoorden kunnen nu meegenomen worden in de evaluatie van de Jeugdwet.

Privacy

We verwerken uw gegevens anoniem. De antwoorden die u invult zijn niet te herleiden naar u of uw organisatie.

Vragen?

Mocht u vragen hebben over de Evaluatie van de Jeugdwet kunt u contact opnemen
via evaluatiejeugdwet@nji.nl

Bedankt voor uw medewerking!

Deel: Algemene vragen

1 Vanuit welke organisatie vult u deze enquête in? U kunt meerdere antwoorden aanklikken die van toepassing zijn.

a Lokaal team/vrij-toegankelijke hulp/toegang tot jeugdhulp
b Specialistische hulp voor jeugdigen met LVB (Licht Verstandelijke Beperking)
c Specialistische jeugd- en opvoedhulp (voorheen provinciaal gefinancierd)
d Specialistische hulp Jeugd GGZ (instelling of ziekenhuis)
e Specialistische hulp Jeugd GGZ (vrijgevestigde praktijk)
f Jeugdverslavingszorg
g Anders, namelijk <tekstveld>

2 Wat is uw functie?

a Bestuurder
b Manager/leidinggevende
c Uitvoerend professional/gedragswetenschapper/behandelcoördinator
d Zowel leidinggevend als uitvoerend professional
e Eigenaar (en eventueel ook uitvoerend professional, in het geval van een vrijgevestigde praktijk)

3 In welk deel van het land is uw organisatie vooral werkzaam/gevestigd. U kunt meerdere antwoorden aanklikken die van toepassing zijn.

a Noord (provincies Groningen, Friesland en/of Drenthe)
b Midden (provincies Utrecht en/of Flevoland)
c Oost (provincies Overijssel en/of Gelderland)
d Zuid (provincies Zeeland, Brabant en/of Limburg)
e West (provincies Noord Holland en/of Zuid Holland)

4 Onze organisatie verleent hulp:

a Binnen 1 gemeente
b Binnen meerdere gemeenten
c Binnen 1 jeugdhulpregio
d Binnen meerdere jeugdhulpregio's
e Landelijk

5 De grootste gemeente waarmee mijn organisatie samenwerkt bestaat uit:

a minder dan 25.000 inwoners
b 25.000 – 100.000 inwoners
c 100.000 – 175.000 inwoners

d 175.000 – 250.000 inwoners
e meer dan 250.000 inwoners

6 Wat is de omvang van uw organisatie in aantal fte's?

a 10 fte of minder
b Tussen de 10 en 50 fte
c Tussen de 50 en 100 fte
d Tussen de 100 en 250 fte
e Tussen de 250 en 500 fte
f Tussen de 500 en 2500 fte
g 2500 fte of meer
h Weet ik niet

7 Wat is de belangrijkste boodschap over de Jeugdwet die u ons als onderzoekers mee wilt geven?

<open tekstvak >

Deel II: Vragen over de Jeugdwet

Thema Jeugdhulpplicht

Het eerste thema betreft vragen over de Jeugdwet die gaan over de zogenaamde jeugdhulpplicht van gemeenten. In de Jeugdwet staat dat het de plicht is van gemeenten om waar nodig voorzieningen voor jeugdhulp te treffen. Dat gaat over het organiseren van vrij-toegankelijke hulp en, wanneer het niet met vrij-toegankelijke hulp of binnen het eigen netwerk van jeugdigen en gezinnen kan worden opgelost, de toegang tot en beschikbaarheid van gespecialiseerde hulp.

In hoeverre zijn volgens u de volgende situaties van toepassing op de praktijk van jeugdhulp?

U heeft als organisatie (waarschijnlijk) te maken met meerdere gemeenten of meerdere lokale teams. Wanneer wij vragen naar uw ervaring met een gemeente of lokaal team beantwoordt u in dat geval de vraag met de gemiddelde indruk die u heeft van de gemeenten en lokale teams waarmee uw organisatie samenwerkt.

8 Wanneer jeugdigen en ouders hulp nodig hebben weten ze de lokale teams waarmee onze organisatie samenwerkt te vinden.

(0) nooit, (1) soms, (2) vaak, (3) altijd, (8) weet ik niet/geen zicht op, (9) n.v.t.

9 Wanneer jeugdigen en ouders hulp nodig hebben en wanneer zij weten waar de lokale teams waarmee onze organisatie samenwerkt te vinden zijn, kloppen ze gemakkelijk aan met hun hulpvraag.

(0) nooit, (1) soms, (2) vaak, (3) altijd, (8) weet ik niet/geen zicht op, (9) n.v.t.

10 Jeugdigen en ouders die bij onze organisatie worden aangemeld worden tijdig door onze organisatie geholpen.

(0) nooit, (1) soms, (2) vaak, (3) altijd, (8) weet ik niet/geen zicht op, (9) n.v.t.

11 De hulp die jeugdigen en ouders krijgen, of krijgen toegewezen bij de lokale teams waarmee onze organisatie samenwerkt, past bij de problemen die ze hebben.

(0) nooit, (1) soms, (2) vaak, (3) altijd, (8) weet ik niet/geen zicht op, (9) n.v.t.

12 Wanneer er sprake is van een acute situatie zorgen professionals van het lokale team waarmee onze organisatie samenwerkt ervoor dat er direct hulp is.

(0) nooit, (1) soms, (2) vaak, (3) altijd, (8) weet ik niet/geen zicht op, (9) n.v.t.

13 Voor de professionals van onze organisatie is Veilig Thuis een herkenbaar en toegankelijk advies- en meldpunt bij vermoedens van kindermishandeling en huiselijk geweld.

(0) nooit, (1) soms, (2) vaak, (3) altijd, (8) weet ik niet/geen zicht op, (9) n.v.t.

14 De lokale teams signaleren tijdig problemen rond veiligheid.

(0) nooit, (1) soms, (2) vaak, (3) altijd, (8) weet ik niet/geen zicht op, (9) n.v.t.

15 De lokale teams hebben voldoende competenties om adequate regie te voeren (ondersteuning/hulpverlening/herstel) op de veiligheid van een gezin.

(0) nooit, (1) soms, (2) vaak, (3) altijd, (8) weet ik niet/geen zicht op, (9) n.v.t.

16 De lokale teams hebben voldoende expertise om bij onveiligheid adequaat door te verwijzen (te escaleren) en specialisme te betrekken.

(0) nooit, (1) soms, (2) vaak, (3) altijd, (8) weet ik niet/geen zicht op, (9) n.v.t.

17 De lokale teams hebben voldoende expertise om, indien nodig, de route van gesloten jeugdhulp in gang te zetten.

(0) nooit, (1) soms, (2) vaak, (3) altijd, (8) weet ik niet/geen zicht op, (9) n.v.t.

18 De lokale teams bieden voorlichting over veilig opgroeien.

(0) nooit, (1) soms, (2) vaak, (3) altijd, (8) weet ik niet/geen zicht op, (9) n.v.t.

19 De lokale teams zijn voldoende toegerust om meldingen die door Veilig Thuis worden overgedragen waarbij veiligheidsrisico's spelen, adequaat op te pakken.

(0) nooit, (1) soms, (2) vaak, (3) altijd, (8) weet ik niet/geen zicht op, (9) n.v.t.

20 Wanneer professionals van onze organisatie te maken krijgen met risicosignalen registreren zij dit in de Verwijsindex Risicojongeren (VIR).

(0) nooit, (1) soms, (2) vaak, (3) altijd, (8) weet ik niet/geen zicht op, (9) n.v.t.

Thema Kwaliteit jeugdhulp

Het tweede thema betreft vragen over de Jeugdwet die gaan over de kwaliteit van jeugdhulp. Het uitgangspunt van de stelselherziening jeugd is dat jeugdhulp beter, efficiënter en effectiever op lokaal niveau geregeld kan worden. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de kwaliteit van de uitvoering ervan. Zij kunnen aanbieders van jeugdhulp eisen stellen aan kwaliteit.

In hoeverre zijn volgens u de volgende situaties van toepassing op de praktijk van jeugdhulp?

U heeft als organisatie (waarschijnlijk) te maken met meerdere gemeenten of meerdere lokale teams. Wanneer wij vragen naar uw ervaring met een gemeente of lokaal team beantwoordt u in dat geval de vraag met de gemiddelde indruk die u heeft van de gemeenten en lokale teams waarmee uw organisatie samenwerkt.

21 HBO en WO professionals in onze organisatie die werken met jeugd staan geregistreerd in een kwaliteitsregister.

(0) nooit, (1) soms, (2) vaak, (3) altijd, (8) weet ik niet/geen zicht op, (9) n.v.t.

22 In onze organisatie zetten wij ook niet geregistreerde professionals in op basis van de uitzonderingsregel.

(0) nooit, (1) soms, (2) vaak, (3) altijd, (8) weet ik niet/geen zicht op, (9) n.v.t.

23 Wanneer professionals in onze organisatie te maken krijgen met vermoedens van kindermishandeling en huiselijk geweld hanteren zij de meldcode.

(0) nooit, (1) soms, (2) vaak, (3) altijd, (8) weet ik niet/geen zicht op, (9) n.v.t.

24 Gemeenten willen dat onze organisatie inzicht geeft in de kwaliteit van de hulp die wij bieden (bijvoorbeeld doordat zij een keurmerk belangrijk vinden, of doordat ze vragen naar de tevredenheid van jeugdigen en ouders of onze klachtenregistratie willen inzien).

(0) nooit, (1) soms, (2) vaak, (3) altijd, (8) weet ik niet/geen zicht op, (9) n.v.t.

24b Jeugdigen en ouders die hulp ontvangen van onze organisatie ontvangen informatie over hoe zij contact op kunnen nemen met een onafhankelijk vertrouwenspersoon.

(0) nooit, (1) soms, (2) vaak, (3) altijd, (8) weet ik niet/geen zicht op, (9) n.v.t.

25 Gemeenten waarmee onze organisatie samenwerkt zorgen dat er voldoende middelen zijn voor onze organisatie om de kwaliteit van onze hulp op pijl te houden.

(0) nooit, (1) soms, (2) vaak, (3) altijd, (8) weet ik niet/geen zicht op, (9) n.v.t.

26 Onze organisatie zorgt ervoor dat de kwaliteit van onze hulp op pijl is.

(0) nooit, (1) soms, (2) vaak, (3) altijd, (8) weet ik niet/geen zicht op, (9) n.v.t.

26b Gemeenten waarmee onze organisatie samenwerkt, betrekken onze organisatie om vernieuwing en verbetering op gang te brengen.

(0) nooit, (1) soms, (2) vaak, (3) altijd, (8) weet ik niet/geen zicht op, (9) n.v.t.

27 Professionals in onze organisaties voelen zich verantwoordelijk voor de kwaliteit van de hulp die zij bieden.

(0) nee, (1) ja, maar minder dan voor de invoering van de Jeugdwet, (2) ja, ongeveer even vaak/veel als voor de invoering van de Jeugdwet, (3) ja, meer dan voor de invoering van de Jeugdwet, (8) weet ik niet, geen zicht op, (9) n.v.t.

28 In hoeverre is de kwaliteit van de door uw organisatie geboden inzet sinds de invoering van de Jeugdwet verbeterd?

0 (helemaal niet)1_____2_____3_____4_____5_____6_____7_____8_____9_____10 (heel veel)

29 Wat zou volgens u verder bijdragen aan de kwaliteit van de geboden hulp?

<open tekstveld, max 250 tekens>

Thema Rechtspositie jeugdigen en ouders

Het derde thema met vragen over de Jeugdwet betreft de *rechtspositie van jeugdigen en ouders*. Het is belangrijk dat jeugdigen en ouders worden betrokken bij hun eigen ondersteuningsproces en dat daarbij wordt uitgegaan van hun eigen mogelijkheden om regie te voeren over hun leven.

In hoeverre zijn volgens u de volgende situaties van toepassing op de praktijk van jeugdhulp?

U heeft als organisatie (waarschijnlijk) te maken met meerdere gemeenten of meerdere lokale teams. Wanneer wij vragen naar uw ervaring met een gemeente of lokaal team beantwoordt u in dat geval de vraag met de gemiddelde indruk die u heeft van de gemeenten en lokale teams waarmee uw organisatie samenwerkt.

30 In onze organisatie vragen wij jeugdigen en ouders om toestemming wanneer we informatie over hun willen delen met anderen.

(0) nooit, (1) soms, (2) vaak, (3) altijd, (8) weet ik niet/geen zicht op, (9) n.v.t.

31 In onze organisatie gaan we zorgvuldig om met de gegevens van jeugdigen en ouders.

(0) nooit , (1) soms, (2) vaak, (3) altijd, (8) weet ik niet/geen zicht op, (9) n.v.t.

32 Gemeenten waarmee onze organisatie samenwerkt gaan zorgvuldig om met de gegevens van jeugdigen en ouders.

(0) nooit, (1) soms, (2) vaak, (3) altijd, (8) weet ik niet/geen zicht op, (9) n.v.t.

33 Andere organisaties waar wij mee samenwerken gaan zorgvuldig om met de gegevens van jeugdigen en ouders.

(0) nooit, (1) soms, (2) vaak, (3) altijd, (8) weet ik niet/geen zicht op, (9) n.v.t.

33b Onze gemeente houdt bij de inkoop van jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering rekening met de achtergrond of geloofsovertuiging van jeugdigen/gezinnen.

(0) nooit, (1) soms, (2) vaak, (3) altijd, (8) weet ik niet/geen zicht op, (9) n.v.t

Thema minder intensieve hulp

Het vierde thema betreft vragen over de Jeugdwet die gaan over het transformatiedoel *minder intensieve hulp* door meer preventie en eigen kracht, demedicaliseren, ontzorgen en normaliseren.

In hoeverre zijn volgens u de volgende situaties van toepassing op de praktijk van jeugdhulp?

U heeft als organisatie (waarschijnlijk) te maken met meerdere gemeenten of meerdere lokale teams. Wanneer wij vragen naar uw ervaring met een gemeente of lokaal team beantwoordt u in dat geval de vraag met de gemiddelde indruk die u heeft van de gemeenten en lokale teams waarmee uw organisatie samenwerkt.

34 In onze organisatie overleggen jeugdigen/ouders en professionals over doelen en inhoud van de geboden hulp.

(0) nooit, (1) soms, (2) vaak, (3) altijd, (8) weet ik niet/geen zicht op, (9) n.v.t.

35 Professionals in onze organisatie maken een familiegroepsplan met jeugdigen en/of ouders.

(0) nooit, (1) soms, (2) vaak, (3) altijd, (8) weet ik niet/geen zicht op, (9) n.v.t.

36 Professionals van onze organisatie onderzoeken met jeugdigen en ouders wat zij zelf kunnen doen om hun problemen aan te pakken en wat de eigen omgeving van jeugdigen en ouders hierbij betekenen kan.

(0) nooit, (1) soms, (2) vaak, (3) altijd, (8) weet ik niet/geen zicht op, (9) n.v.t.

37 Onze organisatie werkt samen met organisaties voor lokaal gezondheidsbeleid.

(0) nee, (1) ja, maar minder dan voor de invoering van de Jeugdwet, (2) ja, ongeveer even vaak/veel als voor de invoering van de Jeugdwet, (3) ja, meer dan voor de invoering van de Jeugdwet, (8) weet ik niet, geen zicht op, (9) n.v.t.

38 Onze organisatie werkt samen met lokale organisaties voor onderwijs.

(0) nee, (1) ja, maar minder dan voor de invoering van de Jeugdwet, (2) ja, ongeveer even vaak/veel als voor de invoering van de Jeugdwet, (3) ja, meer dan voor de invoering van de Jeugdwet, (8) weet ik niet, geen zicht op, (9) n.v.t.

39 Onze organisatie werkt samen met lokale organisaties voor werk en inkomen.

(0) nee, (1) ja, maar minder dan voor de invoering van de Jeugdwet, (2) ja, ongeveer even vaak/veel als voor de invoering van de Jeugdwet, (3) ja, meer dan voor de invoering van de Jeugdwet, (8) weet ik niet, geen zicht op, (9) n.v.t.

40 Onze organisatie werkt samen met lokale organisaties voor sport.

(0) nee, (1) ja, maar minder dan voor de invoering van de Jeugdwet, (2) ja, ongeveer even vaak/veel als voor de invoering van de Jeugdwet, (3) ja, meer dan voor de invoering van de Jeugdwet, (8) weet ik niet, geen zicht op, (9) n.v.t.

41 Onze organisatie werkt samen met lokale organisaties voor veiligheid (politie).

(0) nee, (1) ja, maar minder dan voor de invoering van de Jeugdwet, (2) ja, ongeveer even vaak/veel als voor de invoering van de Jeugdwet, (3) ja, meer dan voor de invoering van de Jeugdwet, (8) weet ik niet, geen zicht op, (9) n.v.t.

42 In hoeverre wordt sinds de invoering van de Jeugdwet volgens u door gemeenten geïnvesteerd in preventie, eigen kracht en lichtere vormen van ondersteuning rond veilig opgroeien?

0 (helemaal niet)1_____2_____3_____4_____5_____6_____7_____8_____9_____10 (heel veel)

43 In hoeverre is er sinds de invoering van de Jeugdwet binnen uw organisatie sprake van een verschuiving naar minder intensieve hulp?

0 (helemaal niet)1_____2_____3_____4_____5_____6_____7_____8_____9_____10 (heel veel)

44 Wat zou volgens u verder bijdragen aan een verschuiving naar minder intensieve hulp?

<open tekstveld, max 250 tekens>

Thema samenhangende aanpak

Het vijfde thema betreft vragen over de Jeugdwet die gaan over het transformatiedoel *meer samenhang binnen jeugdhulp aan jeugdigen en gezinnen* door betere samenwerking en innovaties in ondersteuning, hulp en zorg aan jeugdigen en gezinnen.

In hoeverre zijn volgens u de volgende situaties van toepassing op de praktijk van jeugdhulp?

U heeft als organisatie (waarschijnlijk) te maken met meerdere gemeenten of meerdere lokale teams. Wanneer wij vragen naar uw ervaring met een gemeente of lokaal team beantwoordt u in dat geval de vraag met de gemiddelde indruk die u heeft van de gemeenten en lokale teams waarmee uw organisatie samenwerkt.

45 Wanneer wij samenwerken met andere organisaties is er afgesproken welke organisatie de regie voert.

(0) nooit, (1) soms, (2) vaak, (3) altijd, (8) weet ik niet/geen zicht op, (9) n.v.t.

46 Er zijn samenwerkingsafspraken voor de inzet van specialistische jeugdhulp voor ernstige en meervoudige problemen op regionaal niveau.

(0) nooit, (1) soms, (2) vaak, (3) altijd, (8) weet ik niet/geen zicht op, (9) n.v.t.

47 Er zijn samenwerkingsafspraken voor de inzet van specialistische jeugdhulp voor ernstige en meervoudige problemen op landelijk niveau.

(0) nooit, (1) soms, (2) vaak, (3) altijd, (8) weet ik niet/geen zicht op, (9) n.v.t.

48 Gemeenten waarmee onze organisatie samenwerkt stimuleren samenwerking tussen organisaties.

(0) nooit, (1) soms, (2) vaak, (3) altijd, (8) weet ik niet/geen zicht op, (9) n.v.t.

49 Gemeenten waarmee onze organisatie samenwerkt zorgen voor regionale samenwerkingsafspraken.

(0) nooit, (1) soms, (2) vaak, (3) altijd, (8) weet ik niet/geen zicht op, (9) n.v.t.

50 In onze organisatie merken jeugdigen die 18 jaar worden weinig van de overgang van jeugdhulp naar volwassenenzorg (WMO, Zorgverzekeringswet).

(0) nooit, (1) soms, (2) vaak, (3) altijd, (8) weet ik niet/geen zicht op, (9) n.v.t.

51 Gemeenten waarmee onze organisatie samenwerkt zien ons als een partner in het vormgeven van goede jeugdhulp.

(0) nooit (1) soms, (2) vaak, (3) altijd, (8) weet ik niet/geen zicht op, (9) n.v.t.

52 Onze organisatie draagt bij aan Passend onderwijs.

(0) nooit, (1) soms, (2) vaak, (3) altijd, (8) weet ik niet/geen zicht op, (9) n.v.t.

53 Onze organisatie werkt samen met generalistische basiszorg (vrij-toegankelijke hulp).

(0) nee, (1) ja, maar minder dan voor de invoering van de Jeugdwet, (2) ja, ongeveer even vaak/veel als voor de invoering van de Jeugdwet, (3) ja, meer dan voor de invoering van de Jeugdwet, (8) weet ik niet, geen zicht op, (9) n.v.t.

54 Onze organisatie werkt samen met specialistische jeugdhulp (waarvoor een indicatie/beschikking nodig is) uit diverse sectoren (zoals Jeugd GGZ, LVB en Jeugd- en Opvoedhulp).

(0) nee, (1) ja, maar minder dan voor de invoering van de Jeugdwet, (2) ja, ongeveer even vaak/veel als voor de invoering van de Jeugdwet, (3) ja, meer dan voor de invoering van de Jeugdwet, (8) weet ik niet, geen zicht op, (9) n.v.t.

55 Onze organisatie werkt samen met ketenpartners op lokaal en regionaal niveau om een samenhangende aanpak op veiligheid (analyse, plan en uitvoering) te bieden.

(0) nee, (1) ja, maar minder dan voor de invoering van de Jeugdwet, (2) ja, ongeveer even vaak/veel als voor de invoering van de Jeugdwet, (3) ja, meer dan voor de invoering van de Jeugdwet, (8) weet ik niet, geen zicht op, (9) n.v.t.

56 Er is sprake van samenwerking tussen gemeenten en samenwerkingsverbanden onderwijs waarmee onze organisatie samenwerkt.

(0) nee, (1) ja, maar minder dan voor de invoering van de Jeugdwet, (2) ja, ongeveer even vaak/veel als voor de invoering van de Jeugdwet, (3) ja, meer dan voor de invoering van de Jeugdwet, (8) weet ik niet, geen zicht op, (9) n.v.t.

57 Onze organisatie heeft aansluitingen met WMO.

(0) nee, (1) ja, maar minder dan voor de invoering van de Jeugdwet, (2) ja, ongeveer even vaak/veel als voor de invoering van de Jeugdwet, (3) ja, meer dan voor de invoering van de Jeugdwet, (8) weet ik niet, geen zicht op, (9) n.v.t.

58 Onze organisatie heeft aansluitingen met Passend onderwijs.

(0) nee, (1) ja, maar minder dan voor de invoering van de Jeugdwet, (2) ja, ongeveer even vaak/veel als voor de invoering van de Jeugdwet, (3) ja, meer dan voor de invoering van de Jeugdwet, (8) weet ik niet, geen zicht op, (9) n.v.t.

59 Onze organisatie werkt samen met andere jeugdhulporganisaties om een effectief en samenhangend jeugdhulpaanbod te kunnen bieden.

(0) nee, (1) ja, maar minder dan voor de invoering van de Jeugdwet, (2) ja, ongeveer even vaak/veel als voor de invoering van de Jeugdwet, (3) ja, meer dan voor de invoering van de Jeugdwet, (8) weet ik niet, geen zicht op, (9) n.v.t.

60 In hoeverre is er sinds de invoering van de Jeugdwet vanuit uw organisatie meer samenwerking met andere partners in het brede domein van jeugdhulp?

0 (helemaal niet)1_____2_____3_____4_____5_____6_____7_____8_____9_____10 (heel veel)

61 Wat zou volgens u verder bijdragen aan een integraal jeugdhulp aanbod?

<open tekstvak, max 250 tekens>

Thema meer ruimte voor de professional

Het zesde en laatste thema betreft vragen over de Jeugdwet die gaan over het transformatiedoel *meer ruimte voor professionals* om de juiste hulp te bieden door vermindering van regeldruk.

In hoeverre is de volgende situatie van toepassing op de praktijk van jeugdhulp?

U heeft als organisatie (waarschijnlijk) te maken met meerdere gemeenten of meerdere lokale teams. Wanneer wij vragen naar uw ervaring met een gemeente of lokaal team beantwoordt u in dat geval de

vraag met de gemiddelde indruk die u heeft van de gemeenten en lokale teams waarmee uw organisatie samenwerkt.

62 Professionals in onze organisatie zijn voldoende opgeleid om de hulp af te stemmen op de hulpvraag van een jeugdige en diens ouders.

(0) nooit, (1) soms, (2) vaak, (3) altijd, (8) weet ik niet/geen zicht op, (9) n.v.t.

63 Professionals in onze organisatie ervaren ruimte bij het afstemmen van de hulp op de hulpvraag van een jeugdige en diens ouders.

(0) nooit (1) ja, maar minder dan voor de invoering van de Jeugdwet, (2) ja, ongeveer even vaak/veel als voor de invoering van de Jeugdwet, (3) ja, meer dan voor de invoering van de Jeugdwet, (8) weet ik niet, geen zicht op, (9) n.v.t.

64 Professionals in onze organisatie ervaren ruimte bij het samenwerken met andere organisaties die betrokken zijn bij de hulp aan een jeugdige en diens ouders.

(0) nooit, (1) ja, maar minder dan voor de invoering van de Jeugdwet, (2) ja, ongeveer even vaak/veel als voor de invoering van de Jeugdwet, (3) ja, meer dan voor de invoering van de Jeugdwet, (8) weet ik niet, geen zicht op, (9) n.v.t.

65 Professionals in onze organisatie ervaren ruimte bij het samenwerken met het eigen netwerk van een jeugdige en diens ouders.

(0) nooit, (1) ja, maar minder dan voor de invoering van de Jeugdwet, (2) ja, ongeveer even vaak/veel als voor de invoering van de Jeugdwet, (3) ja, meer dan voor de invoering van de Jeugdwet, (8) weet ik niet, geen zicht op, (9) n.v.t.

66 Professionals in onze organisatie hebben registratiewerk.

(0) nooit, (1) ja, maar minder dan voor de invoering van de Jeugdwet, (2) ja, ongeveer even vaak/veel als voor de invoering van de Jeugdwet, (3) ja, meer dan voor de invoering van de Jeugdwet, (8) weet ik niet, geen zicht op, (9) n.v.t.

67 In hoeverre is er sinds de invoering van de Jeugdwet binnen uw organisatie meer ruimte voor professionals (meer maatwerk en minder administratieve druk)?

0 (helemaal niet)1_____2_____3_____4_____5_____6_____7_____8_____9_____10 (heel veel)

68 Wat zou volgens u verder bijdragen aan ruimte voor professionals?

<open tekstveld, max 250 tekens>

Deel III: Knelpunten en positieve ontwikkelingen

69 Op welke onderstaande thema's ervaart u op dit moment de grootste knelpunten? Klik maximaal 5 knelpunten aan:

- ☐ Samenwerking tussen gemeenten en (specialistische) jeugdhulpaanbieders
- ☐ Samenwerking tussen jeugdhulpaanbieders onderling
- ☐ Concurrentie tussen jeugdhulpaanbieders
- ☐ Samenwerking tussen jeugdhulp en (passend) onderwijs
- ☐ Verbinding tussen jeugdgezondheidszorg en jeugdhulp
- ☐ Samenwerking tussen sociale (wijk)teams en huisartsen
- ☐ Totstandkoming van integraal hulpaanbod (samenhang in de hulp geboden door meerdere organisaties)
- ☐ Lokaal organiseren van jeugdhulp die voorheen regionaal georganiseerd was (schaalverkleining)
- ☐ Verwijzingen van huisartsen of medisch specialisten naar specialistische jeugdhulp
- ☐ Verwijzingen van rechters of gecertificeerde instellingen naar specialistische jeugdhulp
- ☐ Verwijzingen van lokale teams naar specialistische jeugdhulp (opschalen)
- ☐ Nazorg na specialistische hulp (afschalen)
- ☐ Wachttijden en wachtlijsten bij specialistische jeugdhulpaanbieders
- ☐ Wachttijden en wachtlijsten in de lokale teams
- ☐ Beschikbaarheid en borging van specialistische kennis en kunde
- ☐ Toegang tot jeugdhulp (sociale wijkteams, jeugdteams, CJG, etc.)
- ☐ Kwaliteit/expertise bij de lokale teams
- ☐ Het signaleren van en handelen bij onveilige opvoedsituaties bij de lokale teams
- ☐ Samenwerking tussen organisaties rond multiprobleemgezinnen
- ☐ Aantal crisisopnamen
- ☐ Aansluiting jeugdhulp en volwassenen GGZ (wanneer jeugdigen 18 jaar worden)
- ☐ Aansluiting jeugdhulp en sociaal domein (zoals wonen, werken) (wanneer jeugdigen 18 jaar worden)
- ☐ Regierol gemeenten
- ☐ Samenwerking tussen verschillende afdelingen van gemeenten rondom jeugd (zoals veiligheid, onderwijs, sociaal domein, jeugd)
- ☐ (Boven)Regionale gemeentelijke samenwerking
- ☐ Verschillen in visie op de rol van verschillende partijen in het zorgveld
- ☐ Rechten van cliënten bij 'drang' (informatie over de hulp, toestemmingsverlening).
- ☐ Innovatie in de jeugdhulp
- ☐ De rechtspositie van jeugdigen en ouders
- ☐ Administratieve lasten en regeldruk voor jeugdhulpaanbieders en/of professionals
- ☐ Privacy / gebruik van persoonsgegevens van jeugdigen en ouders
- ☐ Financiering van gemeenten (tarieven, wijze van bekostiging, etc.)
- ☐ De aanbestedingsprocedure
- ☐ Vergoedingen voor pleegouders
- ☐ Anders, namelijk [invulvak FormDesk]

70 Geef hier eventueel een toelichting op de knelpunten die u hierboven heeft aangeklikt.

<Open tekstveld, max 250 tekens>

71 Welke positieve ontwikkelingen ziet u sinds de invoering van de Jeugdwet?

<open tekstvak, max 250 tekens>

Deel IV: Slotvragen

72 Wat mist er volgens u nog in de wet?

<voor Formdesk: dit is een openvraag met tekstvak, max 250 tekens>

Het zorglandschap voor de jeugd is volop in beweging. Dit kan mogelijke consequenties hebben voor uw organisatie.

73 Denkt u dat uw organisatie over 5 jaar nog bestaat?

1 Ja, ik denk dat onze organisatie nog bestaat met meer volume (bijvoorbeeld door fusie)
2 Ja, ik denk dat onze organisatie nog bestaat met minder volume
3 Nee
4 Weet ik niet/ geen zicht op

74 Denkt u dat de huidige missie van uw organisatie over 5 jaar nog hetzelfde is?

1 Ja
2 Nee
3 Weet ik niet/ geen zicht op

75 In hoeverre verwacht u dat de huidige expertise van uw organisatie de komende 5 jaar behouden blijft?

1 De expertise wordt vergroot
2 De expertise blijft hetzelfde
3 De expertise wordt minder
4 Weet ik niet/ geen zicht op

76 Mocht u nog antwoorden willen toelichten dan kan dit in het toelichtingsveld hiernaast.

<open tekstvak >

77 Digitale informatiebank

U kunt aanvullende informatie (documenten, websites, ander materiaal) toevoegen, mocht u van mening zijn dat dit relevant is voor de evaluatie van de Jeugdwet.

<afsluitende tekst>

Hartelijk dank voor uw medewerking!

De resultaten uit deze enquête worden gebruikt voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen. Het consortium biedt de resultaten van de wetsevaluatie in het voorjaar van 2018 aan de Tweede Kamer aan.

Mocht u vragen hebben over de Evaluatie van de Jeugdwet kunt u contact opnemen via evaluatiejeugdwet@nji.nl

6.B *Bijlage* Methode en resulten enquête deelstudie veiligheid

In dit hoofdstuk staat de enquête die in het kader van de evaluatie van de Jeugdwet, deelstudie Veiligheid, centraal. Allereerst wordt de opzet en uitvoering beschreven, gevolgd door een beschrijving van de resultaten.

In de deelstudie Veiligheid gaat het om de vraag of de transformatie die de Jeugdwet beoogt, goed op gang is gekomen en of de wet bijdraagt aan toegankelijke, kwalitatief goede en passende hulp aan jeugdigen en hun gezinnen indien er sprake is van (risico's op) onveiligheid.

Belangrijke vragen hierbij zijn: In hoeverre komt het beoogde zorgcontinuüm (preventie, jeugdhulp, gedwongen kader, nazorg) tot stand? Is er aan de voorkant voldoende aandacht voor de veiligheid van kinderen? Wordt er gewerkt aan versterking van het cliëntenperspectief? hoe effectief is drang en onder welke voorwaarden wordt het ingezet? Wat betekent dit voor de rechtspositie van cliënten? In hoeverre dragen de maatregelen van Jeugdbescherming en jeugdreclassering aan de doelen van de Jeugdwet? Hoe werkt de voorwaardelijke machtiging gesloten jeugdhulp in de praktijk en leidt deze tot minder plaatsingen in de gesloten jeugdhulp of tot een korter verblijf?

6.B.1 Aanpak en uitvoering

Om meer zicht te krijgen op de onderzoeksvragen is onder meer een enquête opgesteld. Het was in eerste instantie de bedoeling om deze enquête alleen te versturen naar de bestuurders/directeuren van alle Veilig Thuis organisaties en naar de bestuurder van de Gecertificeerde Instellingen. Er is echter besloten om de enquête ook aan uitvoerend professionals voor te leggen. Hiertoe is aan de bestuurders gevraagd om binnen hun eigen organisatie een professional te benaderen met het verzoek de enquête in te vullen. Eind mei 2017 is de enquête per e-mail naar de betreffende bestuurders verstuurd. Om een zo hoog mogelijke respons te behalen, is op twee momenten een reminder gestuurd (14 juni en 23 juni) en heeft de secretaris van het landelijk netwerk Veilig Thuis haar leden gemaild met de oproep de enquête in te vullen. De deadline voor het invullen van de enquête was 26 juni. Enquêtes die na deze datum zijn binnengekomen, zijn niet meer meegenomen in de analyses.

6.B.2 De enquête

De enquête uit vier delen:

1 *Algemene vragen*. Dit deel betreft enkele vragen over de functie en de organisatie.

2 *Vragen over de Jeugdwet*. Dit deel van de enquête bestaat uit vragen met betrekking tot een aantal relevante thema's: jeugdhulpplicht, kwaliteit jeugdhulp, rechtspositie cliënten, minder intensieve hulp, samenhangende aanpak en ruimte voor de professional.

— *Knelpunten en positieve ontwikkelingen*. Dit deel bestaat uit vragen naar mogelijke knelpunten en positieve ontwikkelingen sinds de invoering van de Jeugdwet.

— *Slotvragen*. Dit deel bestaat uit vragen over de toekomst van de organisatie waar de respondent werkzaam is en wat er volgens de respondent nog mist in de Jeugdwet.

6.B.3 Respons

De enquête is verstuurd naar de directeuren/bestuurders van de Veilig Thuis organisaties (n=26) en van de Gecertificeerde Instellingen (n=15). In totaal hebben 18 bestuurders een enquête ingevuld (44%) en 12 uitvoerend professionals (29%).

6.B.4 Resultaten

Hieronder worden de resultaten van de enquête gepresenteerd. Achtereenvolgens worden de resultaten van de algemene vragen (paragraaf 6.C.4.1), de vragen over de Jeugdwet (paragraaf 6.C.4.2), ervaren knelpunten en positieve ontwikkelingen (paragraaf 6.C.4.3) en de slotvragen (paragraaf 6.C.4.4) weergegeven.

6.B.4.1 Algemene vragen

In Tabel 1.1 worden enkele achtergrondkenmerken gepresenteerd. Meer dan de helft (57%) van de respondenten werkt bij een Veilig Thuis organisatie (VT organisatie) en 43% voor een Gecertificeerde Instelling (GI). Er is sprake van een vergelijkbare verdeling van de bestuurders/directeuren en uitvoerend professionals over beide organisaties. Tien van de 18 bestuurders/directeuren (56%) werken bij een VT organisatie en acht (44%) bij een GI. Van de 12 uitvoerend professionals werker er zeven (58%) bij een VT organisatie en vijf (42%) bij een GI.

Een derde van de respondenten is werkzaam in de regio Zuid, gevolgd door ruim 20% in de regio West en een vijfde in de regio Noord. Twee respondenten zijn werkzaam voor een organisatie die in meer dan één regio werkzaam is.

Tabel 37. Overzicht achtergrondkenmerken respondenten (n=30)

Variabele	Rubrieken	Aantal	%
Organisatie	Gecertificeerde instelling	13	43,3
	Veilig Thuis	17	56,7
Functie	Bestuurder/directeur	18	60,0
	Uitvoerend professional	12	40,0
Regio*	Zuid	10	33,3
	West	7	23,3
	Noord	6	20,0
	Oost	3	10,0
	Midden	2	6,7
	Oost en Zuid	1	3,3
	Oost, Zuid en West	1	3,3

* Zuid = provincies Zeeland, Brabant en/of Limburg, West = provincies Noord-Holland en Zuid-Holland, Noord= provincies Groningen, Friesland en/of Drenthe, Midden = provincies Utrecht en/of Flevoland, Oost = provincies Overijssel en/of Gelderland

Vervolgens is in dit deel van de enquête aan de respondenten gevraagd naar de belangrijkste boodschap over de Jeugdwet. In totaal hebben 21 respondenten deze vraag beantwoord. In de tabel hieronder staan de antwoorden van respondenten weergegeven.

Tabel 38. Antwoorden op de open vraag '*Wat is de belangrijkste boodschap over de Jeugdwet die u wilt meegeven?*

- Er moet meer in de jeugdwet staan over het feit dat preventieve jeugdbescherming (drang) een volwaardig product is van de GI. De jeugdwet moet gelden tot 23 jaar.
- Jeugdwet geeft bewust ruimte voor het toetreden van nieuwe Gecertificeerde Instellingen. Hiermee wordt innovatie en kwaliteitsverbetering binnen de sector bevorderd. Er moet op toegezien worden dat die ruimte er blijft!
- Schrap de marktwerking/aanbesteding voor de GI's uit de Jeugdwet! Geef ons de tijd om de wet uit te voeren zoals beoogd (10-15jr) en zorg voor voldoende financiële middelen om dit te doen.
- Belicht het specifieke ambacht van jeugdbescherming en jeugdreclassering dat specifieke competenties/kwaliteit vraagt van professionals en GI-organisatie en dus ook een passend tarief vraagt.
- De jeugdwet laten samengaan met een totale decentralisatie, bezuiniging en marktwerking, terwijl kwaliteitseisen toenemen, heeft als uitwerking dat de complexiteit enorm is toegenomen. Regie op de overgang ontbreekt en daardoor verloopt het proces van invoering moeizaam.
- Jeugdwet zorgt voor veel discussie over het systeem en weinig over de inhoud. Haal het systeem aub niet weer overhoop, maar haal de "fouten" uit de jeugdwet. Bij fouten denk ik vooral aan het woonplaatsbeginsel, administratieve rompslomp en aanbesteding en concurrentie in het gedwongen kader, en concurrentie in het algemeen (staat samenwerking in de weg) Daarnaast is het belangrijk faire tarieven te hanteren.
- Twee jaar na dato zijn helaas nog steeds niet alle wijk- en gebiedsteams toegerust in het adequaat uitvoeren van de vrijwillige jeugdhulpverlening. Dit komt m.i. enerzijds door het

ontbreken van expertise, anderzijds het ontoereikende budget waardoor er een hoge werkdruk is en budgetplafonds overschreden worden.

- Ik ben een voorstander van de nieuwe jeugdwet omdat voornamelijk preventie en aandacht voor samenwerking belangrijk zijn. Ook is het belangrijk om vanuit het oogpunt te kijken dat kinderen zolang mogelijk een veilige thuissituatie moeten kunnen behouden in samenwerking met een betrokken netwerk. Aandachtspunt is het aanbod van zorg/jeugdhulp. dit aanbod sluit onvoldoende aan op de vraag.
- Ik ben van mening dat het ontschotten en toegankelijker maken in de jeugdhulpverlening niet gelukt is. Mensen zoeken de snelste weg om hulp te vinden die voor hen prettig is, dit is vaak de huisarts. Dit betekend niet perse dat hulp wordt ingezet die noodzakelijk is. De monitoring op zorg is op dat moment een stuk minder. Hulpvragen, ook bij de gemeente, zal zo makkelijk moeten zijn, dat je dit kan doen, zonder daar een onnodig grote drempel voor te hoeven overstappen. Ook wil ik graag aandacht vragen voor het gegeven dat gezagsbeëindiging nu soms sneller wordt ingezet, dit is ook wettelijk haalbaar. Een kind sneller duidelijkheid geven is heel belangrijk maar of een voogdij de gepaste oplossing is?
- Belangrijk is dat er overeenstemming is over de aanpak tussen de gemeenten. Het is nog te versnipperd.
- Er lijkt een mismatch tussen de taken in de Jeugdwet en de gelden die je daarvoor nodig hebt.
- Meer aandacht besteden aan preventieve interventies en dat betekent daarop meer investeren. De regeldruk verminderen, weken vanuit vertrouwen ipv controle.
- De jeugdwet wordt in het dagelijks handelen (te) weinig als uitgangspunt genomen door professionals.
- Aandacht voor het hele gezin/huishouden.
- De kwaliteit van de uitvoering lokaal vraagt doorontwikkeling net als het effectief overdragen van de jeugdige.
- Doel van de Jeugdwet is om de bestuurlijke verantwoordelijkheid over de gehele jeugd bij gemeenten neer te leggen, zodat er dichtbij, eerder en vanuit een bredere blik (gezin) ondersteuning geboden kan worden, om zo verergering van de problematiek te voorkomen. Hieronder een aantal thema's die ons bezig houden.
  - Zijn lokale teams in staat om deze preventieve insteek vorm te geven of krijgen ze zoveel andere taken zodat zij niet meer toekomen aan de preventie. Lokale teams komen ook daadwerkelijk in dienst bij gemeenten. Wat doet dat met hun professionaliteit als beroepsgeregistreerde hulpverlener.
  - De Jeugdwet verbonden aan de andere decentralisaties zorgt ervoor dat gemeenten met de Participatiewet en Werk&inkomen en de WMO de Jeugdactiviteiten vertalen in verwijzing/indicaties afgeven ipv ondersteuning beiden tbv preventieve insteek.
  - Zijn gezinnen in beeld bij de gemeente. Veilig Thuis krijgt weinig meldingen rechtstreeks van lokale teams. Borging van GI en VT in de lokale teams (SAVE) komt mondjesmaat op gang.
  - Financiering vanuit gemeenten. Vraagstuk aanbesteden of subsidiering. Binnen de jeugdhulp wordt op de intensieve vormen bezuinigd. Voor de doelgroep van de GI wordt het lastig om bestendige zorgvormen, vaak 24 uurvoorzieningen, in te zetten. Visievorming rondom zorglandschap tussen gemeenten en organisaties als VT/GI en aanbieders komt niet van de grond.

— Waar is het ook weer om begonnen? Beschouw vooral het totale speelveld. Het gaat om een samenwerking tussen nulde, eerste en tweede lijn en ook onderwijs, huisartsen etc. Neem ook financiële aspecten mee in overweging. Die zijn vaak van groot belang naast inhoudelijke drijfveren.
— De overheveling van de verantwoordelijkheid van de jeugdzorg naar gemeente is op papier geregeld met de nieuwe jeugdwet, maar in de praktijk staat nog niet alles helemaal, waardoor zaken nog niet altijd zo 'soepel' verlopen, zoals het bedacht is.
— Ik mis vooral gedragswetenschappers werkzaam in het lokale veld hierdoor ben ik van mening dat er soms te laat wordt opgeschaald maar mensen ook niet goed weten hoe te handelen omdat er vaak geen professional is op dat gebied die mee kan denken wanneer je welke zaken gaat opschalen.
— De noodzaak van het investeren in preventie wordt onvoldoende belicht. Sinds de invoering van de jeugdwet is er weinig veranderd als het gaat om vereenvoudigen van instroom en continuering van zorg. de gemeenten moeten enorm veel registreren voor hun accountantsverklaring en dat zorgt voor veel regeldruk, administratie en dubbel werk.
— Er is onvoldoende ingeschat m.i. wat het gevolg is van de Jeugdwet op de gemeenten. De gemeenten hebben er een hele verantwoordelijkheid bij gekregen (met name op het jeugdzorg vlak), waar ze onvoldoende op voorbereid waren (of nog steeds zijn). Dit kun je o.a. zien aan het voorbeeld van het meisje dat in Hoogeveen van de flat viel. De transitie is te snel gegaan en het verschillende beleid van de gemeenten versnippert de zorg aan jeugdigen. Het mag niet zo zijn dat jeugdigen in de ene gemeente betere zorg of aandacht krijgen, dan in de andere gemeente het geval is.

6.B.4.2 Vragen over de Jeugdwet

Jeugdhulpplicht

Gemeenten hebben de plicht om passende hulp te leveren aan jeugdigen en gezinnen die dat nodig hebben; lichte hulp waar kan en zware hulp indien nodig. De gemeente moet zorgen voor kwantitatief en kwalitatief voldoende aanbod van jeugdhulp, jeugdreclassering en jeugdbescherming en de inzet van Veilig Thuis. Dit aanbod dient passend en tijdig beschikbaar te zijn.

Met betrekking tot het thema *Jeugdhulpplicht* is aan de respondenten gevraagd in hoeverre een aantal praktijksituaties volgens hen van toepassing is. Deze vragen bestonden uit de volgende antwoordcategorieën: 0=*nooit,* 1=*soms,* 2=*vaak,* 3=*altijd,* 8=*weet ik niet/geen zicht op*, 9=*n.v.t.*

In Tabel 39 zijn de antwoorden op de zeven praktijksituaties weergegeven. Het blijkt dat alle praktijksituaties al in enige mate van toepassing zijn. Twee zaken springen er uit. Zo vindt ruim 80% van de respondenten dat VT vaak tot altijd een herkenbaar en toegankelijkheid advies- en meldpunt voor professionals is. Daarnaast is meer dan 90% van mening dat de eigen organisatie aangemelde cliënten vaak tot altijd tijdig helpt.

Tabel 39. Praktijksituaties m.b.t. *jeugdhulpplicht* (n=30)

Variabele	Rubrieken	Aantal	%
Ouders en kinderen weten waar aan te kloppen met hulpvraag over veilig opgroeien	Soms	21	70,0
	Vaak	8	26,7
	Weet ik niet/geen zicht op	1	3,3
VT herkenbaar en toegankelijk advies- en meldpunt voor burgers	Soms	15	50,0
	Vaak	12	40,0
	Altijd	1	3,3
	Weet ik niet/geen zicht op	2	6,7
VT herkenbaar en toegankelijk advies- en meldpunt voor professionals	Soms	5	16,7
	Vaak	21	70,0
	Altijd	4	13,3
Aangemelde cliënten tijdig geholpen door onze organisatie	Soms	2	6,7
	Vaak	18	60,0
	Altijd	10	33,3
Veiligheidsrisico's bij gezinnen tijdig gesignaleerd door lokale teams	Soms	22	73,3
	Vaak	8	26,7
	Altijd	-	-
Voldoende competenties bij lokale teams om adequate regie te voeren op veiligheid gezin	Soms	25	83,3
	Vaak	5	16,7
	Altijd	-	-
Voldoende expertise bij lokale teams om bij onveiligheid adequaat door te verwijzen en specialisme te betrekken	Soms	24	80,0
	Vaak	6	20,0
	Altijd	-	-

Verschillen bestuurders/directeuren versus uitvoerend professionals

Over de mate waarin cliënten die worden aangemeld tijdig door de organisatie worden geholpen oordelen de bestuurders/directeuren iets positiever dan de uitvoerend professionals. Daar waar ruim 80% van de professionals vindt dat dit vaak het geval is, is de helft van de bestuurders/ directeuren (n=9) van mening dat dit altijd al het geval is.

Kwaliteit

De Jeugdwet beoogt bij te dragen aan de kwaliteit van de jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering en Veilig Thuis. Gemeenten zijn verantwoordelijke voor de kwaliteit van de uitvoering ervan. Het uitgangspunt is dat het stelsel voor jeugd beter, efficiënter en effectiever wordt.

Met betrekking tot het thema *Kwaliteit* is allereerst aan de respondenten gevraagd in hoeverre een aantal wettelijke eisen bijdraagt aan de kwaliteit in situaties waar onveiligheidsrisico's spelen. Deze vragen bestonden uit de volgende antwoordcategorieën: 0=*werkt sterk tegen* 1= *werkt enigszins tegen* 2=*draagt deels bij* 3= *draagt veel bij* 8= *weet ik niet/geen zicht op* 9=*n.v.t.* In Tabel 40 zijn de resultaten gepresenteerd. Niet alle vragen zijn aan alle respondenten voorgelegd. Tussen haakjes is aangegeven

of een vraag bestemd is voor respondenten van een VT organisatie of van een GI. Indien een vraag voor alle respondenten is bedoeld, staat er niks achter de vraag vermeld.

Uit Tabel 1.4 blijkt dat de meeste respondenten vinden dat de wettelijke eisen deels tot veel bijdragen aan de kwaliteit. Voor het 'Samenwerkingsprotocol Veilig Thuis, Politie en OM over politiemeldingen huiselijk geweld' vindt zelfs 100% van de respondenten dat dit deels tot veel bijdraagt. Een enkeling vindt dat de wettelijke eisen soms tegenwerken.

Tabel 40. Wettelijke eisen m.b.t. *kwaliteit* (n=30)

Variabele	Rubrieken	Aantal	%
Normenkader voor uitvoering jeugdbescherming en jeugdreclassering (GI)	Werkt sterk tegen	1	7,7
	Werkt enigszins tegen	1	7,7
	Draagt deels bij	8	61,5
	Draagt veel bij	3	23,1
Wettelijke kwaliteitseisen voor VT organisaties, zoals plan van aanpak, norm verantwoorde werktoedeling, cliëntenraad (VT)	Werkt sterk tegen	1	5,9
	Werkt enigszins tegen	2	11,8
	Draagt deels bij	7	41,2
	Draagt veel bij	6	35,3
	Weet ik niet/geen zicht op	1	5,9
Gemeentelijke eisen aan VT en GI in aanvulling op wettelijke kwaliteitseisen	Werkt sterk tegen	1	3,3
	Werkt enigszins tegen	2	6,7
	Draagt deels bij	14	46,7
	Draagt veel bij	10	33,3
	Weet ik niet/geen zicht op	3	10,0
Verplichting tot waarheidsvinding (GI)	Werkt sterk tegen	2	15,4
	Werkt enigszins tegen	1	7,7
	Draagt deels bij	8	61,5
	Draagt veel bij	1	7,7
	N.v.t.	1	7,7
Samenwerkingsprotocol Veilig Thuis, Politie en OM over politiemeldingen huiselijk geweld (VT)	Werkt sterk tegen	-	-
	Werkt enigszins tegen	-	-
	Draagt deels bij	9	52.9
	Draagt veel bij	8	47.1
Samenwerkingsprotocol tussen GI en gemeenten over inzet jeugdhulp tijdens kinderbeschermingsmaatregel (GI)	Werkt sterkt tegen	-	-
	Werkt enigszins tegen	1	7,7
	Draagt deels bij	9	69,2
	Draagt veel bij	3	23,1

Vervolgens is met betrekking tot het thema *Kwaliteit* een aantal praktijksituaties voorgelegd met de vraag in hoeverre deze van toepassing zijn. Deze vragen bestonden uit de volgende antwoordcategorieën: 0=*nooit,* 1=*soms,* 2=*vaak,* 3=*altijd,* 8=*weet ik niet/geen zicht op*, 9=*n.v.t.*

Sommige vragen zijn alleen gesteld aan respondenten werkzaam bij een VT organisatie, sommige alleen aan respondenten werkzaam bij een GI en andere vragen zijn aan alle respondenten gesteld. De resultaten zijn in Tabel 41 gepresenteerd.

Gekeken naar de praktijksituaties die op de eigen organisatie van toepassing zijn, geven de respondenten aan dat de HBO- en WO-opgeleide professionals vrijwel altijd geregistreerd staan in een kwaliteitsregister. Het merendeel van de respondenten vindt bovendien dat de eigen organisatie al goed zorgt voor het op pijl houden van de kwaliteit van de geboden zorg.

Wat betreft de rol van de gemeenten bij een aantal zaken antwoordt een groot deel van de respondenten weliswaar met soms, maar vindt ook een deel dat bepaalde zaken al vaak of zelfs altijd al het geval zijn. Zo vindt de helft van de respondenten dat gemeenten vaak tot altijd zorgen voor voldoende middelen om de kwaliteit van de geboden inzet op pijl te houden, vindt iets meer dan 60% van de GI respondenten dat gemeenten vaak tot altijd voldoende aanbod hebben ingekocht zodat zij uitvoering kunnen geven aan het traject dat door de kinderrechter is opgelegd, vragen gemeenten volgens 87% van de respondenten vaak tot altijd om inzicht in de kwaliteit van de geboden inzet en levert de wijze van toezicht houden volgens ruim de helft van de respondenten vaak tot altijd een bijdrage aan de kwaliteit. Een aandachtspunt is het jeugdhulpaanbod dat GI's willen inzetten tijdens een maatregel. Volgens driekwart van de respondenten van GI's is dit aanbod nog lang niet altijd tijdig beschikbaar.

Verschillen bestuurders/directeuren versus uitvoerend professionals

Bestuurders/directeuren en uitvoerend professionals oordelen t.a.v. vijf praktijksituaties enigszins verschillend. Bestuurders/directeuren zijn iets positiever over de mate waarin de eigen organisatie de kwaliteit van de geboden inzet op pijl houdt, de mate waarin gemeenten zorgen voor voldoende middelen om de kwaliteit op pijl te houden, de mate waarin gemeenten hen betrekken bij het op gang brengen van vernieuwing en verbetering, de mate waarin gemeenten een plaatsing in een gezinssetting bij een uithuisplaatsing mogelijk maken en tot slot over de mate waarin de inzet van drang in het vrijwillig kader bijdraagt aan een goede taakuitvoering in et gedwongen kader.

Verschillen GI versus VT

Wat betreft de mate waarin de inzet van drang in het vrijwillig kader bijdraagt aan een goede taakverdeling in het gedwongen kader verschillen de respondenten van GI's en VT organisaties. Tweederde van de respondenten van GI's is van mening dat dit altijd het geval is, terwijl dit maar voor 46% van de respondenten geldt.

Tabel 41. Praktijksituaties m.b.t. *kwaliteit* (n=30)

Variabele	Rubrieken	Aantal	%
Onze organisatie zorgt voor op pijl houden van kwaliteit geboden zorg	Soms	2	6,7
	Vaak	15	50,0
	Altijd	13	43,3
Gemeenten zorgen voor voldoende middelen om kwaliteit geboden zorg op pijl te houden	Soms	15	50,0
	Vaak	11	36,7
	Altijd	4	13,3
Onze HBO en WO-opgeleide professionals staan geregistreerd in kwaliteitsregister	Soms	-	-
	Vaak	2	6,7
	Altijd	28	93,3
Gemeenten hebben voldoende aanbod ingekocht om uitvoering te kunnen geven aan traject door kinderrechter opgelegd (GI)	Soms	5	38,5
	Vaak	6	46,2
	Altijd	2	15,4
In te zetten jeugdhulpaanbod tijdens maatregel is tijdig beschikbaar (GI)	Soms	10	76,9
	Vaak	3	23,1
	Altijd	-	-
Gemeenten maken bij uithuisplaatsing opname in gezinssetting mogelijk	Soms	14	46,7
	Vaak	10	33,3
	Altijd	1	3,3
	Weet ik niet/geen zicht op	5	16,7
Gemeenten vragen onze organisatie inzicht te bieden in kwaliteit van geboden inzet	Soms	2	6,7
	Vaak	11	36,7
	Altijd	15	50,0
	Weet ik niet/geen zicht op	2	6,7
Gemeenten betrekken onze organisatie om vernieuwing en verbetering op gang te brengen	Soms	16	53,3
	Vaak	7	23,3
	Altijd	6	20,0
	Weet ik niet/geen zicht op	1	3,3
Wijze van toezicht houden op onze organisatie draagt bij aan kwaliteit	Soms	12	40,0
	Vaak	13	43,3
	Altijd	4	13,3
	Weet ik niet/geen zicht op	1	3,3
Inzet drang in vrijwillig kader draagt bij aan goede taaktuitvoering in gedwongen kader	Nooit	1	3,3
	Soms	9	30,0
	Vaak	7	23,3
	Altijd	8	26,7
	Weet ik niet/geen zicht op	4	13,3
	N.v.t.	1	3,3

Vervolgens is de respondenten gevraagd een cijfer te geven voor de vraag in hoeverre de kwaliteit van de door hun organisatie geboden inzet sinds de invoering van de Jeugdwet is verbeterd. Het gemiddelde cijfer bedraagt een 5,9. Gekeken naar de afzonderlijke antwoorden, blijkt het merendeel

van de respondenten (n=16) een 6 of een 7 te geven. Er zijn geen verschillen tussen de cijfers van bestuurders/directeuren en uitvoerend professionals.

In de tabel hieronder zijn de toelichtingen van respondenten op de vorige vraag weergegeven.

Tabel 42. Toelichting van respondenten op de vraag '*In hoeverre is sinds de invoering van de Jeugdwet binnen uw organisatie de kwaliteit van de door uw organisatie geboden inzet verbeterd?*'

- Invoer Jeugdwet heeft geen directe relatie tot kwaliteit van ons werk. Kwaliteit moet je altijd leveren
- Wij bestaan pas sinds mei 2016 en zijn in februari 2017 met de eerste gezinnen aan de slag gegaan
- door intensieve samenwerking wordt duidelijk wat er over en weer nodig is en men stelt eisen aan de kwaliteit die wij vervolgens leveren
- Ik heb veel kritiek op Jeugdwet en de uitvoering daarvan, maar we doen het samen (vanuit perspectief veiligheid kind en gezin) beter is dan voor transitie. Bv één gezin, één plan, één regisseur, gezinsgericht werken, rol lokale teams, ketenaanpak etc
- Pos: Gemeente meer zicht op casuïstiek, waardoor meer integraal gewerkt kan worden. Ook Normenkader gevolg: kwaliteitscyclus aangescherpt. Meer externe gerichtheid professionals Neg; Meer schijven, vroeger 1 BJZ, ontwrichting bij Zorgaanbieders.
- Continuïteit zorg onder druk door vele wisselingen van medewerkers in het primair proces, veel tijdverlies door werven/inwerken nieuwe medewerkers. Onduidelijkheid zorgopdrachten, geen regio-afspraken rond veiligheid, weinig variatie in aanbod zorg.
- Voor de invoering van de jeugdwet leverden wij ook al hoge kwaliteit. De kwaliteit is ongeveer hetzelfde gebleven, maar wij blijven voortdurend verbeterslagen maken. verhoogde werkdruk draagt niet bij aan verbetering kwaliteit
- Als organisatie zijn we nog meer gericht op samenwerking met de cliënt en onze partners
- Drang hoort niet bij de jeugdbescherming, kwaliteit vanuit het wijkteam nog onvoldoende om dit op zich te nemen, verbinding tussen gedwongen en vrijwillig kader nog niet optimaal, inkoop zorg van gemeente schiet tekort/sluit onvoldoende aan
- Ik denk dat er meer geprofessionaliseerd is. tevens vind ik dat onze organisatie zich hard maakt voor kwaliteit. Echter worden ons door verschillende , verplichten opgelegd in he uitvoeren van checklists. De cliënt gaat af en toe verloren hierdoor.
- Zaken kunnen in drang door goede samenwerking met het wijkteam rn duidelijke voorwaarden vanuit save vaak snel worden afgesloten. Wanneer afsluiting niet mogelijk is of wanneer de zaak terug komt is er al snel zicht op wat nodig is doordat dezelfde
- We zijn goed op weg maar overdragen naar het lokale veld blijft precair en dat geldt ook voor de beschikbare middelen.
- kwaliteit is gelijk, uitdaging zit hem in de uitvoering in de regionale en gemeentelijke (nieuwe) ketens
- De invoering van de toetsingskaders (stap 1 en met name stap 2), dragen enorm bij aan de samenwerking in de keten. Dat is écht beduidend beter dan voor de vorming van VT (toen je bijv nog AMK en SHG had).

- er is nog onvoldoende rust in het sociale domein om effectief te kunnen samenwerken, zowel in voorveld als maatwerk
- Invoering van het triagemodel om te komen tot een gewogen beoordeling in combinatie met de snelle verbinding met het lokale veld maakt dat HV snel kan worden ingezet en overdracht snel kan worden afgerond
- Er is meer sturing op; lokaal en zo vroeg mogelijk oppakken. gemeenten voelen de verantwoordelijkheid, hebben meer zicht op de aard en omvang van de problematiek. Netwerkpartners zijn bereid om samen op te trekken.
- we zijn van ver gekomen. Zijn inmiddels verbeteringen zichtbaar maar is ook nog veel te doen.
- De kwaliteit van onze organisatie was voor de invoering van de Jeugdwet al kwalitatief goed. Door het Normenkader bij de GI is het kwaliteitskader van VT is deze ontwikkeling verder doorgezet.
- NB Mijn organisatie bestaat nog kort, is volop in (door)ontwikkeling. Het veld is nog niet voldoende getransformeerd. Betreft ontwikkeling toegang en preventie/0de lijn, voldoende capaciteit en kwaliteit 1ste en 2de lijn, fin. ruimte voor innovatie.
- Ik heb de indruk dat door de samenvoeging van het AMK en het Steunpunt Huiselijk Geweld, de kwaliteit van de zorg is verbeterd, doordat de kennis over veiligheid breder bekeken wordt.
- Het is niet verbeterd, er is nog een hoop te doen. Mijn mening is dat er veel "papieren" dossiers zijn die van het ene bureau naar het andere gaan waardoor cliënten onvoldoende worden gezien en gehoord.
- De kwaliteit van de inzet van Veilig thuis staat min of meer los van de invoering van de jeugdwet. Na samenvoeging van het AMK en het ASHG is in 2 jaar tijd veel geïnvesteerd in kwaliteitsverbetering en verbetering van de processen (los vd jeugdwet)
- 24 gemeenten hebben 24 verschillende verwachtingen. Deze versnippering betekent een uitdaging voor de kwaliteit van onze organisatie.

In de tabel hieronder zijn de antwoorden van respondenten af te lezen op de vraag *'Wat zou volgens u verder bijdragen aan de verbetering van de kwaliteit van uw organisatie?'*.

Tabel 43. Antwoorden van respondenten op de vraag '*Wat zou volgens u verder bijdragen aan de verbetering van de kwaliteit van uw organisatie?*'

- Verlaging van de caseload verbetering samenwerking met de hoge scholen ivm opleiding beter toegerust op praktijk. Meer onderzoek naar effectiviteit (samen met universiteiten)
- Verlaging caseload juiste inkoop zorg minder toezichthouders
- Verlaging caseload naar 10 gezinnen per fte - leveringsplicht zorgaanbieders - Landelijke richtlijnen voor wijkteams m.b.t. opschalen naar JB - JB/JR uit het tuchtrecht - preventieve jeugdbescherming landelijk invoeren in opdrachten voor GI's
- Helder en meetbaar maken van deze eisen en tussen gemeenten geen tegenstrijdig of diverse eisen, dit is niet uitvoerbaar en maakt de adm last hoog
- Minder, en ieg geen tegenstrijdig (!) toezicht - voldoende financiële middelen - eenduidiger kaderstelling in de lokale samenwerking (minder verschillende eisen en vereisten vanuit gemeenten, zowel inhoudelijk als administratief)

- Meer budget voor innovatie. Meer partnerschip met opdrachtgever door langdurige contracten, waardoor aan transformatie gewerkt kan worden
- Per regio goede regie op proces en inhoud, duidelijke kaders vanuit gemeenten, voldoende vertrouwen en tijd.
- Financiële ruimte om te innoveren, stabiliteit in regels, instroom, en tarieven. Meerjarige afspraken.
- Voldoende geschrikt personeel samenwerking met gemeentes verder verdiepen.
- Drang zaken naar het wijkteam. Overleg met gemeente over inkoop van zorg, betere aansluiting op behoefte. Wijkteam werkt projectmatig kort samen met jeugdbescherming waardoor zij regie kunnen nemen en drang kunnen overnemen.
- Meer samenwerking tussen de verschillende kwaliteitsinstanties, waardoor er maar beperkt gescoord moet worden, nu RIS/ LIRIK/ STEP/ EXIT en als je pech hebt nog meer. Samenvoegen en vereenvoudigen zal de cliënt ten goede komen.
- Werker betrokken is. Hierdoor kunnen snel besluiten in belang van het kind genomen worden. Er kan soms door drukte een zaak niet heel direct opgepakt worden. Bijna altijd wel. Dit is echt een meerwaarde. Snel handelen bevordert de kwaliteit.
- Kunnen overdragen aan het lokale veld zonder dat deze meldingen weer terugkeren bij VT.
- Meer uniformiteit in beleid tussen de gemeenten
- Tijd om verdere professionalisering binnen VT tot stand te brengen. Meer focus op expertise, preventie en consultatie, dus ondersteuning van het lokale veld.
- In de zorg systemisch werken, er is nog te veel vanuit één perspectief
- Tijd, middelen en trainen, opleiden en leertuinen
- Door de invoering van de wet en daarmee de gemeentelijke verantwoordelijkheid vraagt een andere wijze van werken. Kwaliteitskaders zijn nog te veel op het oude wijze (vanuit zuilen) werken gericht.
- In elk geval voldoende middelen. Mogelijkheden tot verantwoord 'experimenteren'. Bv om ketens te verkorten. Bouwen aan vertrouwen tussen samenwerkingspartners.
- Financiële middelen landelijke uniformiteit onafhankelijkheid
- Een goed werkend en ondersteunend registratiesysteem. Lange termijn financiering door de gemeente ipv per jaar.
- Meer ondersteuning door professionals, meer samenwerking met lokale veld en gespecialiseerde instellingen, er wordt nu gewerkt aan MDA++ dat is ook een verbeteringsslag, er wordt al wel veel gewerkt aan verbetering de laatste periode.
- Meer aandacht en tijd voor verbinding en samenwerking met ketenpartners. Een ander registratiesysteem (meer ondersteunend).Minder wachtlijsten bij de GI's zodat we sneller door kunnen geleiden. Minder regeldruk bij gemeenten
- Meer tijd en geld om de onderzoeken en beschermingsmaatregelen met meer inhoud uit te kunnen voeren. Het wordt steeds meer veredeld productiewerk, terwijl het om mensen en complexe problematiek gaat. Het is belangrijk dat iedereen voldoende aandacht
- Betere samenwerking met de wijkteams en het CJG zodat overdrachten beter lopen, mensen eerder hulp kunnen krijgen. Wachtlijsten voor hulp zullen aangepakt moeten worden.

Rechtspositie cliënten

Met de Jeugdwet dient de rechtspositie (privacy, toestemmingsvereisten, betrokkenheid in besluitvorming etc.) van jeugdigen te worden gewaarborgd.

In totaal zijn zeven praktijksituaties m.b.t. de *rechtspositie van cliënten in het gedwongen kader* voorgelegd. Deze vragen bestonden uit de volgende antwoordcategorieën: 0=*nooit,* 1=*soms,* 2=*vaak,* 3=*altijd,* 8=*weet ik niet/geen zicht op*, 9=*n.v.t.* Slechts één praktijksituatie is alleen voor medewerkers van een GI van toepassing. In Tabel 44 zijn de antwoorden weergegeven.

Respondenten weten over het algemeen goed welke informatie over cliënten zij met samenwerkingspartners mogen delen en het merendeel gaat daar ook zorgvuldig mee om. Wat betreft de mate waarin andere organisaties zorgvuldigheid betrachten t.a.v. cliëntgegevens zegt tweederde dat dit vaak tot altijd het geval is, maar ook 30% dat dit soms het geval is. Meer dan 80% geeft aan vaak tot altijd rekening te houden met wensen en ideeën van cliënten bij het bepalen van de meest passende inzet rekening te houden met de wensen van cliënten. In hoeverre gemeenten bij de inkoop rekening houden met de achtergrond of geloofsovertuiging van cliënten verschillen de meningen. Cliënten worden meestal uitgenodigd voor casusoverleggen.

Tabel 44. Praktijksituaties m.b.t. *rechtspositie cliënten* (n=30)

Variabele	Rubrieken	Aantal	%
Duidelijk is welke informatie over cliënten gedeeld mag worden met samenwerkingspartners	Soms	2	6,7
	Vaak	13	43,3
	Altijd	15	50,0
Wij gaan zorgvuldig om met gegevens van jeugdigen en ouders	Soms	-	-
	Vaak	11	36,7
	Altijd	19	63,3
Andere organisaties gaan zorgvuldig om met gegevens van jeugdigen en ouders	Soms	9	30,0
	Vaak	17	56,7
	Altijd	3	10,0
	Weet ik niet/geen zicht op	1	3,3
Onze organisatie neemt wensen en oplossingsrichtingen van cliënten mee voor bepalen van meest passende inzet	Soms	5	16,7
	Vaak	18	60,0
	Altijd	7	23,3
Gemeenten hebben bij inkoop van jeugdbescherming en –reclassering rekening gehouden met achtergrond of geloofsovertuiging van cliënten (GI)	Soms	4	30,8
	Vaak	1	7,7
	Altijd	4	30,8
	Weet ik niet/geen zicht op	4	30,8
Cliënten worden uitgenodigd voor casus overleggen waarbij besluitvorming over hulp plaatsvindt	Soms	5	16,7
	Vaak	11	36,7
	Altijd	13	43,3
	Weet ik niet/geen zicht op	1	3,3
Rechten van cliënten bij inzet drang zijn geborgd; duidelijk is dat het hulp in vrijwillig kader betreft	Soms	2	6,7
	Vaak	11	36,7
	Altijd	14	46,7
	Weet ik niet/geen zicht op	2	6,7
	N.v.t.	1	3,3

Verschillen bestuurders/directeuren versus uitvoerend professionals

Wat betreft de mate waarin de organisatie wensen en oplossingsrichtingen van cliënten meeneemt voor het bepalen van de meest passende inzet verschillen bestuurders/directeuren en uitvoerend professionals enigszins. Nagenoeg alle bestuurders/directeuren (94%) vindt dat dit vaak tot altijd het geval, terwijl dit voor 67% van de uitvoerend professionals het geval is.

Ook verschillen de twee groepen wat betreft de mate waarin de rechten van cliënten bij de inzet van drang zijn gewaarborgd. Bestuurders/directeuren zijn hierover iets positiever gestemd.

Verschillen GI versus VT

Respondenten van de GI's oordelen positiever dan respondenten werkzaam in VT organisaties over de mate waarin de rechten van cliënten bij de inzet van drang zijn geborgd. Driekwart van de

respondenten werkzaam bij een GI geeft aan dat dit altijd het geval is, tegen een derde van de respondenten werkzaam in VT organisaties.

Minder intensieve hulp

De wet op de Jeugdzorg beoogt een vermindering van de druk op de intensieve zorg door versterking van de eigen kracht, preventie en generalistische basisvoorzieningen. De achterliggende gedachte is dat bij gezinnen die adequaat preventie hulp krijgen, wordt voorkomen dat de problematiek verslechtert en uiteindelijk langdurige intensieve zorg (in het gedwongen kader) ingezet moet worden.

Met betrekking tot het thema *Minder intensieve hulp* is aan de respondenten gevraagd in hoeverre een aantal praktijksituaties van toepassing is. Deze vragen bestonden uit de volgende antwoordcategorieën: 0=*nooit,* 1=*soms,* 2=*vaak,* 3=*altijd,* 8=*weet ik niet/geen zicht op*, 9=*n.v.t.*

Sommige vragen zijn alleen gesteld aan respondenten werkzaam bij een VT organisatie, sommige alleen aan respondenten werkzaam bij een GI en andere vragen zijn aan alle respondenten gesteld. In Tabel 45 zijn de antwoorden weergegeven.

Uit Tabel 45 komt naar voren dat sommige praktijksituaties m.b.t. minder intensieve hulp meer van toepassing zijn dan andere. Zo zijn de respondenten van de GI's heel positief over het actief op zoek gaan van hun professionals om de eigen kracht en het netwerk van cliënten in te schakelen (100% antwoordt vaak/altijd). Daarnaast geeft bijna 70% aan vaak tot altijd een familiegroepsplan te maken met cliënten.

De respondenten van VT organisaties zijn positief over de mate waarin hun professionals het sociale netwerk in kaart brengen en dit zoveel als nodig inzetten voor de veiligheid. Ze zijn iets minder positief wanneer het gaat om het bieden voor voorlichting en ondersteuning aan cliënten bij het maken van een familiegroepsplan. Slechts een kwart is van mening dat dit vaak tot altijd gebeurt. De registratie van binnengekomen meldingen verdient aandacht. Iets meer dan 20% geeft aan dat deze nooit worden geregistreerd in de Verwijsindex Risico Jongeren, slechts een derde geeft aan dat dit altijd gebeurt.

Volgens de respondenten hebben cliënten nog lang niet altijd een preventief aanbod ontvangen voordat zij zijn doorverwezen (70% antwoordt soms).

De voorwaardelijke machtiging gesloten jeugdhulp is volgens een deel van de respondenten soms een geschikt middel om het aantal plaatsingen in de gesloten jeugdhulp te beperkten/bekorten; een deel zegt hier zicht op te hebben.

Tabel 45. Praktijksituaties m.b.t. *minder intensieve hulp* (n=30)

Variabele	Rubrieken	Aantal	%
Cliënten hebben preventief aanbod ontvangen over (veilig) opgroeien alvorens te zijn doorverwezen naar onze organisatie	Soms	21	70,0
	Vaak	4	13,3
	Altijd	-	-
	Weet ik niet/geen zicht op	5	16,7
Onze professionals bieden voorlichting en ondersteuning aan cliënten bij maken van familiegroepsplan (VT)	Nooit	2	11,8
	Soms	8	47,1
	Vaak	3	17,6
	Altijd	1	5,9
	Weet ik niet/geen zicht op	1	5,9
	N.v.t.	2	11,8
Onze professionals maken familiegroepsplan met cliënten (GI)	Nooit	1	7,7
	Soms	3	23,1
	Vaak	5	38,5
	Altijd	4	30,8
Binnengekomen meldingen worden geregistreerd in Verwijsindex Risico Jongeren (VT)	Nooit	4	23,5
	Soms	4	23,5
	Vaak	2	11,8
	Altijd	5	29,4
	Weet ik niet/geen zicht op	2	11,8
Onze professionals brengen sociale netwerk in kaart en zetten dit zoveel als nodig in voor veiligheid (VT)	Soms	3	17,6
	Vaak	8	47,1
	Altijd	6	35,3
Onze professionals zoeken actief met cliënten naar mogelijkheden om eigen kracht en netwerk te betrekken bij herstel veiligheid (GI)	Soms	-	-
	Vaak	6	46,2
	Altijd	7	53,8
Drang is geschikt middel om inzet gedwongen hulp te voorkomen	Soms	9	30,0
	Vaak	15	50,0
	Altijd	4	13,3
	Weet ik niet/geen zicht op	2	6,7
Voorwaardelijke machtiging gesloten jeugdhulp is geschikt middel om aantal plaatsingen in gesloten jeugdhulp te beperken/bekorten	Nooit	1	3,3
	Soms	13	43,3
	Vaak	2	6,7
	Altijd	1	3,3
	Weet ik niet/geen zicht op	1	40,0
	N.v.t.	12	3,3

Verschillen bestuurders/directeuren versus uitvoerend professionals

Bestuurders/directeuren van GI's vinden dat hun professionals vaak tot altijd een groepsplan met jeugdigen en/of ouders maken. Van de vijf professionals daarentegen vindt maar één dat dit het geval is. En bestuurders/directeuren vinden vaker dan uitvoerend professionals dat de voorwaardelijke

machtiging gesloten jeugdhulp een geschikt middel is om het aantal plaatsingen in de gesloten jeugdhulp te beperken dan wel te bekorten.

Tot slot is gevraagd in hoeverre sinds de invoering van de Jeugdwet door gemeenten is geïnvesteerd in preventie, eigen kracht en lichtere vormen van ondersteuning rond veilig opgroeien. De gegeven cijfers variëren van 3 tot 9. Het gemiddelde rapportcijfer is een 5,7. Ongeveer de helft geeft een onvoldoende. Drie op de tien zelfs een 4 of lager. Hieronder staan de toelichtingen van respondenten op deze vraag weergegeven.

Tabel 46. Toelichting van respondenten op de vraag *'In hoeverre wordt, sinds de invoering van de Jeugdwet, volgens u door gemeenten geïnvesteerd in preventie, eigen kracht en lichtere vormen van ondersteuning rond veilig opgroeien?'*

- Afhankelijk van gemeente, buurt. soms klantroute niet via lokale veld
- Jeugdwet zelf draagt hierin niet bij. Het gaat om de afspraken die we lokaal maken.
- 'Drang' is een term die geschrapt zou moeten worden omdat het een opgeheven vijf-voor-twaalf vingertje suggereert. Wij zijn met 33 gemeenten inmiddels 'preventieve jeugdbescherming' overeengekomen; niet gebonden aan een tijdslimiet van 3 of 6 maanden
- Men komt geld te kort om dit goed te verdelen over preventieve inzet en de duurder vormen van zorg
- Sturen op cijfers - bijv verminderen aantal OTS of plekken gesloten jeugdzorg is volstrekt fout! Perverse en averechtse werking! Kind en veiligheid staat centraal, we moeten doen wat juist is.
- Het is nog verre van ideaal, maar he feit dat de gemeenten er sinds 1-1-2015 van zijn, maakt dat er meer verantwoordelijkheid genomen wordt voor preventie etc.
- Onduidelijk en niet gericht vanuit een visie.
- Complexe casussen zorgen er voor de lokale teams "vol stromen". Teams komen niet toe aan preventie. gemeenten hebben ook te weinig zicht op soort problemen in hun wijken om gerichte preventie te kunnen uitvoeren.
- Er wordt veel ingezet, maar het is niet altijd duidelijk wat.
- Preventieve inzet is er wel. Familiegroepsplan is nog onvoldoende geschoold, onduidelijk voor werkers wat hierin de bedoeling is. Wel wordt er steeds meer gekeken naar de eigen kracht van het gezin-netwerk betrekken.
- Gemeentes lijken allemaal hun eigen wiel uit te willen vinden, ene kant goed, andere kant gaat er veel verloren, samenwerking voorliggend veld en vindbaarheid.
- Ik ben van mening dat dit nog meer kan. Eigen kracht wordt meer door save ingezet dan door de wijkteams. Ook andere projecten zouden in een eerder stadium meer aangeboden moeten worden. Wijkteamleden werken erg hard maar zijn veel te druk. Hierdoor
- Verschilt nog sterk per gemeente.
- De dingen worden anders georganiseerd sinds de decentralisaties / jeugdweet, maar mate van preventie lijkt gelijk te zijn gebleven.
- De gemeenten hebben nog geen goed zicht op de mogelijkheden van VT, laat staan dat ze gericht sturing geven. Gemeenten doen maar wat.
- Er wordt te weinig geïnvesteerd in preventie. veel voorzieningen zijn juist afgebouwd zoals pedagogische spreekuren en Spel aan Huis.

- Het "drang kader" wordt op dit moment voor zover bekend nog niet door de GI ingezet.
- Investeren in preventie is erg ad hoc en verdeeld over meerdere organisaties waardoor effect verloren gaat.
- Concentratie was vooral op jeugdhulp. Nu ontstaat beweging naar meer inzet op preventie echter nog heel voorzichtig
- De intentie is er, maar de praktijk laat zien dat lokale teams daar onvoldoende aan toe komen, door hun veelheid aan taken.
- Wijkteams spelen sleutelrol. Bestuurlijk is er veel aandacht voor. Er wordt geschoold en geëvalueerd. Er wordt veel bekendheid aan het werk van de teams gegeven. Ze worden in het algemeen goed gepositioneerd.
- De gemeenten zijn bezig om het preventieve aanbod te vergrootten en aan te sluiten bij de hulpvragen van cliënten. Anderzijds vinden zij het vaak ingewikkeld en té zwaar om daadwerkelijk de verantwoordelijkheid voor de regie op zich te nemen.
- Er wordt zeker in geïnvesteerd, er moet nog wel een balans gevonden worden in wat nog preventief kan of wat toch opgeschaald moet worden.
- Te weinig naar mijn idee. er wordt nauwelijks geïnvesteerd in veelbelovende of evidence based interventies. Er wordt wel verwacht dat het voorveld zwaardere problematiek oppakt maar hier staat nauwelijks extra geld tegenover.
- Ik zie in de praktijk nog weinig andere programma's dan die voor de invoering van de jeugdwet werden ingezet als preventie. Ik zie zelf de investering niet, maar mogelijk heb ik te weinig zicht.
- Ik heb geen zicht op wat de gemeente precies doet aan preventie. Eigen kracht wordt gestimuleerd door het CJG/wijkteams en lichte vormen van ondersteuning worden ook door hen aangeboden.

Tabel 47. Antwoorden van respondenten op vraag *'Wat zou volgens u verder bijdragen om de instroom naar hulp in het gedwongen kader te beperken/bekorten?'*

- Gemeenten moeten investeren in consultatie van GI. Zodat GI eerder betrokken is bij een gezin en expertise in voorveld kan inzetten, meelopen naast lokale veld
- Preventieve Jeugdbescherming in goede samenwerking met de wijkteams (niet overnemen) en een gezinsgerichte aanpak (hele gezin)
- meer de expertise van de gi door het gebiedsteam laten inzetten, veel gebiedsteams gaan zelf te lang door en bij spoed haalt men de gi erbij, dit si vaak te laat of door te weinig deskundigheid wordt onveiligheid niet altijd goed beoordeeld
- Zie boven. Doel is effectievere en vroegere hulp, doel mag nooit zijn instroom gedwongen kader beperken!!
- investeren in langdurige trajecten, zodat permanente ondersteuning voor gezinnen mogelijk is. Meer maatwerkoplossingen realiseren. Nu krijgen kinderen lang niet altijd de zorg die ze nodig hebben.
- In een keer een goede diagnose stellen van wat het gezin nodig heeft: matched care, waaronder ook informele ondersteuning. Plan maken gericht op herstel en borgen van de veiligheid.
- Effectiever zorgaanbod, minder door en overplaatsen van kinderen. Tijdig inzetten van een maatregel (of kennis van de GI) en niet wachten tot de zaak is "vastgelopen". verbinden GI met Toegang

- Betere aansluiting tussen het wijkteam en de GI. Soms nog meer zorg op maat GI tijdelijk invliegen als adviseur / ondersteuning
- Veel meer expertise in de gebieds / wijkteams.
- Aandacht blijven houden voor preventie, netwerk betrekken, gezinnen meer regie aanbieden maar ook met hulpaanbieders die hier goed op kunnen aansluiten.
- Goede samenwerkingsafspraken op de beschermtafel en in de lokale teams. Nu komt het te vaak voor dat er zoveel geprobeerd is vrijwillig dat het gedwongen niet op te lossen valt. Soms geld, vroeg gedwongen betekend minder en lichtere zorg voor later
- Is geïndiceerde zorg nodig of duurt te lang voor Dat zorg geregeld is of door wijkteam uitgevoerd wordt. Meer wijkteam medewerkers, meet tijd voor gezin zal gedwongen hulp nog meer kunnen voorkomen.
- Goede begeleiding aan de voorkant en weten wanneer je moet escaleren als professional.
- inzet specialisten uit zorg en veiligheid op consultatiebasis, zie inzet specialist ziekenhuis in eerstelijnszorg
- Bij opname ihgv van gedwongen kader het programma vanaf dag 1 te focussen op uitstroom en daarbij ook ouders en mantelzorgers nadrukkelijk te betrekken.
- er is al een behoorlijk verminderde instroom en de vraag is dit komt omdat het goed gaat of vergeten we kinderen en jeugdigen
- Duur verkorten kan als er een doorgaande lijn is voor de ondersteuning van het gezin. Wil je dat bereiken dan zal de GI en VT veel meer een plek moeten krijgen binnen de lokale teams, zodat er voor dit soort gezinnen al samen opgetrokken wordt, SAVE
- Een betere analyse van de problematiek om zo snel mogelijk de goede ondersteuning in te zetten. Samenwerkingspartners moeten elkaar snel opzoeken en in een casus en zo veel mogelijk samen die analyse maken. Ook eenduidige regie is hier van belang.
- Meer kennis en kunde bij de gemeente mbt de jeugdzorg, risicogezinnen en regievoering.
- Instroom n Drenthe naar gedwongen kader is juist erg laag maar dat is ook zorgelijk, het lijkt er op dat de weg naar de beschermtafel niet voldoende gevonden wordt.
- Meer inzet op preventie met interventies zoals voorzorg, samen starten, Kopp cursussen en vooral veel aandacht voor gezinnen in echtscheidingssituaties
- In die gezinnen met complexe problematiek eerder in drangkader een regiehouder aan te stellen. Iemand die zeer frequent kijkt of de afspraken nagekomen worden.
- De wijkteams en de CJG's verdere training te bieden in het houden van netwerkberaden. Meer deskundigheid in het inzetten van eigen netwerk is hierbij erg belangrijk.

Samenhangende aanpak

De jeugdwet beoogt meer samenhang in het hulpaanbod voor gezinnen, door ontschotting van sectoren. Dit betekent een betere samenwerking tussen gemeenten, Veilig Thuis, Gecertificeerde instellingen, specialistisch aanbod en justitiële ketenpartners zoals de Raad voor de Kinderbescherming, Openbaar Ministerie en de Politie.

Met betrekking tot het thema *samenhangende aanpak* is aan de respondenten gevraagd in hoeverre een aantal praktijksituaties van toepassing is. Deze vragen bestonden uit de volgende antwoordcategorieën: 0=*nooit,* 1=*soms,* 2=*vaak,* 3=*altijd,* 8=*weet ik niet/geen zicht op*, 9=*n.v.t.*

Sommige vragen zijn alleen gesteld aan respondenten werkzaam bij een VT organisatie, sommige alleen aan respondenten werkzaam bij een GI en andere vragen zijn aan alle respondenten gesteld. In Tabel 48 zijn de antwoorden weergegeven.

Tabel 48 laat zien dat de meerderheid van de respondenten al behoorlijk te spreken is over de mate waarin een samenhangende aanpak op een aantal vlakken van toepassing is. Het gaat dan om de mate waarin gemeenten de samenwerking tussen verschillende organisaties stimuleren, de mate waarin hun eigen organisatie in het kader van een samenhangende aanpak op veiligheid samenwerkt met zowel het lokale veld als met specialistische aanbieders en er afspraken worden gemaakt over de regievoering in geval van samenwerking. Over de mate waarin er sprake is van een sluitend zorgcontinuüm tussen het vrijwillig en gedwongen kader en de mate waarin cliënten na hun 18^{e} passend worden ondersteund is een deel van de respondenten kritischer.

Tabel 48. Praktijksituaties m.b.t. *samenhangende aanpak* (n=30)

Variabele	Rubrieken	Aantal	%
Gemeenten stimuleren samenwerking tussen onze organisatie, lokale veld en regionale specialistische spelers	Soms	7	23,3
	Vaak	12	40,0
	Altijd	11	36,7
Onze organisatie werkt samen met lokale veld om samenhangende aanpak op veiligheid te bieden	Soms	3	10,0
	Vaak	12	40,0
	Altijd	15	50,0
Onze organisatie werkt samen met specialistische aanbieders om samenhangende aanpak op veiligheid te bieden	Soms	3	10,0
	Vaak	9	30,0
	Altijd	18	60,0
Er is sprake van sluitend zorgcontinuüm tussen vrijwillig en gedwongen kader voor onze cliënten	Soms	11	36,7
	Vaak	10	33,3
	Altijd	6	20,0
	Weet ik niet/geen zicht op	3	10,0
In geval van samenwerking met andere organisaties is afgesproken wie regie voert	Soms	4	13,3
	Vaak	12	40,0
	Altijd	13	43,3
	Weet ik niet/geen zicht op	1	3,3
Onze cliënten worden passend ondersteund nadat ze 18 jaar zijn geworden (GI)	Nooit	1	7,7
	Soms	9	69,2
	Vaak	1	7,7
	Altijd	2	15,4
Overgedragen meldingen aan lokale veld waarbij veiligheidsrisico's spelen worden adequaat opgepakt (VT)	Soms	10	58,8
	Vaak	7	41,2
	Altijd	-	-
Lokale team blijft betrokken tijdens maatregel om problemen of andere leefdomeinen af te stemmen op veiligheidsprobleem (GI)	Nooit	1	7,7
	Soms	4	30,8
	Vaak	5	38,5
	Altijd	3	23,1
Onze organisatie realiseert samenhang in aanpak huiselijk geweld en kindermishandeling voor cliënten (VT)	Soms	3	17,6
	Vaak	10	58,8
	Altijd	4	23,5
Onze organisatie bevordert bij doorgeleiding naar hulpverlening samenhang in hulp- en ondersteuningsaanbod voor cliënten (VT)	Soms	6	35,3
	Vaak	8	47,1
	Altijd	2	11,8
	Weet ik niet/geen zicht op	1	5,9
Onze organisatie werkt vanuit gezamenlijke aanpak voor hele gezin met andere partners samen vanuit gezinsbrede probleemanalyse (GI)	Soms	2	15,4
	Vaak	5	38,5
	Altijd	6	46,2

Verschillen bestuurders/directeuren versus uitvoerend professionals

De bestuurders/directeuren oordelen in vergelijking met de uitvoerend professionals over een aantal praktijksituatie positiever en zijn van mening dat deze vaker van toepassing zijn.

Het betreft de mate waarin hun organisatie samenwerkt met het lokale veld en met specialistische aanbieders om een samenhangende aanpak te realiseren, de mate waarin er afspraken zijn over wie de regie voert en de mate waarin er vanuit een gezamenlijke aanpak voor het hele gezin met andere partners wordt gewerkt vanuit een gezinsbrede probleemanalyse.

Verschillen GI versus VT

Medewerkers van GI's oordelen positiever over de mate waarin er sprake is van een sluitend zorgcontinuüm tussen het vrijwillig en gedwongen kader. Bijna 40% vindt dat hier altijd sprake van is, terwijl slechts één VT respondent deze mening is toegedaan.

Tot slot is gevraagd aan te geven voor de vraag in hoeverre, sinds de invoering van de Jeugdwet, voor cliënten een samenhangende aanpak voor het hele gezin tot stand is gekomen bij het vergroten van de veiligheid. Het gemiddelde cijfer bedraagt een 6,4. Ongeveer een derde van de respondenten geeft een onvoldoende (variërend van een 4 of een 5). Hieronder staan de gegeven toelichtingen van respondenten weergegeven.

Tabel 49. Toelichting van respondenten op vraag *'In hoeverre komt, sinds de invoering van de Jeugdwet, voor uw cliënten een samenhangende aanpak (van analyse, plan tot uitvoering) voor het hele gezin tot stand bij het vergroten van de veiligheid?'*

- Wij praten altijd met het gehele gezin en relevante familieleden en buurtnetwerk
- Dit gaat steeds beter. Wel is het zo dar hoge percentage meldingen VT waar geen lokaal team bij betrokken is geweest maakt dat er een koude start is bij samenwerken lokale teams. Hier wordt aan gewerkt
- De samenhang en de overgang loopt niet altijd soepel en er wordt in voorliggend veld niet vaak een plan gemaakt
- We werken samen, maar uitvoering daarvan stokt. Zonder verwijten, het is complex en kost veel tijd. Organisatiekaders en wettelijke eisen botsen met gewenste netwerkbenadering
- Het beeld is zeer divers. Soms blijft lokale team betrokken, meestal niet en is moeilijk afschalen. Meer versnippering sinds de jeugdwet.
- Soms komt het plan niet tot stand, doordat ouders vanwege een ingewikkelde scheiding, niet op 1 lijn te krijgen zijn.
- 1G1P bestaat wel op papier, maar dient in de praktijk nog meer vorm te krijgen. Knip tussen vrijwillig en gedwongen kader is een verslechtering tov de wet op de jeugdzorg.
- In de samenwerking merken wij dat wij als GI wel willen, maar dat wijkteams en andere partners nog erg intern gericht zijn. Daar gaat de energie naar toe en dat maakt het lastig.

- Ik scoor onvoldoende voor wat betreft het stukje "het hele gezin". Vanuit de ondertoezichtstelling ben ik alleen betrokken bij het betreffende kind en niet verantwoordelijk voor bijvoorbeeld de hulp aan de ouders.
- Samenwerking is er wel maar kan beter. Wordt nog te vaak langs elkaar heen gewerkt.
- Veel veranderd is er in onze regio niet. Ik bemerk wel vergoelijking in het omzetten naar vrijwillige zorg, daar de gemeente dan ook akkoord moet geven.
- het wijkteam wil soms afsluiten wanneer er drang is, wij geven aan dat dat geen optie is en spreken af hoe verder te gaan. Ook willen ze soms afsluiten in dwang. Het is dan lastiger voor SAVE om aan de wt uit te leggen dat hun betrokkenheid nodig is.
- Er is wel veel sprake van afstemming maar dat is nog iets anders dan in samenhang (integraal) werken met elkaar.
- We maken grote stappen in de ketenkwaliteit.
- partijen kunnen elkaar nog onvoldoende vinden, werken met 1geizn /1 plan is niet geïmplementeerd.
- De verbinding tussen de domeinen WMO en Jeugd is in veel gemeenten niet onvoldoende gerealiseerd waardoor het systeemgericht werken nog onvoldoende tot uitvoer komt.
- Voor een samenhangende aanpak is ook een samenhangende visie nodig op de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling. Daarin zie ik nog te veel verschillen en de aanpak wisselt en kwaliteit van de hulpverlening.
- Is nog in ontwikkeling. eerst de basis op orde gebracht
- Zie antwoord op eerdere vragen. Het gehele veld is nog volop in ontwikkeling. Geregeld speelt ook tekort aan capaciteit een rol en gebrek aan fin. middelen om innovatie tot stand te brengen.
- Er wordt steeds beter samengewerkt met de verschillende partners. Er wordt meer samen om tafel gezeten en elkaar in vroegtijdig stadium benaderd, wat de samenhang vergroot.
- Er wordt hard gewerkt dit voor elkaar te krijgen, binnen de ene gemeente is dat ook beter georganiseerd dan de andere gemeente, ik vind het wel een zorg dat het nog niet overal voldoende is georganiseerd
- In veel gevallen lukt dit als iedereen zijn taak uitvoert. Als er één schakel is die zijn werk niet doet, is er al geen sprake meer van een samenhangende aanpak. Het is erg belangrijk dat iedereen zijn stuk oppakt.
- Wij werken vaak met veiligheidsplannen die zich richten op veiligheidsplanning voor het gehele gezin. We kijken hierbij naar de directe veiligheid allereerst en het creëren van stabiele veiligheid en herstel.

Tabel 50. Antwoorden van respondenten op vraag *'Wat zou volgens u verder kunnen bijdragen aan een samenhangende aanpak (van analyse, plan tot uitvoering) voor het hele gezin bij het vergroten van de veiligheid?'*

- Eenduidig beeld over het begrip veiligheid gelijke manier van veiligheidscheck en risicoanalyse
- Gedeelde taal en visie op veiligheid. Duidige afspraken over wie, tijdelijke, regievoerder is (naast gezin) en wat regie inhoudt
- Meer deskundigheid en langzamer tempo voor deze transformatie er is meer geld en tijd nodig om goed samen te werken en te investeren in kennis, daarnaast verschraalt het zorgaanbod, met name boven regionaal

- Toezicht en normering verminderen (ontdoen van tegenstrijdigheden) en ketenbreed ipv op organisatieniveau doen. Tuchtrecht voor jeugdbeschermer uit de wet. Meer tijd (en dus geld) voor samenwerking en overleg op casusniveau.
- Regie is belangrijk. Als vervolgens het niet mogelijk is om alle professionals (geen tijd!! vooral GGZ) om de tafel te krijgen, blijft het een onmogelijke opgave.
- Meer kennis over echtscheidingsproblematiek en de ingewikkeldheid daarvan op het hele systeem.
- Schotten echt laten verdwijnen tussen sectoren en budgetten
- Betere samenwerking tussen alle partijen.
- Meer de samenwerking zoeken met betrokkenen. Meer het systeem betrekken.
- Laat de GI ook kunnen indiceren wanneer zorg afgesloten wordt, met een afschrift naar de gemeente.
- De wt moeten in alle kaders betrokken blijven zodat save zo snel mogelijk weer af kan schalen. Ik denk dat preventieve middelen in vroeg stadium ingezet moeten worden. Ook interventies zoals eigen kracht zou meer vanuit de wt's moeten worden ingezet.
- Radarfunctie Veilig Thuis
- Meer deskundigheid bij gemeenten. Verder is van belang van de gemeentepolitiek zich niet al te intensief bemoeit met VT en de keten van veiligheid en zorg.
- Een systematische aanpak met Signs of safety, waarbij alle partners volgens dezelfde methodiek werken. smart geformuleerde veiligheidsdoelen en monitoring van de afspraken. gemeenten moeten sturen op en faciliteren van 1 gezin/1 plan.
- Snellere verbinding tussen de domeinen. De gemeente Heerlen heeft dit goed ingericht
- Een goede analyse, een veiligheidsplan/plan van aanpak in overleg met de betrokkenen en deze op gezette tijden volgen en bijstellen. Bij monitoring zien wij te vaak dat de hulp niet effectief is omdat ze afwijken en of niet de grenzen aangeven.
- Medewerkers die zowel km als hg geschoold zijn. intensief samenwerken met welzijnsorganisaties en politie
- Zorgen dat degene die de regie uitvoert dat goed in beeld heeft.
- Organisaties moeten elkaar nog meer dan voorheen opzoeken, niet alleen op casusniveau maar ook hoger in de organisatie waar visievorming tot stand komt. De gemeenten kunnen hierbij faciliteren. Verder niet alleen praten, maar concreet maken en doen!
- Ondersteuning in het organiseren van netwerkoverleggen.
- Dat duidelijk is wie de regie heeft of neemt in casuïstiek, dit verschild erg ook per gemeente en ook per instelling, ook hoe de ideeën daar over zijn. Dus duidelijkere afspraken daarover maken of liever nog: eenduidiger werken.
- Meer afstemming tussen betrokken partijen. Meer ruimte om af en toe meer tijd aan iets te besteden, meer elkaar aanspreken op wat mogelijk mis gaat en duidelijke regieafspraken maken. En minder wachtlijsten
- Meer specialistischer op jeugdzorg gerichte opleidingen voor werkers binnen de gebiedsteams. Meer knowhow, kennis en expertise op veiligheidsriciso's in gezinnen.
- Dat deze plannen worden overgenomen door de wijkteams/CJG's bij overdracht naar het lokale veld en dat zij zelf hier verder mee aan de slag gaan; evalueren en bijstellen.

Ruimte voor de professional

Ruimte voor de professional is een doelstelling vanuit de Jeugdwet. Ruimte door regeldruk voor professionals te verminderen, maar vooral ook ruimte om passende zorg te kunnen bieden aan gezinnen en kinderen.

Met betrekking tot het thema *ruimte voor de professional* is aan de respondenten drie praktijksituaties voorgelegd met de vraag in hoeverre deze van toepassing zijn. Deze vragen bestonden uit de volgende antwoordcategorieën: 0=*nooit,* 1=*soms,* 2=*vaak,* 3=*altijd,* 8=*weet ik niet/geen zicht op*, 9=*n.v.t.* In Tabel 51 zijn de antwoorden weergegeven.

Volgens de meeste respondenten ervaren de professionals vaak voldoende autonomie en ook vertrouwen vanuit de organisatie om passende hulp te bieden en te doen wat nodig is voor hun cliënten. Daarnaast constateren ze er door professionals nog vaak onnodige regeldruk wordt ervaren. Bestuurders/directeuren verschillen over deze onderwerpen niet van uitvoerend professionals.

Tabel 51. Praktijksituaties m.b.t. *ruimte voor de professional* (n=30)

Variabele	Rubrieken	Aantal	%
Onze professionals ervaren voldoende autonomie om passende hulp op maat te bieden voor cliënten	Soms	8	26,7
	Vaak	17	56,7
	Altijd	3	10,0
	Weet ik niet/geen zicht op	1	3,3
	N.v.t.	1	3,3
Onze professionals ervaren minder onnodige regeldruk	Nooit	17	56,7
	Soms	8	26,7
	Vaak	2	6,7
	Altijd	1	3,3
	Weet ik niet/geen zicht op	2	6,7
Onze professionals ervaren vertrouwen vanuit onze organisatie om te doen wat nodig is voor cliënt	Soms	7	23,3
	Vaak	15	50,0
	Altijd	8	26,7

Verschillen GI versus VT

Medewerkers van VT organisaties geven iets vaker dan de collega's van GI's aan minder onnodige regeldruk te ervaren. Terwijl driekwart van de respondenten van GI's aangeeft nooit minder onnodige regeldruk te ervaren, is dit maar voor 41% van de VT respondenten wel het geval.

Op de vraag in hoeverre er sinds de invoering van de Jeugdwet binnen de organisatie meer ruimte is voor professionals (meer maatwerk en minder administratieve druk geven de respondenten gemiddeld een 4,1. Slechts drie respondenten (10%) geeft een voldoende. In de tabel hieronder staan de toelichtingen weergegeven die respondenten gaven op deze vraag.

Tabel 52. Toelichting van respondenten op vraag *'In hoeverre is er sinds de invoering van de Jeugdwet binnen uw organisatie meer ruimte voor professionals (meer maatwerk en minder administratieve druk)?'*

- Binnen de organisatie is er ruimte voor maatwerk. echter de bureaucratie is niet afgenomen
- Bureaucratie is op alle niveaus enorm toegenomen.
- Wij proberen ons te houden aan de uitgangspunten van waardewerk: alleen dát doen wat een bijdrage levert aan de veiligheid van kinderen
- Regeldruk is extreem toegenomen. Woonplaatsbeginsel, 'leuren' met kinderen voor geschikte plekken, administratieve verantwoording. Maar ook eisen vanuit KMI, tuchtrecht, opdrachtgever en inspectie. Veroorzaakt (gevoel van) kramp en soms angst. Verlam
- Het papierwerk voor de uitvoering en het overleg met gemeenten en zorgaanbieders is toegenomen sinds 2015. Sommige gemeenten binnen 1 regio hanteren verschillende aanmeldingssystemen en toewijzingen. Het wordt eerder meer dan minder.
- Professionals moeten veel meer formulieren invullen, zoals wijzigingen zorgopdrachten, etc. Er is nog steeds geen maatwerk, als het gaat om inzetten van ondersteuning en zorg.
- administratieve druk is zeker niet afgenomen. Ook omdat alle gemeenten andere regels hebben. Meer keuze in aanbod, maar minder zicht op de kwaliteit er van.
- Er is meer administratie bij gekomen, beschikkingen vragen bij de gemeenten kost veel tijd en energie. Als GI moeten we ook meer verantwoorden.
- Ik scoor een onvoldoende, omdat ik van mening ben dat de Jeugdwet er niet voor heeft gezorgd dat de administratieve druk op zijn minst is afgenomen. Dit geeft werkdruk, waardoor ik niet zo vaak in de gezinnen kan komen, als ik zou willen.
- Autonomie wordt wel ervaren. Er is aanbod van gedragswetenschappers ter ondersteuning van beleid. Regeldruk is niet afgenomen. Vertrouwen wordt deels gevoeld, zelfsturing ligt nog ver weg, door inspectie en KMI lijkt er ook toename controle
- Meer administratieve druk. Meer regels en lijsten. Het VTO formulier van de Raad is ook meer werk dan eerder.
- Maatwerk: Afstemming met wt's over passende zorg loopt goed. intern nadenken over doen wat werkt is helpend voor cliënt. Regeldruk is niet verminderd maar vergroot. meer rapportages. daarnaast snelle doorlooptijden wat extra druk geeft in rapporteren
- Ik heb de indruk dat de administratieve druk alleen maar is toegenomen. Bijv. wat er ingevuld moet worden voor het aanvragen van voorzieningen.
- administratieve last is toegenomen
- De administratieve vereisten zijn alleen maar toegenomen. Deels nuttig om de kwaliteit van de dienstverlening te verbeteren.
- het handelingsprotocol VT kan gevoeld worden als keurslijf. de inspectie stuurt op invullen van dossier en niet op geslaagde afronding van casus.
- Administratieve druk is toegenomen omdat inspectie veel eisen stelt aan dossiervorming, certificering en aanvullend gemeenten die van alles willen weten en vragen. De administratieve druk is niet afgenomen.
- wordt nog niet altijd zo ervaren want handelingsprotocol, kwaliteitseisen en meer aandacht voor de bedrijfsvoering worden deels als ondersteunend ervaren maar leidt ook af van inzet op het directe werk

- De eerste vraag is minder van toepassing voor werkers in de gebiedsteams, die aangestuurd worden door de gemeente. Zij voelen dat zij niet die autonomie hebben. Ook cliënten voelen dat zij dat niet hebben omdat ze gelieerd zijn aan de gemeente.
- Onze organisatie bestaat nog kort. Professionals ervaren regeldruk.
- De bureaucratie is nog steeds aan de orde. Er moeten allerlei zaken gerapporteerd worden om aan de eisen van de inspectie te voldoen. Enkel 'doen wat nodig is', wordt regelmatig overschaduwd door protocollen.
- Niet, er is juist nu veel druk vanwege regelgeving,(inspectie) doordat elke gemeente ook andere ideeën heeft over inzet van hulp/zorg etc is het er niet duidelijker op geworden
- Ik werkte voor de invoering van de jeugdwet niet bij het AMK/ASHG dus weet niet of er minder regeldruk is. Wat lastig is, is dat er bij gemeenten wel veel meer regeldruk is (uit controle) sinds de invoering en dat VT daar wel last van heeft.
- Minder maatwerk en meer administratieve druk. We zijn afhankelijk van belangen van de gemeenten. We moeten nog meer registreren en coördineren gezien het stuk huiselijk geweld dat erbij is gekomen. Dit alles met minder geld en minder tijd.
- Er is zeker sprake van meer maatwerk. Het inzetten van hulp gaat echter gepaard met heel erg veel administratieve taken; aanleveren info gezinsplan/indicatie, veiligheidsplannen, systemen hierover informeren (formeel n informeel), verslaglegging etc

In tabel 53 staan de antwoorden van respondenten op de open vraag over het thema *Kwaliteit* weergegeven.

Tabel 53. Antwoorden van respondenten op vraag *'Wat zou volgens u verder bijdragen aan ruimte voor professionals om de veiligheid van kinderen te vergroten?'*

- Bureaucratie die geen waardewerk is voor veiligheid kinderen afschaffen. Onnodige schakel afschaffen. Binnen administratief meer vertrouwen in goed inschatting professional. Verantwoording achteraf.
- De hoeveelheid toezichthouders (die over de schouder van de professional meekijken) verminderen: RvdK, Kinderrechter, gemeenten, KMI, Inspectie, etc... Niet minder toezicht; minder toezichthouders
- meer vertrouwen geven en minder om cijfers, rapportage, ook het aanbesteding proces en de facturen vraagt ontzettend veel tijd, deze hoeveelheid tijd en geld liever naar kinderen
- imagoverbetering: minder oordelend als ie
- De erkenning dat in complexe gezinnen overleg nodig is en dit als cliententijd waarderen.
- Minder regeldruk, en administratieve processen. Meer variatie in uitvoerende zorg en ondersteuning, meer samenhang in sociaal domein, zodat gemeenten andere mogelijkheden gaan verkennen, dan klassieke zorgopties.
- Als GI prof. eerder betrokken worden in een casus kunnen zij hun competenties eerder en beter inzetten.
- Verlaging van de werkdruk. door de transitie zijn er bij de GI steeds meer complexe zaken, die meer tijd en energie vragen. Samen met d meer administratieve lasten is de werkdruk dus hoger.
- Meer tijd om te zien, ruiken en horen in de gezinnen / bij de kinderen thuis.
- Nog meer gebruik maken van capaciteiten werknemers. Meer naar zelfsturing.

- Samenwerking tot stand laten komen. Systemen op elkaar afstemmen, zodat je niet een halve dag bezig bent met knip en plakwerk. dit wel volgens de geldende privacy normen.
- over passende hulp: die is niet altijd voorhanden. De laatste twee maanden merken we vooral dat van ambulante spoedhulp tot residentieel en gesloten de hulp vastloopt en niet voorhanden is.
- Meer autonomie in deze en uniformiteit tussen de gemeenten binnen een regio.
- monitoring, zie aanscherping meldcode
- Meer deskundigheid bij VT en bij de lokale teams, alsmede uniformiteit in visie op aanpak, visie op veiligheid, etc.
- De SKJ registratie geeft ruimte voor het nemen van beslissingen maar biedt te veel ruimte voor langdurige klachttrajecten waar de professional zijn eigen verweer moet organiseren.
- uiteindelijk toch zeker goed lopende processen zodat werker kan focussen op de inhoud van het werk. meer zelfverzekerdheid bij werkers en minder afhankelijk van beslissingen gedragswetenschapper
- Zoek binnen gemeenten naar een structuur, positionering van het gebiedsteam, waarin de professional autonoom beslissingen kan nemen en dat voor de burger ook zo voelt.
- Waar mogelijk ruimte te geven, door kaders te stellen maar geen onnodige gegevensverwerking op te dringen. Wel zorgen dat voldoende deskundigheid bestaat om die ruimte te geven. Steeds voor ogen houden wat het doel is van bv registreren.
- Er zou vanuit de inspecties ruimte moeten komen voor maatwerk, ipv enkel kijken naar cijfers, en of de verschillende documenten in een dossier staan. Op die manier doe je wat nodig is in het kader van de veiligheid ipv doen wat de inspectie wil zien.
- Wanneer allereerst onze processen op orde zijn, dus inzet van werknemers op de juiste plek dan is er tijd en ruimte over om verder te bouwen aan kwaliteit en dus om veiligheid te vergroten
- de ruimte om snel bepaalde hulp in te zetten zonder dat daar een gemeentelijke goedkeuring voor nodig is. Meer tijd/ruimte bij professionals in dienst van lokale teams/gemeenten om snel aan te haken bij cases en samen op te trekken
- Cliché: meer tijd, geld en minder werkdruk. Echt de tijd kunnen nemen in die gezinnen waar een veiligheidsplan nodig is.

6.B.4.3 Knelpunten en positieve ontwikkelingen

Er is gevraagd op welke thema's de respondenten de grootste knelpunten ervaren. Er konden maximaal vijf knelpunten worden aangekruist. In Tabel 54 wordt per genoemd knelpunt aangegeven hoeveel respondenten dit knelpunt hebben genoemd.

De knelpunten die tenminste tien keer zijn genoemd, zijn: (1) de kwaliteit en expertise in het lokale veld op het thema Veiligheid, (2) de wachtlijsten/wachttijden, (3) de sturings- en regierol van gemeenten, (4) de financiering van gemeenten en (5) de administratieve lasten en onnodige regeldruk.

Tabel 54. Meest genoemde knelpunten

Knelpunt	Aantal	%
Kwaliteit/expertise in het lokale veld op thema Veiligheid	20	66,7
Wachtlijsten/wachttijden	13	43,3
Sturings- en regierol van gemeenten	11	36,7
Financiering van gemeenten	11	36,7
Administratieve lasten en onnodige regeldruk	10	33,3
Integrale samenwerking rond kwetsbare (multiproblem) gezinnen	9	30,0
Totstandkoming van integraal aanbod voor kwetsbare (multiproblem) gezinnen	8	26,7
Tekort aan gecontracteerd jeugdhulpaanbod, jeugdbescherming, jeugdreclassering	7	23,3
Regievoering op veiligheid en herstel/hulp	7	23,3
Bezuinigingen	7	23,3
Interne gemeentelijke organisatie	6	20,0
Samenwerking met gemeentelijke lokale veld	6	20,0
Behoud van specialistische kennis en kunde	6	20,0
Overgang van jeugd naar volwassenheid	4	13,3
Innovatie(mogelijkheden)	4	13,3
Doorverwijzingen vanuit lokale veld naar specialisme	4	13,3
Toegang/toeleiding tot gedwongen kader	3	10,0
Samenwerking tussen organisaties die vanuit verschillende wettelijke kaders werken	3	10,0
Samenwerking met specialistische hulpaanbieder	2	6,7
Privacy van cliënten	1	3,3
Woonplaatsbeginsel	1	3,3
Nazorg nadat jeugdigen uitstromen uit residentiële setting	1	3,3

Positieve ontwikkelingen sinds de invoering van de Jeugdwet

De respondenten is gevraagd om aan te geven welke positieve ontwikkelingen men ziet sinds de invoering van de Jeugdwet. Meerderen noemen de (de wil tot meer) samenwerking tussen verschillende partijen, het dragen van een gezamenlijke verantwoordelijkheid als belangrijke positieve ontwikkeling. Ook de (grote) betrokkenheid van gemeenten, het oppakken van de regierol door gemeenten alsmede dichter bij de burgers, meer in de wijk wordt meerdere keren genoemd. Tot slot vindt een enkeling de bereidheid om het beter te doen en te ontwikkelen een positieve ontwikkeling. Zie tabel 1.19 voor alle antwoorden van de respondenten op deze open vraag.

Tabel 55. Antwoorden van respondenten op de open vraag *'Welke positieve ontwikkelingen ziet u sinds de invoering van de Jeugdwet?'*

- intensieve samenwerking tussen gemeenten, lokale team en GI
- De mogelijkheid om op basis van vertrouwen met elkaar en gezinnen samen te werken
- de inzet van gemeenten om echt integraal aanbod en samenwerking te willen oppakken, men wordt alleen gehinderd door bezuinigingen en processen rondom aanbesteding, deze energie kan beter in samen innoveren worden gestoken

- invoering lokale teams, meer samenwerking, grotere betrokkenheid gemeenten, dichter bij de burger, netwerk heeft grotere rol in zorg en hulpverlening
- dat gemeenten zich meer eigenaar tonen voor de jeugdzorg in hun gemeente. En er op casuistiekniveau af een integraal plan is. Meer aandacht voor 18+
- samenwerking met gemeenten is positief, brede verantwoordelijkheid voor gezinnen met complexe problematiek. Binnen de sector is er de verantwoordelijkheid om te sturen op resultaat.
- meer kennis en betrokkenheid van gemeenten bij kinderen uit onze doelgroep. Gemeente is een meer logische partner dan de provincie.
- Er zijn enkele wijkteams in Friesland, die voldoende expertise in huis hebben. Ik denk dat daarmee er meer zicht is op de kinderen en zij ook adequate hulp krijgen. Echter, dit valt en staat met de expertise.
- Samenwerking met hulpaanbieders-meer aandacht voor netwerk-eigen regie gezinnen
- bereidheid om te willen ontwikkelen. Geen stilstaande professie.
- - Het werken in een wijk maakt dat je de wijk kent, de scholen, de wt's ed. Dit versoepelt de samenwerking en het aanspreken van elkaar. betrokkenheid van drang naar dwang is helpend voor cliënt. snel duidelijk of je kan afschalen of er meer nodig is
- Grote betrokkenheid vanuit de gemeenten. Meer samenwerking tussen de lokale partijen.
- Er is nu intensief overleg tussen de keten van zorg en veiligheid (politie, justitie). Partijen vinden elkaar steeds beter.
- Enkele gemeenten pakken hun regierol op de keten goed op.
- De lokale inrichting waarbij ook bovenregionaal ingerichte organisatie zoals VT RvdK Politie snel dicht bij het cliëntsysteem zijn. Toename van het signaleren van zorgen
- bereidheid om beter te doen.
- meer betrokkenheid van gemeenten en meer verbindingen tussen uitvoerende partijen
- Gezamenlijke verantwoordelijkheid. Eén financier (gemeente) één regie. Oog voor preventie en daarmee voorkomen dat.. Integraal werken met andere organisatie
- Dichtbij burgers organiseren is een groot goed. De betrokkenheid van gemeentelijke bestuurders is groot. Dit zorgt ervoor dat er veel aandacht is voor het op niveau brengen van de ondersteuning/zorg op vlak van jeugd.
- Meer samenwerking tussen de verschillende organisaties.
- De wil van uitvoerende werknemers om preventief te werken en om samen te werken om te komen tot verbetering.
- Meer samenwerking (maar nog niet voldoende) met huisartsen, ziekenhuizen en andere ketenpartners. Minder schotten waardoor de keten meer doorloopt en er wel oog is voor de noodzaak van preventie (hoewel hier nog niet naar gehandeld wordt)
- Er is een breder draagvlak bij de gemeentes en meer bewustzijn van wat er speelt rondom jeugdzorg
- Bij Veilig Thuis komt steeds meer complexe problematiek binnen. Dit op zich is geen positieve ontwikkeling, maar het betekent naar mijn mening wel dat het voorliggend veld al steeds beter de "lichtere problemen" in de gezinnen kan ondervangen.

6.B.4.4 Slotvragen

De respondenten is gevraagd wat er volgens hen nog mist in de wet om de veiligheid van kinderen, zie de tabel hieronder voor de gegeven antwoorden.

Tabel 56. Antwoorden van respondenten op de vraag *'Wat mist er volgens u nog in de wet om de veiligheid van kinderen beter te waarborgen?'*

- De visie dat iedereen altijd handelt vanuit perspectief jeugdige
- Nog te kort bezig
- meer geld en tijd voor de innovatie en minder energie teken in Europese regelgeving tav aanbesteding en de facturen tav woonplaats beginsel is ook een verschrikkelijk proces
- Benodigde minimumeisen voor opdrachtgevers, bijv. minimumtarieven. Marktwerking kan alleen als je ook een 100% zuivere markt creëert: geen kmi, ruimte voor andere marktactiviteiten en geen risico's voor kind. Stop marktwerking bij een zo primaire (verlengde) overheidstaak als de jeugdbescherming
- het feit dat de wet geen duidelijkheid biedt over wijze waarop maatregelhulp wordt ingekocht en hierover nu veel discussie plaats vindt. aanbesteding past niet bij deze vorm van hulp.
- Ik zou graag zien dat er een meer verplichtende mogelijkheid is in de vechtscheidingen, bijvoorbeeld het verplichten tot mediation.
- Nog betere samenwerking met ketenpartners (privacy), expertise meer behouden / minder generalistisch werken- scholing wijkteams
- tijd. Wanneer SAVE en de WT's meer tijd zouden hebben zouden zaken beter in proces gezet kunnen worden. Daarnaast hulp die direct toegankelijk is. zowel ambulant, residentieel, spoedhulp, overal zitten momenteel wachtlijsten op.
- Het zou denk ik goed zijn als in de Wmo wordt geregeld dat het belang van het kind altijd voorop staat. Met andere woorden: het belang van veiligheid (vervolging) is altijd ondergeschikt aan het belang van het kind (snelle hulpverlening).
- De wet voorziet niet in de mogelijkheid om een advocaat aan het kind tot te wijzen. M.n. in echtscheidingsproblematiek wordt dit als een gemis ervaren.
- In de wet niet, het zit veel meer in de uitvoering. Veel vraagstukken rondom privacy.
- Systemisch kijken werken en budgetten samenvoegen om heel gezinnen/huishoudens te ondersteunen. Het is niet meer van deze tijd om middelen apart te organiseren. Organisaties moeten leren met een heel gezin te werken ipv alleen een kind.
- Ik mis in de wet momenteel niet zozeer iets, meer in de praktische uitvoering.
- Het nemen van kernbesluiten getoetst door een gedragswetenschapper in het lokale veld. Duidelijk afspraken over regie en verantwoordelijkheid
- Duidelijke richtlijnen voor professionals (artsen, hulpverleners, scholen etc) om informatie te kunnen en mogen delen in het belang van het kind. Meer aandacht voor de transitie naar volwassenheid en dus andere financieringsstromen en wetten.
- Het idee van één hulpverlener één gezin, werkt in de praktijk niet en komt veiligheid van kinderen niet ten goede. Om een generalist te zijn, moet je op alle vlakken goed opgeleid zijn en ook nog in staat generalistisch te werken. Het is belangrijk dat er specialistische zorg blijft.

Tot slot is de respondenten gevraagd of zij denken dat hun organisatie over vijf jaar nog bestaat en in hoeverre zij verwachten dat de huidige expertise van hun organisatie de komende vijf jaar behouden blijft. De helft van de respondenten verwacht dat hun organisatie over vijf jaar nog bestaat meer volume en iets meer dan 40% denkt dat hun organisatie nog wel bestaat, maar dan met minder volume. 90% geeft aan te verwachten dat de expertise dan is toegenomen.

7

Casestudie Eindhoven: een domein-overstijgende invulling van de wijkteams in WIJeindhoven

Hilde Spitters, Jolanda Mathijssen,
Academische Werkplaats Jeugd, Tilburg University, TSB, Tranzo

7.1 Introductie Eindhoven

De gemeente Eindhoven ligt in Noord-Brabant, naast de gemeenten Veldhoven, Waalre, Eersel, Son en Breugel, Best, Oirschot, Nuenen, Geldrop-Mierlo, Heeze-Leende. De gemeente is opgedeeld in 7 stadsdelen: Centrum, Woensel-Noord, Woensel-Zuid, Tongelre, Stratum, Gestel, en Strijp.

Op 1 januari 2017 telt de gemeente Eindhoven 226.921 inwoners waarvan 45712 in de leeftijdscategorie 0-19. Inwoners van Eindhoven zijn gemiddeld iets armer dan de rest van Nederland. Ze hebben gemiddeld 22.200 euro per persoon per jaar te besteden. Dat is 6% minder dan het landelijk gemiddelde van 23.500 euro. 9,2% van de mensen uit Eindhoven hoort bij de rijkste 10% van Nederland. De beroepsbevolking van Eindhoven is hoger opgeleid dan gemiddeld in Nederland, maar het gemiddelde opleidingsniveau van de gehele bevolking van Eindhoven is te vergelijken met het gemiddelde van Nederland. De werkloosheid is relatief laag. 7% van de bevolking in Eindhoven heeft ‘beperkte eigen kracht’. 18% heeft een laag huishoudinkomen (bijstandsniveau). 13% heeft een matige tot slechte gezondheid. 2,3% van de 12- tot 23-jarige leerlingen in het voortgezet onderwijs en/of het middelbaar beroepsonderwijs is een ‘voortijdig schoolverlater’ en 63% van de bevolking in Eindhoven doet aan sport.

WIJeindhoven is een samenwerkingsverband tussen diverse partijen onder de regie van de gemeente Eindhoven die alle inwoners van Eindhoven ondersteuning biedt daar waar gewenst is: werk en inkomen; zorg en opvoeding; huishouding en klussen; vervoer (mobiliteit); wonen en ontmoeten. Per wijk heeft Eindhoven een eigen generalistisch WIJteam waar inwoners contact mee kunnen opnemen. Bij een ondersteuningsvraag wordt eerst met een medewerker van WIJeindhoven gekeken naar wat iemand zelf kan doen voordat er naar andere oplossingen wordt gezocht. Bij WIJeindhoven staat hoog in het vaandel dat mensen graag zelf de controle over hun leven en keuzes houden. Vandaar dat hetgeen wat WIJeindhoven aanbiedt ook nadrukkelijk 'ondersteuning' in plaats van 'hulp'

wordt genoemd. Het op deze manier versterken van de sociale basisstructuur moet ertoe bijdragen dat veel mensen geen beroep meer hoeven te doen op ondersteuning in de eerste en tweede lijn.

De rol van de Academische Werkplaats Jeugd

Binnen de AW Jeugd staat de transformatie van de zorg voor jeugd centraal. Wat betekent deze transformatie voor kinderen, jongeren, ouders en hun omgeving, voor het handelen van professionals, vrijwilligers en beleidsmedewerkers en voor de structuren waarbinnen de zorg geleverd wordt? Deze drie aspecten (jeugd en hun omgeving, professioneel handelen, en structuren) vormen de leidraad voor ons onderzoeksprogramma.

De AW Jeugd is de plaats waar praktijk, beleid, cliënten, onderwijs en wetenschap elkaar ontmoeten, samen werken, kennis ontwikkelen en kennis uitwisselen. We richten ons hierbij op kennisontwikkeling die bruikbaar is voor de praktijk (dat wil zeggen voor professionals, vrijwilligers en/of beleidsmedewerkers). De uitdrukkelijke ambitie van de Academische Werkplaats is om aantoonbaar te maken dat het handelen in de praktijk ook daadwerkelijk effect heeft op verbetering van de situatie van het kind en/of het gezin. Het uitgangspunt is dat er een meerwaarde ontstaat door met partners uit verschillende sectoren samen te werken, te leren en implementeren. Daar sluit deze casestudie goed bij aan.

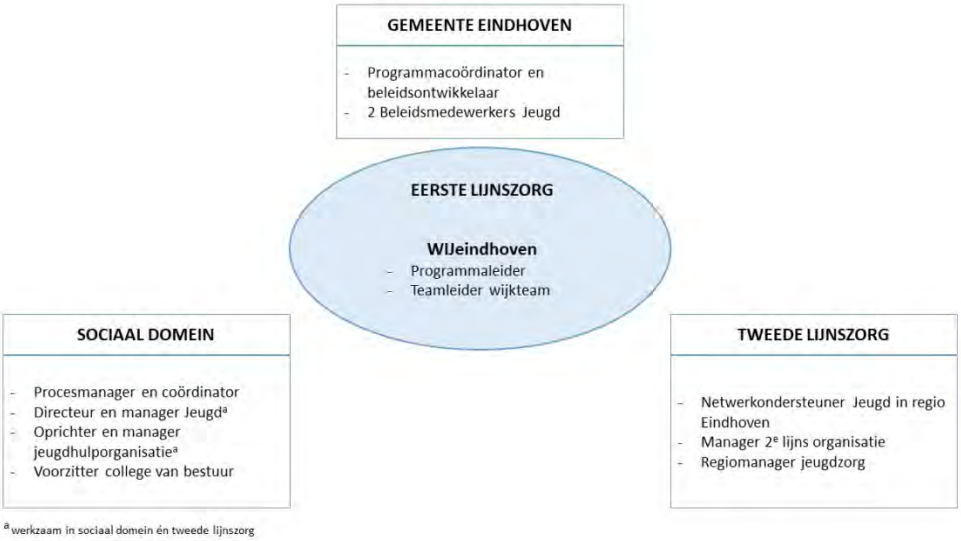
Doel en werkwijze casestudie

AW Jeugd van Tranzo is één van de twee academische werkplaatsen die een casestudie heeft uitgevoerd. In het brede onderzoek 'Evaluatie jeugdwet' staat de vraag centraal of de ontwikkelingen die door de Jeugdwet beoogd worden de goede kant op gaan, en hoe de gemeenten invulling geven aan hun lokale beleid. In de casestudies wordt gereflecteerd op de uitvoering van dit lokale beleid en wordt er inzicht geboden in 'hoe het echt werkt in de praktijk'.

De casestudie is uitgevoerd in verbinding met het lopend onderzoek dat de AW Jeugd Tranzo uitvoert en richt zich op de volgende vragen:

1 Wat heeft de transitie/transformatie specifiek betekend voor de gemeente Eindhoven;
2 Hoe verloopt de implementatie van het opgestelde beleid in de praktijk?

Voor een eerste indruk, zijn wij met deze vragen naar verschillende organisaties in de gemeente Eindhoven gegaan.



Figuur 1 Overzicht van de geïnterviewde professionals

Met 12 professionals, werkzaam in 9 verschillende organisaties hebben wij gesproken, zie figuur 1. Dit waren ambtenaren van de gemeente Eindhoven en organisaties die met jeugd werken, werkzaam van de 0e tot de 2e lijnszorg. Centraal tijdens de interviews stond de ervaring van de geïnterviewde met het invoeren van de wet in de praktijk en de samenwerking tussen de organisaties. Over hoe de stand van zaken nu is, zei één van de geïnterviewden:

> *"Ja, ik denk eigenlijk dat we het heel goed doen en dat we nog een lange weg te gaan hebben om het perfect te doen. Eindhoven heeft ook de nek uitgestoken, alles in die ene generalist, één gezin één plan." [geïnterviewde 10, Sociaal Domein]*

De inhoud van deze quote wordt vrijwel door iedereen die wij gesproken hebben gedeeld, hoewel de één positiever tegen de huidige stand van zaken aankijkt dan de ander. Dit lijkt afhankelijk te zijn van aspecten zoals de impact van de transformatie op de organisatie of hoe dicht een persoon bij de beleidsontwikkeling betrokken is. Degenen die ervaren dat ze echt betrokken worden bij de ontwikkeling van beleid en degenen die voor de organisatie minder financiële impact ervaren lijken positiever. Eén ding is zeker, iedereen heeft het beste met de jeugd voor en wil goede hulp bieden, en daar de beste randvoorwaarden voor scheppen.

Leeswijzer

Hieronder leest u de ervaringen van de geïnterviewde professionals in de gemeente Eindhoven, aan de hand van de volgende onderwerpen: herstructurering, veranderingsproces, positieve highlights, aandachtsgebieden en toekomst. Onder ieder onderwerp staan een aantal kernboodschappen aangevuld met uitleg en quotes.

7.2 Herstructurering

'De richting die een gemeente kiest is bepalend voor de invoering'

> *"...inzoomend op deze situatie. We zijn de enige in Nederland die integraal alle 3 de wetten die gedecentraliseerd zijn (WMO, participatie en jeugd) bij elkaar nemen. Daar proberen we de leefwereld van de inwoners centraal te stellen. Jeugdproblematiek staat nooit op zichzelf. Een kind woont in een gezin..." [geïnterviewde 2, 1ste lijnszorg]*

De gemeente Eindhoven heeft bij het implementeren van de jeugdwet een vrij unieke keuze gemaakt. De drie wetswijzigingen (WMO, jeugd en participatie), waarvoor de verantwoordelijkheid bij de lokale gemeente is komen te liggen, zijn bij elkaar genomen. Waarom het bij elkaar brengen van de drie wetten passend is, komt in de volgende quote naar voren:

> *"...De werkgroepen 18- en 18+, die net tussen de wal en het schip vallen, dat is wel interessant..." [Geïnterviewde 3, 1ste lijnszorg] "Daar zie je heel scherp wat er gebeurt. De mismatch tussen de verschillende wetten. ... We hebben dat [de jeugdhulp] veel te lang volgehouden en steeds duurder gemaakt. Als je jongeren tot hun 18de onder druk zet, is het niet vreemd als ze op hun 18de vertrekken. Vrijheid! Dus op hun 16-17 jaar moet je wat meer toelaten om geen breuk te krijgen als ze 18 zijn..." [Geïnterviewde 2, 1ste lijnszorg]*

Bij de herstructurering van het veld heeft de gemeente de organisatie WIJeindhoven opgericht. WIJeindhoven bestond al voor de wetswijzigingen, maar was voorheen onderdeel van de gemeente. Sinds het ingaan van de wetswijzigingen, is WIJeindhoven een onafhankelijke stichting. Zij zijn nog wel zeer nauw verbonden aan de gemeente, maar deze wijziging zorgt ervoor dat concrete resultaatafspraken gemaakt kunnen worden, om bijv. de professionalisering te bevorderen.

WIJeindhoven kan gezien worden als 1ste lijns-zorg en dient als middelpunt, waar alles omheen draait. Zij geeft adviezen aan de gemeente over de noodzakelijke zorg die – na het gesprek met de cliënt (waarbij de afweging is gemaakt wat deze zelf of zijn netwerk kan bijdragen) nodig is om te kunnen (blijven) participeren. WIJeindhoven heeft wijkteams, waarin professionals met verschillende achtergronden en expertise bij elkaar zijn gebracht, variërend van schuldsanering tot jeugdhulpverlening. Het zijn aan de ene kant professionals die eerder bij andere organisaties binnen het jeugddomein hebben gewerkt binnen Eindhoven en aan de andere kant professionals, die geen specifieke jeugdachtergrond hebben, zoals bijv. maatschappelijk werk. Al deze mensen zijn in teams samengebracht die verantwoordelijk zijn voor de 0-100 jarigen met een hulpvraag. De professionals binnen deze teams worden generalisten genoemd; de hulpvragen binnen het team worden verdeeld onder de medewerkers, onafhankelijk van hun professionele achtergrond. Het kan daardoor zijn dat een professional met een achtergrond in de schuldsanering bezig gaat met een jeugdhulpvraag en vice versa. Daarnaast heeft er ook een verandering plaatsgevonden in hoe vragen binnenkomen. Verschillende geïnterviewden vertelden dat de nadruk echt is komen te liggen op een vraaggerichte manier van werken, waarbij de (hulp)vragen vanuit de inwoners zelf dienen te komen.

‘Organisaties zijn bewust van transformatiedoelen; ook hier blijkt papier geduldig’

De ervaring van de verschillende organisaties is dat het beleid duidelijk wordt uitgedragen door de gemeente. De transformatiedoelen zijn verwerkt in het gemeentelijk beleid, wat onder andere te zien is aan de speerpunten als het gaat om jeugdbeleid. Ook hebben de organisaties de transformatiedoelen goed voor ogen, vooral als het gaat om één gezin, één plan:

> *“Kijk, het gaat om het realiseren van de inhoudelijke transformatiedoelstellingen, dat je kinderen zo effectief mogelijk wil helpen, het liefst ook in hun eigen omgeving... met een hele nauwe samenwerking met het lokale veld. Dus met generalisten in de wijkteams in de gemeente zelf.” [Geïnterviewde 6, 2de lijnszorg]*

Ook wordt het duidelijk dat de verschillende transformatiedoelen in elkaar overlopen en niet apart te nemen zijn:

> *“de bedoeling is zoveel mogelijk naar die nulde lijn halen. En ik denk dat het prima is om te kijken, wat kan nou naar voren en hoe richten we dat dan in? Maar daarom is het ook wel goed om ernaast te lopen: jongens, wat houdt dat nou precies in? Als je alles naar voren haalt. En in die wijkteams. Welke problemen komen ze tegen? Hoe herken je dan die opschaling naar de specialistische zorg? Hoe makkelijk gaat dat? Maar ook de andere kant op: als ze uit behandeling komen, komen ze dan weer in die wijkteams terecht? Ik denk dat het wel goed is om daar goed naar te kijken. Welke problemen komen we daar tegen? En het er ook met elkaar over te hebben, ook met die wijkteams, WIJeindhoven.” [*Geïnterviewde *5, 2de lijnszorg]*

Om de doelen te bereiken moet nog veel meer gedaan worden in de dagelijkse praktijk. Veranderingen moeten aangebracht worden op verschillende aspecten, waarbij het om een optelsom gaat. Zo kan gedacht worden aan bijvoorbeeld het verbeteren van de inzet in de 0e lijn (sociale basis), het werken aan expertise en professionalisering in de wijkteams én het meer inzetten op de sociale basis.

Naast dat de transformatiedoelen nog niet bereikt zijn, komt men aan één transformatiedoel nog niet toe, namelijk de toename van ruimte voor de professional om de juiste hulp te bieden. Een verwachting verwoord door één van de geïnterviewde is als volgt:

> *“Nee, we dachten dat we heel veel ruimte zouden kunnen krijgen omdat we zelf mochten bedenken wat nodig was maar dan kom je toch uit op dat je je aan veel regelgeving moet houden. Je moet veel registreren. Aan de keukentafel moet het opgelost worden, maar zo werkt het niet. Je bent toch heel systematisch bezig met je systeem, alles wat je notuleert. Dus dat.” [Geïnterviewde 7, Sociaal Domein]*

‘De rol van WIJeindhoven nog niet uitgekristalliseerd’

WIJeindhoven werd een onafhankelijke organisatie in het Eindhovense jeugdhulpveld op het moment dat de transitie in 2015 werd ingevoerd. Zoals gezegd bood deze nieuwe manier van werken kansen, maar bracht ook heel veel meer werk met zich mee dan in eerste instantie gedacht. Onder andere ook doordat het gaat om de doelgroep 0-100 jaar en niet een specifieke doelgroep.

> *“We zijn zo bezig gehouden met individuele vragen. Het integraal gaan zien begint pas het laatste half jaar te leven. Er waren er wel een paar die dat al deden, dus die pikken het zo op. Maar om het voor 400 mensen <medewerkers WIJeindhoven> te kunnen doen, is een ander verhaal.” [Geïnterviewde 2, 1ste lijnszorg]*

De vraag blijft echter nog vaak, wie doet wat en wanneer. Wie is verantwoordelijk en hoe pakt men die verantwoordelijkheid op? Zowel binnen WIJeindhoven als ook de afstemming met het omliggende veld. Eén van de verklaringen die wordt gegeven voor deze onduidelijkheid, is dat WIJeindhoven, ook haar weg nog moet vinden:

> *“Je ziet soms, de wijkteams zijn ook nog niet altijd op orde. WIJeindhoven is ook maar uit de grond gestampt. Ja, die hebben natuurlijk ook kinderziektes. En die hebben soms ook wel hulp nodig ... dat kom je gewoon wel tegen. Het is wel de nieuwe werkelijkheid.” [Geïnterviewde 5, 2de lijnszorg]*

En een andere verklaring ligt meer bij de individuele generalisten binnen het wijkteam:

> *“Heel veel generalisten zijn nog zoekende en voelen zich onzeker. Zodra er kinderen in het spel zijn, zie je, we willen geen kind in een kofferbak vinden, zie ik alles wel, mis ik niks. Die zoektocht die zie je. Dan is de reactie de neiging om weer in de koker te schieten en die geregistreerd jeugdzorgwerker heel erg te positioneren. Zo van, doen jullie het maar, want ik durf het niet. ... We zitten in een unieke situatie van transformatie, het kan fout gaan. Anders wordt het zo angstvallig, dat merk ik wel bij generalisten.” [Geïnterviewde 3, 1ste lijnszorg]*

Uit de interviews blijkt duidelijk dat WIJeindhoven nog in beweging is om te verbeteren, zoals bijv. binnen de organisatie zelf in de samenstelling van de wijkteams. Verbeteringen hebben al plaatsgevonden in het bieden van hulpverlening, in het expertise vergaren en in de doorverwijzing.

7.3 Veranderingsproces

De keuze van de gemeente wordt door verschillende organisaties als rigoureus ervaren. Dit betekent niet meteen dat het geen goede keuze is. Wel betekent het dat de verschillende organisaties zich tot op de dag van vandaag een weg moeten zien te vinden in de vernieuwde structuur.

De gemaakte keuze biedt ook kansen, zo komt uit de interviews naar voren.

"Ik ervaar het als een mooie belofte en we zijn onderweg ... ik vond de gedachte dat je integraal de leefwereld voorop kunt zetten en niet doorgeslagen diagnosticeren of verkokering, dat vind ik juist een heel mooie gedachte. Ik denk dat het de enige manier is om de afstand tussen overheid en inwoner te verkleinen. Dat vertrouwen terug te brengen. De motivatie is ook dat je de mens wilt zien als heel mens, niet als een moeder met een druk kind." [Geïnterviewde 2, 1ste lijnszorg]

De vernieuwde manier van werken, bracht voor de bestaande organisaties in de jeugdhulp extra veranderingen met zich mee. De bestaande, grotere organisaties hebben bijv. personeel afgestaan aan WIJeindhoven, en deze organisaties moesten het gaan doen met minder budget. Ook dit is een verandering waar men de weg in moest vinden en zoals elke verandering kost dat tijd.

Daarnaast gebeurt het aanpassen gaandeweg, terwijl zij zich ondertussen blijven richten op de hulpvragen die binnenkomen en de zorg die zij verlenen. Dit laatste kan niet zomaar 'on hold' gezet worden.

'Denk niet te licht over het veranderingsproces'

"En dan mag je van zo'n transitie of transformatie verwachten dat we dat anders aan gaan pakken. Maar dat is voor iedereen even anders kijken. En zeker als je inzet op de visie van ouders moeten alles zelf vragen... Inmiddels... zijn ze ook van alles aan het ontwikkelen..." [Geïnterviewde 10, Sociaal Domein]

Zoals eerder gezegd, worden de veranderingen op verschillende niveaus aangebracht. De transitie op zichzelf vraagt om meer afstemming en samenwerking. Door de gemaakte keuzes van de gemeente Eindhoven, gaat deze noodzaak voor afstemming en samenwerking misschien nog wel een stap verder. Niet alleen door de komst van WIJeindhoven, die heeft gezorgd voor een andere manier van werken, maar ook nog eens door de honderden instellingen waarmee de gemeente een contract heeft afgesloten.

"Je moet elkaar ook weten te vinden. De bedoelingen moeten duidelijk zijn. De verwachtingen moeten goed zijn. Financieel, hoe gaat dat nou allemaal? Verantwoordelijkheden; wie heeft dan precies die verantwoordelijkheid? ... gewoon allemaal... Één plan, van aanbodgericht naar vraaggericht ... dat [richting die de gemeente op wil] is allemaal wel duidelijk." [Geïnterviewde 5, 2ste lijnszorg]

De huidige verandering verloopt langzaam, maar gestaag. De gemeente stimuleert deze verandering ook. De gemeente brengt bijvoorbeeld partijen letterlijk bij elkaar aan tafel, zoals bijvoorbeeld aan de ontwikkeltafel Jeugd, waar veel partijen uit de verschillende lijnen (0e, 1e, 2e lijn) bij elkaar komen. In het afgelopen jaar is ervaren dat het meer een club wordt, die de doelen van de gemeente goed kent en ook elkaar beter leert kennen.

Niet alleen moet er verandering plaatsvinden in de organisaties. Ook van de inwoners wordt een bepaalde transformatie verwacht. In het geval van kinderen is het bijvoorbeeld goed te beseffen dat ieder kind verschillende fases doormaakt tijdens het opgroeien en dat gaat met vallen en opstaan.

Iedere levensfase kent haar eigen ontwikkeling en bepaald gedrag en stelt andere eisen aan kind en ouders. Als je dit als ouder weet kun je daarin in je opvoedstijl meegroeien en dat kost ook tijd, zoals ook uit de volgende quote naar voren komt:

> *"...onze samenleving is vooral opgebouwd/ingericht vanuit een soort claimachtige cultuur. En die is vooral gemedicaliseerd, overal etiketten aan gehangen en je kon geld krijgen en de zorg was geregeld en het probleem was opgelost. Dat wat je de afgelopen vijftien, twintig jaar hebt opgebouwd, draai je niet in vijf jaar om. Mijn bescheiden mening. ... ouders moeten veel meer hun eigen kracht pakken. misschien meer geduld hebben en niet meteen naar een psycholoog of een GGZ rennen. En je moet de generalisten de ruimte en de tijd geven om dat gesprek ook aan te gaan." [Geïnterviewde 11, Gemeente]*

7.4 Positieve highlights

Het leeft dat de jeugdhulp gezamenlijk moet gebeuren en duidelijke stappen in de goede richting worden gezet. De veranderingen die door de transformatie zijn ingezet stimuleren het gezamenlijk oppakken van de opdracht waaraan organisaties in het jeugdhulpveld werken. Verbetering is in de afgelopen jaren ook al gekomen, zoals de volgende quote verwoordt:

> *"Daar zien we een verschuiving, waar voorheen mensen het bij zich hielden, kunnen ze het nu opschalen en delen, dus het ligt wat opener. Je ziet dat mensen vaker consulteren, het op tafel leggen in het team." [Geïnterviewde 3, 1ste lijnszorg]*

'Het bij elkaar brengen van de wetten, zorgt voor creatieve oplossingen'

> *"Maar met al deze wetten samen maakt het voor ons mogelijk dat we nu 27.000 huishoudens bekijken op een integrale manier." [Geïnterviewde 2, 1ste lijnszorg]*

De gemeente ziet de drie decentralisatiewetten niet los van elkaar. Hoewel de wetten niet altijd even goed op elkaar aansluiten is het werken aan 18-/18+ beleid een positief voorbeeld, omdat de ene wet voor 18-jarigen ophoudt en de andere voor 18-jarigen begint. Aangezien problemen vaak complex zijn en meerdere wetten omvatten, brengt het integreren van de wetten ook mogelijkheden met zich mee.

> *"Minder bureaucratie. Dat kun je bewerkstelligen door te denken in trajecten waarbij je eigenlijk minder beschikt op een afzonderlijk product, maar dat je aangeeft: voor dit gezin willen we bereiken dat de kinderen toch bij elkaar kunnen blijven en dat ze bij elkaar kunnen wonen. Dus dat je de gelegenheid krijgt om binnen een product verschillende activiteiten, hulpaanbod te kunnen inzetten. Dat is een belangrijke waar je makkelijk soepel op en af kunt schalen zonder dat je weer het hele beschikking circus opnieuw moet inzetten. Dat is een manier. En dat je toch, ten aanzien van die kwetsbare gezinnen, ook budgettaire ruimte hebt om creatief in te zetten. Als je een gezin hebt waar echt uithuisplaatsing dreigt dat je kunt zeggen van: weet je wat, we leggen nu € 2000 op tafel om de huurachterstand weg te kunnen werken. En dat zijn*

belangrijke voorwaarden om effectief verder met het gezin aan de slag te kunnen gaan. Ik zeg niet dat het voor alle cliënten moet." [Geïnterviewde 6, 2de lijnszorg]

Door het probleem niet alleen vanuit de jeugd aan te vliegen, maar naar het gehele plaatje van het gezin te kijken, zien oplossingen er heel anders uit. Hierdoor kan het acute probleem direct opgelost worden en kan er vervolgens aan de onderliggende problemen in de thuissituatie gewerkt worden. Dit vraagt echter wel om creatief over oplossingen na te denken en intern binnen de gemeente goed af te stemmen tussen sectoren over budgetten.

'Gemeente heeft niet alleen meer verantwoordelijkheid gekregen, maar is ook meer een sparringpartner geworden in het jeugdveld'

Als het gaat om sparren met de gemeente, dan is de ervaring van de geïnterviewden heel goed. Doordat de organisaties een contactpersoon hebben binnen de gemeente, zijn de lijnen kort, wat zorgt voor snelle interactie. Ook de wethouder heeft een belangrijke rol in Eindhoven en wordt als een belangrijk persoon ervaren, die erg betrokken is bij de ontwikkelingen in het veld.

De gemeente luistert heel goed wat er speelt en probeert hierop in te spelen. Daarnaast wil de gemeente het ook echt samen met de organisaties doen en formuleert speerpunten, die zij dan samen met de organisaties proberen uit te werken. Hierin is de gemeente nog wel zoekende.

"het speerpunt is een ding en vervolgens zitten er tientallen lijntjes omheen waar je dan een verbinding mee zou moeten of kunnen leggen. Dus dat is ook nog wel een kunst vind ik, om goed te overzien waar dat je ook kun investeren om dat effect ook te kunnen bereiken..." [Geïnterviewde 12, Gemeente]

'Organisaties ervaren het belang van afstemming

Sinds de transformatie weten organisaties elkaar beter te vinden en zien ook meer het belang van samenwerken. Vooral als het gaat om organisaties binnen een bepaalde lijn.

"En juist als het gaat om het bewerkstelligen van die transformatiedoelstellingen, dat is zo'n hele belangrijke, dat er meer kinderen in een gezin in hun eigen omgeving geholpen worden, effectief. ... Dat veronderstelt dat je heel nauw moet samenwerken en dat de lokale teams ... dat is soms lastig." [Geïnterviewde 6, 2de lijnszorg]

Wel vinden verschillende partijen dat de afstemming nog meer zou kunnen plaatsvinden, zowel tussen de gemeente en de organisaties als tussen de organisaties onderling en dan vooral tussen de 0e, 1e en 2e lijn. Hierbij is ook aandacht nodig voor organisaties die buiten het directe jeugdhulpveld vallen, zoals bijvoorbeeld scholen.

Voor de afstemming is het hebben van relaties binnen organisaties belangrijk. Als je uit een organisatie komt en in WIJeindhoven bent gaan werken, heb je al relaties en bekendheid met de organisatie. Hier kan de professional op bouwen vanuit de WIJeindhoven werkzaamheden.

"Je moet je voorstellen, we hebben binnen de teams in WIJeindhoven mensen met een jeugdhulp achtergrond. Gecertificeerde jeugdhulp-werkers. Die komen bijvoorbeeld van de jeugdzorg en weten heel goed wat hier te koop is. Die hebben vaak ook nog wel die relatie. Die weten als ik ergens mee zit of ik heb een vraag dan weet ik wie ik kan bellen." [Geïnterviewde 6, 2de lijnszorg]

'De transformatie heeft gezorgd voor meer waardering onder professionals'

De teams in WIJeindhoven zijn samengesteld vanuit verschillende disciplines. Verschillende professionals hebben het idee dat daardoor meer erkenning voor elkaars werk is gekomen.

"Ook in Eindhoven, alle teams zijn samengesteld, vanuit elke lijn, iedereen zit daar bij elkaar. Dan is er snel respect voor wat de ander kan."
"*Wat ik erg goed vond aan de generalisten is dat de specialisten die de maatschappelijk werker altijd wisten te overrulen, terwijl de maatschappelijk werker de specialist was van het dagelijks leven. Maar dat kregen ze niet goed over de bühne, Met de omvorming naar generalistisch werken zijn de specialisten wel weer op hun plek gezet. De verhoudingen zijn weer wat hersteld." [Geïnterviewde 4, Sociaal Domein]*

Het blijft echter wel zorg dat er voldoende wordt gesignaleerd, opgepakt en bijtijds doorgepakt.

7.5 Aandachtsgebieden

'Samenwerking nog niet voldoende gestimuleerd'

Er zijn zeker goede voorbeelden waar de samenwerking op gang komt, zoals bijv. de ontwikkeltafel Jeugd, waar veel verschillende partijen binnen en buiten Eindhoven, en verschillende zorglijnen bij elkaar komen. Toch wordt ook gezegd dat de samenwerking nog niet voldoende wordt gestimuleerd, hoewel dat in de jeugdwet heel nadrukkelijk benoemd wordt. Onder meer door eerst naar interne processen te kijken (hoe zorg ik dat de organisatie overleeft, door het afstaan van eigen mensen), voordat externe processen (meer samenwerking) op gang komen.

"maar organisaties hebben moeten knokken, soms ook tegen elkaar. Het moest met minder geld gaan gebeuren. De beweging heeft er niet voor gezorgd dat er meer samengewerkt wordt. Het is een beetje ieder voor zich." [Geïnterviewde 9, Sociaal Domein]

Daarnaast zijn er veel verschillende partijen die zich in Eindhoven met jeugd bezighouden, van grote organisaties, tot kleine zelfstandigen. Dat is uit balans, zo geven verschillende professionals aan. Hierdoor wordt het bemoeilijkt samen te werken. Samenwerking zou wel gestimuleerd worden, wanneer er meer wordt uitgegaan van gelijke belangen. Eén van de geïnterviewden zei dat als volgt:

"Ik denk wel dat door zo'n hele transitie en zo'n transformatie waarbij afgepeild is van wat doen jullie allemaal wat in de pot van WIJeindhoven kan, inclusief het werk natuurlijk, dat dat geen motivatie tot samenwerken is. Wat we nu doen bij opvoedingsondersteuning is er zijn middelen,

maar dan moeten jullie wel samenwerken, dan gaat iedereen samenwerken natuurlijk en samen het belang daarvan inzien." Geïnterviewde 10, Sociaal Domein]

Doorvoering van de jeugdwet en de samenwerking hierbij is niet alleen lokaal van toepassing, maar ook regionaal. Het idee in de regio Eindhoven was dat 21 gemeenten samen zouden optrekken in de jeugdwet, maar door gemaakte keuzes in de richting en inbedding van het jeugdbeleid, de grote verschillen tussen gemeenten, maar ook het politieke spel, hebben gemeenten toch ieder een afzonderlijke richting gekozen. Dit is een belangrijk verbeterpunt volgens organisaties die in de regio werken.

"Als dat iets beter kan, dan hebben we het dus over samenwerking tussen die gemeentes. Dat is denk ik een hele belangrijke. Om gewoon toch eventjes een wat hogere... Wat meer strategischer nog kunnen kijken, wat meer in het algemene geheel zaken kunnen aanvliegen." [Geïnterviewde 5, 2de lijnszorg]

'Winst te behalen op het samen vorm geven van beleid'

Bij het vormgeven van beleid kan het gaan om kwesties over verantwoordelijkheid, zoals eerder is aangegeven, maar ook om het invoeren van nieuw beleid, zoals het nieuwe betalingssysteem dat de gemeente wil doorvoeren.

"Dat <de ontwikkeling van beleid door de gemeente> was een gemiste kans denk ik. En dan wordt er ook direct een hoog tempo gehanteerd <invoering van het beleid>. En dan zie je gewoon dat mensen hun hakken in het zand gaan zetten, de zorgaanbieders... Het idee van, dat je zeg maar een denktankje hebt en dan bij elkaar komt en dan weer uit elkaar gaat en dan weer bij elkaar komt...Ik heb liever dat je vanaf het begin af aan samen optrekt." [Geïnterviewde 8, 2de lijnszorg]

Nog niet alle organisaties hebben het gevoel dat ze voldoende worden meegenomen in het beleidsproces van de gemeente. Soms is de ervaring dat organisaties pas betrokken worden op het moment dat het beleid er al ligt en niet als partner in de meedenkfase. Hierbij lijkt het afhankelijk te zijn van het soort beleidsplan wie direct meegenomen wordt in de ontwikkeling.

"In onze sector <educatie> ontwikkel je samen beleid en voer je het met elkaar uit. In de sociale basis zijn wij niet direct betrokken. We krijgen het wel ergens een keer mee maar je bent er niet onderdeel van. Dat is misschien het grote onderscheid.' [Geïnterviewde 9, Sociaal Domein]

Verschillende organisaties zouden hun betrokkenheid dan ook graag anders zien. Dit kan door vooraf aan de beleidsontwikkeling stil te staan bij welke organisaties beïnvloed zullen worden. Door deze organisaties vervolgens ook te betrekken bij de ontwikkeling, zal het beleid makkelijker geaccepteerd worden.

"Als je de hele 2de lijn ziet, dan gaat het over regie voeren. Iedereen zegt altijd, de GGZ voorop, dat de regie bij de inwoner moet liggen. Als het zo bedacht is, dat de inwoner de regie heeft en

het lukt niet, dat dan de generalist naast de inwoner staat. Partijen die gespecialiseerd zijn, vinden dat heel lastig, een psychiater zal denken, ik ben hoofdverantwoordelijk voor de behandeling. Dan staat de behandeling boven het kind of inwoner. Dat moet de generalist van goeden huize komen, om daar gunstig in samen te werken. Die kan geen diagnose stellen maar is wel de kenner van de inwoner, het gezin, in die situatie. In de samenwerking is daar nog wel een wereld te winnen." [Geïnterviewde 2, 1ste lijnszorg]

'Financieringsstromen nog niet op orde'

Een ander aandachtspunt zijn de financiën. Het is duidelijk waar de verantwoordelijkheid ligt, nu alles bij de gemeente ligt. Toch blijft het rondom financieringsstromen nog steeds puzzelen. Zo kwam het woonplaatsbeginsel ook tijdens de interviews aan bod, waar begin deze zomer ook landelijk aandacht voor is gekomen, o.a. via het convenant woonplaatsbeginsel. Daarnaast is het bewust zijn van de transformatiedoelen samen met het opzetten van WIJeindhoven niet voldoende om de kosten naar beneden te brengen. In tegendeel, de kosten zijn, anders dan wordt nagestreefd, de afgelopen jaren gestegen.

"Dat <afnemen aanmeldingen> is ook tot op heden nog niet het geval. Dus de veronderstelling en aanname dat, door het lokale veld te versterken, het inzetten van een generalist in teams, en mankracht en capaciteit van de gespecialiseerde zorg te verhuizen naar het lokale veld, het aantal aanmeldingen zou afnemen binnen de gespecialiseerde zorg, komt nog niet uit." [Geïnterviewde 6, 2de lijnszorg]

Dat de kosten nog niet omlaag zijn gegaan, heeft meerdere factoren, zo blijkt uit de interviews. Ten eerste heeft dat te maken met het goed neerzetten van de randvoorwaarden bij de gemeente. Zo heeft de gemeente zich tot en met 2016 veel bezig gehouden met het inzicht krijgen van de financiën. Ten tweede komt het door de wijze van werken. Meer mensen worden nu gezien, die eerder buiten zicht bleven. Ten derde is er ook nog een doelgroep die pas hulp vraagt als het te laat is. Hierdoor kan het sociale domein het probleem niet opvangen en wordt 2de lijnszorg noodzakelijk.

"Er zijn ook nog een aantal mensen die nog steeds alles willen doen. Het risico is, dat bij te complexe problematiek, dat er niet, te snel of te laat wordt doorverwezen. dan haal je je doelstellingen niet. Of je duwt terug naar de 0de lijn of je zet hem te snel door naar de 2de lijn." [Geïnterviewde 4, 1ste lijnszorg]

Het aantal aanmeldingen in de 2de lijnszorg is sinds de transitie in januari 2015 alleen maar toegenomen. Verschillende geïnterviewden geven aan dat het tijdig op- en afschalen nog niet naar behoren functioneert. Dit heeft verschillende redenen. Bijvoorbeeld de deskundigheid van de generalist op een specifiek terrein bepaalt of een gezin wel of niet doorverwezen wordt naar specialistische jeugdhulp. Een andere reden is de ontbrekende kennis bij de 2de lijnszorg wat het sociale domein te bieden heeft.

"En wat het lastig maakt is dat hier de preventiegelden bijvoorbeeld, die zijn ook belegd binnen die wijkteams. Dus dat betekent dat wij ook niet meer zo maar preventie of consultatie kunnen

leveren aan die wijkteams. Dat gaat altijd ten koste van ons eigen budget. Dus is er zit helemaal geen prikkel eigenlijk om die teams te ondersteunen. Behalve barmhartigheid" [Geïnterviewde 8, 2de lijnszorg]

Door de 2e lijnszorg wordt de transitie vooral ervaren als een kostenreductie, hoewel het werk daar dus nog niet is afgenomen.

'Zoektocht hoe eigen regie het best tot haar recht komt'

Verschillende organisaties denken anders over de invoering van de wet. Wanneer moet de regie bij het gezin blijven en wanneer mogen professionals ook onderling afstemming hebben, zonder over het hoofd te praten van de hulpvrager.

"Bij de scholen waar het niet goed loopt is de klacht dat er niet voldoende regie word gevoerd bij multi-problem gezinnen. Wij zeggen dan, we doen het met de inwoner." [Geïnterviewde 3, 1ste lijnszorg]

Ook het idee van de regie bij de inwoner laten liggen, is een mooi idee op papier, maar het dilemma is dat lang niet iedere inwoner zijn/haar probleem erkent. De ervaring van professionals is daardoor dat vraaggericht werken niet altijd passend is. Daarnaast is WIJeindhoven nog steeds 1ste lijnszorg, die verder van mensen afstaat in vergelijking met 0e lijns zorg.

Organisaties die met jeugd werken en signalen oppakken hebben moeite met het definiëren welke rol zij nu hebben en mogen nemen. Het blijft nog een zoektocht. Een huidige barrière die nu wordt ervaren is dat wijkteams niet het initiatief mogen nemen als een probleem wordt gesignaleerd.

"En dan alleen vraaggestuurd werken, dus wij interveniëren niet, de burger moet zelf met de vraag komen. Er is een categorie klanten, gezinnen die dat echt niet doen..." [Geïnterviewde 4, Sociaal Domein] en *"Het is ook een beetje naïef om te denken als cliënten die veel moeten putten uit speciale voorzieningen zelf nog die regisseur, zeg maar, zo die betekenis kunnen geven." [Geïnterviewde 6, 2de lijnszorg]*

Dit geldt ook voor het gesprek aangaan met een gezin, wanneer er een probleem wordt gesignaleerd. Wie pakt dit dan op. Wie is verantwoordelijk voor deze taak in het vroege stadium. Uit de interviews blijkt dat de professionals vinden dat hier duidelijker afspraken over gemaakt moeten worden. Het gevaar ontstaat dat niemand de verantwoordelijkheid neemt en er onenigheid tussen organisaties ontstaat.

Daarnaast, om mensen de eigen regie te laten nemen en mensen in hun eigen kracht te zetten, is een andere aanpak van professionals nodig, bijv. door een betere onderlinge afstemming en de eerder benoemde verantwoordelijkheid.

‘De generalist, de alleskunner, kan dat wel?’

De keuze voor de brede aanpak in de vorm van een generalist wordt vaak benoemd als uitdaging. Een belangrijke reden hiervoor is dat het werken met jeugdigen een vak apart is. Professionals geven aan dat het om specifieke expertise gaat. In de generalistenteams zijn echter gevarieerde groepen professionals bijeengebracht, waarbij niet iedereen een achtergrond in jeugdhulp heeft of geregistreerd is. Vergeleken met de beginfase is daar wel verandering in gekomen en teams zijn nu gevarieerder samengesteld. Ook wordt er meer naar professionalisering gekeken op specifieke gebieden, zoals bijv. op het gebied van jeugd, en naar de samenstelling van de wijkteams.

Een andere reden dat twijfel rondom een generalist vaak naar voren komt is de vraag of je van deze professional mag verwachten dat hij van alles een beetje kan weten

> *“Het risico dat er onvoldoende kennis is van ontwikkeling van jeugd, opvoedingsproblematiek, pedagogiek in die teams zit, om goed te kunnen wegen wat de aard en ernst van de problematiek is...Die mensen <WIJeindhoven> zijn zo druk met expertise vergaren op als die vlakken, op persoonlijke titel, ik geloof daar niet in.” [Geïnterviewde 4, Sociaal Domein]* en *“Ik had zoiets van, dat kan toch niet? Je kunt niet overal verstand van hebben en op alle domeinen iets kunnen ... Als een gezin mij zou krijgen en schulden had dan zou die er niet blij van worden want ik zou niet weten waar ik moet beginnen. Ik geloof in expertise van mensen.” [Geïnterviewde 7, Sociaal Domein]*

7.6 Toekomst

De bevraagde professionals hebben ook nagedacht over de toekomst en waar nog te winst te behalen is in het transitieproces, zodat de hulpverlening blijft verbeteren en de transformatiedoelen worden behaald. De gemeente heeft zich in eerste instantie vooral druk gemaakt om de inkoop en de stand van zaken in Eindhoven, voordat zij zich bezig kon houden met de inbedding. Er is een mooie website voor alle inkoop en achterliggende organisaties in de tweede lijn. De interne processen lijken nu op orde te zijn, waardoor men door kan met de invoering.

> *“Maar ik zie ook dat de gemeenten misschien wat overvraagd zijn in eerste instantie als het gaat over vormgeven aan de financiering van de jeugdzorg.” [Geïnterviewde 8, 2de lijnszorg]*

‘Doorvoeren van de jeugdwet kan nog een stap verder’

De sociale basis en preventie zijn in eerste instantie wat aan de aandacht ontsnapt, hoewel dit wel een duidelijk transformatiedoel was en daar is éénieder zich terdege van bewust. Recente nieuwe ontwikkelingen zijn de verhoogde inzet op het sociale domein. Verschillende initiatieven komen hier van de grond, waarbij het met name gaat om opvoedondersteuning en opgroeien.

> *“ In principe heb ik het toegejuicht, één gezin één plan, we zijn toch op gaan schalen, ik denk dat daarom ook allemaal zo duur wordt. Het preventieve zijn we niet meer aan toe gekomen door al die zware problematieken en we zijn dus heel blij met deze wethouder dat die daar wel op in*

zet." [Geïnterviewde 10, Sociaal Domein] en *"Wat we nu in de sociale basis hebben gedaan, het thema opvoeden en opgroeien was ook even zoek. Binnen de CJG had dat een stevige poot en dat verdween. Of dat verdween niet, we deden de dingen nog, maar rondom dat thema konden we elkaar ook niet meer vinden terwijl we vanuit de sociale basis hetzelfde willen." [Geïnterviewde 7, Sociaal Domein]*

Ook wordt ingezet op het meer bij elkaar laten komen van de 0de-2de lijn en hier zijn verschillende pilot-projecten op ingezet, vanuit de gedachte:

"het inrichten van die kolommen, nul een en twee en drie, er zit ook een soort perverse prikkel in." [Geïnterviewde 11, Gemeente]

'Een kijkje in de toekomst als het gaat om samenwerking'

Samenwerking staat of valt met de positieve houding van de betrokken partijen, of het nu gaat om een kleinschalig project, een pilot-project of een groter overkoepelend project. Daarin is samen optrekken, vanaf het begin dat een idee voor een project ontstaat, belangrijk. Dat zou nog wel verder kunnen worden uitgewerkt en doorgevoerd volgens verschillende geïnterviewden.

"Het is niet zo dat als je als generalist geconfronteerd wordt met een complexe situatie zoals ernstige opvoed- en opgroeiproblematiek, dat je dan naar de <2de lijn>jeugdzorg stapt of samen met de cliënt naar de jeugdzorg stapt van: hier zitten we mee. En dat je dan met elkaar aan de praat gaat van: wat is nu wijs? Dat is niet zo. Er wordt van de generalist gevraagd dat hij een beschikking afgeeft voor ambulant, voor een stoel of voor een bed. Dat is eigenlijk wel bijzonder. Een huisarts doet dat niet. ... Als de generalist ons inzet dan is er dus eigenlijk al gefixeerd op een product. Dus ik zou graag zien dat daaraan voorafgaand de expertise... Dus dat met elkaar aan de praat gaan van: wat is er aan de hand, samen met de generalist en samen met het gezin, dat idee ook van het gezinsplan. Daar komt namelijk ook nog niks van terecht. Dat staat in de wet en daar zijn we helemaal nog niet aan toe. Met elkaar kijken: wat is er aan de hand en samen te kijken wat er nodig is, maar ook van de generalist en zo, dat zit ook niet in het systeem besloten." [Geïnterviewde 6, 2de lijnszorg]

Hiervoor is het kaderen van verantwoordelijkheid van belang. Betrokken organisaties in de jeugdhulp vragen voor het duidelijker kaderen. Nu is er nog wel eens een dilemma wie er als eerste in contact mag komen met de hulpvrager (het gezin) en wie de verantwoordelijke daarna is. Een voorbeeld zoals samenwerking zou kunnen plaatsvinden:

"wijkteams komen als eerste in contact met het gezin. Zodra complex, of veiligheid in het geding, dan komt jeugdbescherming erbij. Meer intensief, of gewoon meekijken. De wijkteammedewerker blijft procesverantwoordelijk. Jeugdbescherming is meer een passant. Diegene, die al contactpersoon is, blijft contactpersoon. Regie blijft bij het gezin. ... wijkteammedewerker blijft betrokken, is de poortwachter naar de tweede lijn en zorgt voor afstemming tussen de verschillende organisaties. Als clubje bespreken ze met het hele gezin, wat er moet gebeuren." [Geïnterviewde 4, Sociaal Domein]

En ook de manier van financieren door de gemeente is van belang. Hierbij gaat het erom dat iedereen zich bewust is van het grotere geheel als het gaat om het budget van de gemeente, zowel binnen de gemeente over sectoren heen, als tussen organisaties in de verschillende lijnen.

> *"... binnen een bepaald financieel en inhoudelijk kader mag de aanbieder gewoon doen wat hij vindt wat nodig is. Dus in die zin is er wel veel meer ruimte, hoor. Maar je merkt ook dat aanbieders er ook aan moeten wennen, zeg maar..." [Geïnterviewde 1, Gemeente]*

Dit zal nog voldoende uitdagingen met zich meebrengen, zoals de volgende quote impliceert:

> *"Dat kost 100 euro per maand voor een jaar. En dan vraagt de inkomensspecialist, kan die niet naar het begeleid wonen traject. Want die wil geen geld kwijt zijn van zijn budget. Maar die heeft niet in de gaten dat we dan zorg van 30.000 euro moeten inkopen. Dat blijft moeilijk. Dat zou je opnieuw moeten uittekenen. Ook met de zorgverzekeraars. Als je niet oplet blijft het lek. Die slag moet nu gemaakt worden..." [Geïnterviewde 2, 1ste lijnszorg]*

'De stand van zaken in Eindhoven in het kort'

Het proces waar ze in Eindhoven nu in zitten is nog altijd gaande. Aan de aanpak, zoals deze in eerste instantie bedoeld was, is al heel wat geschaafd. Zo zijn de WIJeindhoven teams ook in de scholen en bij huisartsenpraktijken, er wordt aan deskundigheidsbevordering gedaan, zodat ook degenen die geen jeugdachtergrond hebben, zich in het veld wegwijs maken. Daarnaast zijn er mooie projecten opgezet en successen geboekt, maar ze zijn er nog lang niet. Nu er meer inzicht is in de financiën, kunnen de echte inhoudelijke stappen gemaakt worden.

> *"We staan echt naast de inwoners, dat je wel anders binnen komt dan voorheen. Wat ook de transformatiegedachte is. De inwoner meer in zijn kracht zetten, het systeem erbij trekken. We zitten in de wijk, in de haarvaten, de sociale basis. Ik heb wel het idee dat de generalistenteams die transformatie steeds beter vorm kunnen geven aan de keukentafel. We zijn er nog lang niet..."Voor mij is die transformatie nog niet eens begonnen. Ik denk dat er nu <voorjaar 2017> neutrale grond is om te gaan kijken wat we echt willen transformeren. Dat is echt beleidsniveau...." [Geïnterviewde 3, 1ste lijnszorg]*

8

Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

8.1 Inleiding

Vanaf 1 Januari 2015 is de Jeugdwet van kracht[772], met als hoofddoel het jeugdstelsel te vereenvoudigen en het efficiënter en effectiever te maken, met het uiteindelijke doel het versterken van de eigen kracht van de jongere en van het zorgend en probleemoplossend vermogen van diens gezin en sociale omgeving[773].

Een kritische evaluatie van de Wet op de jeugdzorg en de conclusies van de parlementaire werkgroep Toekomstverkenning Jeugdzorg waren de directe aanleiding voor de Jeugdwet. Het ging ondermeer om de volgende tekortkomingen:

a Een te grote druk op gespecialiseerde zorg, waarbij onvoldoende gebruik wordt gemaakt van preventieve en lichte ondersteuning en van de kracht van de jeugdige zelf en zijn sociale omgeving;
b Tekortschietende samenwerking rond kinderen en gezinnen, als gevolg van de betrokkenheid van verschillende bestuurslagen en verschillende wettelijke systemen;
c Afwijkend gedrag wordt onnodig gemedicaliseerd.

Ook werden lange wachtlijsten geconstateerd en kostte de indicatiestelling veel tijd, energie en geld. Dat was een langdurig en bureaucratisch proces. Daarnaast werd aandacht gevraagd voor de bijzondere positie van kwetsbare gezinnen[774].

Geconcludeerd werd dat de versnippering van de jeugdhulp (toegang tot de jeugdhulp en provinciaal gefinancierde jeugd- en opvoedhulp, zorg voor jeugd met een licht verstandelijke beperking, jeugd-ggz, jeugdbescherming en jeugdreclassering) over verschillende wettelijke en bestuurlijke systemen veel problemen veroorzaakte. Op grond van deze analyse werd in de jaren hierna stapsgewijs gewerkt aan het vormgeven van een meer integraal stelsel, uitmondend in de inwerkingtreding van de Jeugdwet. Decentralisatie van de jeugdhulp naar gemeenten wordt, aldus de memorie van

772 https://www.eerstekamer.nl/9370000/1/j9vvhwtbnzpbzzc/vjpmdhjwhaym/f=y.pdf; (Staatsblad, 2014, 105)

773 https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2013/07/01/memorie-van-toelichting-bij-de-jeugdwet

774 BMC, Evaluatieonderzoek Wet op de Jeugdzorg. Eindrapport, 2009
https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2009/11/18/evaluatie-wet-op-de-jeugdzorg-2

toelichting, door de wetgever gezien als financiële en bestuurlijke voorwaarde om de tekortkomingen te ondervangen.

Transitie en transformatie

In het implementatieproces van de Jeugdwet kunnen twee fasen worden onderscheiden: de transitie en de transformatie. Met de invoering van de Jeugdwet op 1 januari 2015 was er werk aan de winkel, voor zowel gemeenten als het veld. De eerste zorg was het bieden van continuïteit van zorg. De Transitie Autoriteit Jeugd (TAJ) rapporteerde begin 2015 dat op 1 december 2014 de contractering voor jeugdhulp voor 99% rond was. Dit was de eerste, grote, stap in het veranderproces; een min of meer beleidsarme stap: de transitie. Voor het bereiken van de doelen van de Jeugdwet is een vervolgstap nodig: de transformatie.

De Jeugdwet kent twee typen doelstellingen: het bieden van waarborgen en de transformatiedoelen. De wet bevat waarborgen voor kwaliteit van de jeugdhulp en veiligheid en voor de rechtspositie van cliënten. Daarnaast bevat de wet transformatiedoelen die zijn gericht op (1) de juiste hulp op maat, minder dure gespecialiseerde hulp, (2) het realiseren van meer samenhang in de hulp en (3) het bieden van meer ruimte voor professionals (voor een nadere toelichting, zie hoofdstuk 1).

De evaluatievragen

Artikel 12.2 van de Jeugdwet bepaalt dat binnen drie jaar na de inwerkingtreding van de wet aan de Staten-Generaal een verslag wordt gezonden over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk.

Deze evaluatie richt zich op de beantwoording van de volgende vragen:

1 Hoe wordt de Jeugdwet in de praktijk uitgevoerd?
2 Bewegen de resultaten zich in de richting van de doelen van de wet?
3 Welke mogelijkheden zijn er om de implementatie van de Jeugdwet te verbeteren en mogelijke knelpunten die in de uitvoeringspraktijk spelen, op te lossen?
4 Biedt de Jeugdwet een doelmatig wettelijk kader voor jeugdigen en gezinnen die jeugdhulp of bescherming behoeven en de daarin te realiseren transformatie? Lijken er bijstellingen van de wet nodig en zo ja welke mogelijkheden zijn er om dit kader te verbeteren?

De gevolgen van de invoering van de Jeugdwet zijn ingrijpend. Allereerst betekenen de financieringsverschuiving naar en het leggen van de verantwoordelijkheid bij de gemeenten dat de gemeenten zich gesteld zien voor een nieuwe en complexe taak. Elke gemeente moet een beleid ontwikkelen op deze taak en hier vervolgens invulling aan geven. Dit kan een gemeente alleen doen in interactie met het zorgveld; zorgaanbieders, zorgprofessionals en cliënten. Daarnaast nopen de transformatiedoelen tot een heroriëntatie binnen het zorgveld. Immers, de transformatiedoelen vragen van partijen in het zorgveld dat zij op een andere manier hulp en ondersteuning gaan bieden: minder specialistisch, meer gericht op samenwerking en minder medicaliserend. Eerdere ervaring met de invoering van de WMO heeft geleerd dat dit proces tijd kost. Drie jaar na de invoering van de

WMO, in 2007, bleek dat de ontwikkeling van het WMO-beleid nog in volle gang was. Het is reëel om te verwachten dat dergelijke termijnen ook aan de orde zijn bij de Jeugdwet, zeker gezien de breedte van het domein. De ontwikkeling en implementatie van het beleid naar aanleiding van de invoering van de Jeugdwet zijn tijdens deze evaluatie nog in volle gang.

De opzet van deze evaluatie: vier deelstudies en twee casestudies

Deze evaluatie is, zoals vastgesteld in de motie in de Kamer, nadrukkelijk een *tussen*evaluatie. Deze evaluatie is daarbij geen evaluatie van de jeugd*hulp*, maar een tussenevaluatie van de Jeugd*wet*. Echter, het is onvermijdelijk dat er uitspraken gedaan zullen worden over de jeugdhulp, maar dan altijd vanuit het perspectief van de invoering en de doelen van de Jeugdwet. Voor deze evaluatie zijn de ontwikkelingen tot en met de zomer van 2017 meegenomen.

In het eerste hoofdstuk van deze evaluatie zijn we ingegaan op de doelen van de Jeugdwet en op de assumpties achter de Jeugdwet: Wat zijn de verwachtingen van de wetgever over de werking van de Jeugdwet en de daarmee gepaard gaande decentralisatie en hoe dragen deze bij aan de gestelde doelen? Deze evaluatie is vervolgens gebaseerd op onderzoek dat is uitgevoerd in twee casestudies en vier deelstudies. Deze casestudies geven inzicht in de manier waarop het samenspel tussen gemeenten, aanbieders en cliënten er in de praktijk uit kan zien. In elk van de deelstudies is de impact van de Jeugdwet bestudeerd vanuit een specifiek perspectief. De eerste deelstudie betreft het juridische perspectief, gevolg door een deelstudie waarin het cliëntenperspectief centraal staat, een deelstudie vanuit het perspectief van gemeenten en een deelstudie vanuit het perspectief van het zorglandschap (deze laatste bevat zowel de studies naar de vrijwillige jeugdhulp als het gedwongen kader). Deze deelstudies zijn gebaseerd op een grote verscheidenheid aan bronnen, zoals jurisprudentie, antwoorden op Kamervragen, gegevens van het CBS, rapportages van de Kinderombudsman en diverse onderzoeken en beleidsrapportages. De twee casestudies zijn bedoeld om een inkijk te geven in de dagelijkse praktijk waarmee gemeenten, wijkteams en professionals te maken hebben sinds de invoering van de Jeugdwet. Ze zijn een mooie illustratie geworden van hoe de complexe samenwerking als uitgangspunt voor een integrale aanpak zich op lokaal en ook regionaal niveau ontwikkelt. Gedurende het evaluatieproces verschenen in de media met enige regelmaat verhalen over de impact van de Jeugdwet en verschenen er verschillende onderzoeken naar de impact van de Jeugdwet, uitgevoerd door verschillende, soms direct betrokken, partijen. Van deze publicaties hebben wij zoveel mogeijk kennis genomen. Daarnaast zijn voor de verschillende deelstudies eigen gegevens verzameld.

Bij de vormgeving van de deelstudies is nadrukkelijk gezocht naar een goede onderlinge samenhang, wat betreft de te bestuderen thematiek. Leidend daarvoor zijn geweest de doelen van de wet: de waarborgen en de transformatiedoelen. Deze deelstudies vormen de basis voor de conclusies in dit slothoofdstuk. Onze conclusies hebben we getrokken door de gegevens uit verschillende deelstudies naast elkaar te leggen en met elkaar te vergelijken. Vaak bleek daarbij dat de verschillende perspectieven niet met elkaar overeenkwamen, vaak ook wel. Daarnaast is er een klankbordgroep van cliënten actief geweest; zij heeft op een zestal momenten reflecties gegeven op kernpunten van proces en uitkomsten van onderzoek, zie ook bijlage.

Zoveel hoofden, zoveel zinnen.

Het is vrijwel onmogelijk om een eenduidig antwoord te geven op de vraag hoe de Jeugdwet in de praktijk wordt uitgevoerd. Er zijn immers zeker zoveel partijen als er gemeenten zijn. Ook ontbreekt het aan de nodige objectieve registratiegegevens. Daarnaast blijkt het antwoord op deze vraag ook nog sterk af te hangen van degene aan wie de vraag wordt gesteld. Cliënten beantwoorden deze vraag vanuit hun eigen ervaring met de hulp die zij op dat moment ontvangen, en niet alle cliënten kunnen een vergelijking maken met de situatie voorafgaand aan de invoering van de Jeugdwet. Veel gemeenten interpreteren deze vraag als een vraag naar hun regierol en de ontwikkelingen die zij zien. Voor hen is de jeugdhulp een nieuw domein. Ze kijken naar dit domein vanuit het perspectief dat ze iets aan het opbouwen zijn. Aanbieders van jeugdhulp en gecertificeerde instellingen beantwoorden deze vraag veel meer tegen de achtergrond van de situatie voorafgaand aan de Jeugdwet en gaan in op de veranderingen die zij ervaren. Een aantal van hen is geconfronteerd met veranderingen in het zorglandschap die ze zien als afbraak van een bestaande situatie. Lokale teams hebben weer een ander perspectief. Zij zijn in ontwikkeling en bezien deze vraag vanuit de ontwikkelingen die zij hebben doorgemaakt sinds hun oprichting. En ook de rechterlijke macht en de Veilig Thuis organisaties zijn geconfronteerd met een nieuwe werkelijkheid, die zij vooral beschouwen vanuit het perspectief van de waarborgen voor veiligheid van kinderen. Er zijn dus vele perspectieven op de vraag naar de uitvoering van de Jeugdwet in de praktijk. In deze wetsevaluatie richten wij ons op de hoofdlijnen. Daarmee doen we, per definitie, specifieke situaties tekort.

Opzet van dit hoofdstuk

In dit slothoofdstuk combineren we de informatie uit de verschillende deelstudies en geven we antwoord op de vier onderzoeksvragen. Daarbij beantwoorden we in paragraaf 8.2 de eerste twee onderzoeksvragen. We schetsen de ontwikkelingen die we hebben waargenomen en bezien deze in het licht van de twee typen doelstellingen van de Jeugdwet: het bieden van waarborgen en de transformatiedoelen. Vervolgens gaan we in paragraaf 8.3 in op de derde en vierde onderzoeksvraag. We beschrijven de knelpunten en de mogelijkheden om de implementatie van de Jeugdwet te verbeteren en gaan na in hoeverre de Jeugdwet een doelmatig wettelijk kader biedt voor de beoogde veranderingen.

8.2 Hoe wordt de Jeugdwet in de praktijk uitgevoerd en bewegen de resultaten zich in de richting van de doelen van de wet?

Allereerst geven we een kort en krachtig antwoord op deze vraag: *De veranderingen sinds invoering van de Jeugdwet zijn vooral te kenmerken als transitie, de gewenste transformatie, gericht op de realisatie van de doelen van de wet, moet grotendeels nog vorm krijgen.*

In deze paragraaf gaan we vervolgens in meer detail in op deze kernbevinding. Allereerst schetsen we op hoofdlijnen de ontwikkelingen volgens de cliënten, de gemeenten en de uitvoerende instellingen die samen het zorglandschap vormen. Vervolgens gaan we meer specifiek na in welke mate de doelen van de Jeugdwet worden bereikt. We onderscheiden daarbij de rechtswaarborgen en de transformatiedoelen.

Cliënten

Cliënten zijn niet verantwoordelijk voor de uitvoering van de Jeugdwet, zij zijn de 'eindgebruikers' van de wet. De Jeugdwet zet in op het benutten van de eigen kracht van het gezin, en dat wordt door veel ouders in ons onderzoek herkend in de hulp die zij ontvangen. Dat is opmerkelijk, gezien de conclusies uit ander onderzoek dat de toepassing van eigen kracht juist langzaam op gang lijkt te komen, en dat professionals soms de kennis missen om eigen kracht op een goede wijze toe te passen. Problemen in het gezin worden volgens de ouders in ons onderzoek vaak in hun samenhang bekeken – in lijn met het motto 'één gezin, één plan, één regisseur'. Tegelijkertijd ontbreekt de samenhang nog wel eens waar het de afstemming tussen de hulpverleners onderling betreft. Een ander aandachtspunt is de informatievoorziening over de rechtspositie van cliënten. Veel ouders zeggen er bijvoorbeeld niet bekend mee te zijn dat zij een vertrouwenspersoon of een cliëntondersteuner kunnen inschakelen.

De ouders in ons onderzoek zijn over het algemeen positiever over de hulp zelf dan over de weg ernaartoe. Vooral de gezinnen die de hulp het hardste nodig hebben – namelijk gezinnen in een kwetsbare positie, bijvoorbeeld eenoudergezinnen, gezinnen met een laag inkomen – hebben de grootste moeite om hun weg te vinden in de jeugdhulp. Een ander aandachtspunt zijn de wisselingen van hulpverleners, wat een grote impact kan hebben op de hulpverlening en kan leiden tot een vertraging in de effectiviteit van de hulp: er moet immers opnieuw een vertrouwensrelatie met de hulpverlener worden opgebouwd. Tenslotte constateren we op basis van de ervaringen van de cliënten dat de mogelijkheden die de transities in het sociale domein bieden om aandacht te besteden aan de continuïteit van zorg voor jongeren na hun 18e, nog lang niet altijd benut worden.

Gemeenten

Gemeenten hebben in 2015 het financiële beheer van en de verantwoordelijkheid voor de jeugdhulp overgenomen met een herverdeling van middelen. Vanaf 2015 hebben gemeenten nader invulling gegeven aan hun taken, ze hebben personeel aangenomen en activiteiten opgezet, contracten afgesloten en lokale teams opgezet. Die lokale teams zijn het antwoord van gemeenten op de behoefte aan een laagdrempelige toegang tot de jeugdhulp. Wat voorheen de eerstelijnshulp was, is in veel gemeenten nu georganiseerd in (sociale) wijkteams, buurtteams of wijknetwerken[775]. Veel gemeenten geven aan dat zij de essentiële zaken op orde hebben. Ze zijn trots op wat ze in zo korte tijd bereikt hebben, zoals steeds betere samenwerking, regionaal en lokaal met een veelheid aan partners, en het op orde hebben van de toegang tot jeugdhulp. Ze spreken vaak van een lerend systeem, waar elkaar leren kennen, elkaar vinden en elkaar vertrouwen tijd kost. Tegelijkertijd geeft een redelijk grote minderheid van de gemeenten ook aan dat zij essentiële zaken nog niet op orde hebben. Dan gaat het bijvoorbeeld over de regie van gemeenten op de samenwerking met en tussen de verschillende organisaties en de toegang tot de jeugdhulp, als ook om het versterken van de positie van de cliënt. Dit percentage varieert per thema, maar voor verschillende thema's gaat het om ongeveer een kwart.

775 Vanwege de diversiteit in benaming van deze teams, gebruiken we voor deze evaluatie het begrip lokaal team.

Zorglandschap

Zorgaanbieders en professionals hebben te maken gekregen met regelingen van individuele gemeenten, die onderling sterk kunnen verschillen. De Jeugdwet leidt tot een herschikking in het zorglandschap, die op dit moment nog volop aan de gang is. Zo bieden lokale teams laagdrempelige toegang tot de jeugdhulp. De vormgeving van deze teams verschilt per gemeente.

Aanbieders met een specialistisch aanbod voelen de druk van bezuinigingen en een diversiteit aan regels, maar zien ook dat de verbinding tussen de disciplines binnen de jeugdhulp meer tot stand komt. Het zijn vooral de aanbieders van jeugd GGZ die zich roeren in het debat en melden dat zij niet die hulp kunnen bieden die zij nodig vinden. In hun mening staan deze aanbieders niet alleen. De Veilig Thuis-organisaties en Gecertificeerde Instellingen herkennen de hiervoor genoemde punten en geven aan dat de verbinding tussen het vrijwillig en gedwongen kader meerwaarde heeft.

In de volgende paragrafen gaan we in op de stand van zaken aan de hand van de drie waarborgen en de drie transformatiedoelen uit de Jeugdwet.

8.2.1 Waarborg 1: de jeugdhulpplicht

Samenvatting Over de vraag of er op dit moment al sprake is van een passende toegang tot de jeugdhulp zijn kritische geluiden te horen. Veel ouders in ons onderzoek hebben kritiek op de toegang tot de jeugdhulp. De meeste gemeenten en de meeste lokale teams zijn juist positief over de toegang, terwijl vanuit de specialistische jeugdhulp meer kritiek wordt geformuleerd. In het bijzonder zijn er over de toegang tot voorzieningen in het gedwongen kader breder gedragen zorgen. Dit onderzoek laat zien dat er nog de nodige puzzels zijn op te lossen. Het gaat bijvoorbeeld over de deskundigheid van de lokale teams en het vertrouwen hierin van de jeugdhulpaanbieders. Het gaat ook om een goede informatievoorziening aan ouders en jeugdigen. En tenslotte, gaat het om het zoeken naar manieren om enerzijds voldoende waarborgen te bieden voor de rechtspositie van cliënten in deze en anderzijds niet onnodig te bureaucratiseren.

Artikel 2.3 van de Jeugdwet voorziet in een jeugdhulpplicht voor gemeenten. De jeugdhulpplicht is tweeledig. Ten eerste omvat deze de verantwoordelijkheid van de gemeente voor de toegang tot en de toekenning van een passende jeugdhulpvoorziening. Ten tweede valt hieronder de verantwoordelijkheid van de gemeente om te zorgen voor een toereikend aanbod van voorzieningen die jeugdhulp bieden en een voldoende aanbod van Gecertificeerde Instellingen (GI's), die jeugdbescherming en jeugdreclassering uitvoeren.

Van de ouders die voor ons onderzoek zijn benaderd, in de meeste gevallen ouders van jeugdigen die ambulante vrijwillige hulp krijgen, zegt een belangrijk deel dat ze veel moeite hebben gedaan om de hulp te krijgen. Ze zijn ook kritisch over de snelheid waarmee de hulp kwam. Voor ouders is het vaak onduidelijk waar zij terecht kunnen voor hulp: lang niet iedereen lijkt over de benodigde informatie te beschikken. Ook hebben wij voor deze evaluatie jongeren zelf benaderd, waarbij het vooral ging om jongeren met hulp in een leefgroep of gezinshuis (zorg met verblijf), of jongeren die in een pleeggezin

wonen. Voor deze jongeren en de meeste ouders is de huisarts de eerste keuze als het gaat om toegang tot hulp.

Vrijwel alle gemeenten zijn van mening dat er voldoende en toegankelijke hulp beschikbaar is binnen de gemeente of de regio om keuzevrijheid mogelijk te maken. Driekwart van de gemeenten geeft aan dat cliënten de toegang tot hulp ook vinden en twee derde geeft aan dat cliënten makkelijk aankloppen om hulp. Dit betekent dat er ook een substantiële minderheid van gemeenten is die vindt dat deze toegang binnen hun eigen gemeente niet op orde is. Gemeenten blijken hun beslissing over een individuele jeugdhulpvoorziening niet altijd vast te leggen in de vorm van een beschikking. Hierbij wordt afgeweken van de vereisten uit de Algemene wet bestuursrecht (Awb), waar gemeenten zich aan moeten houden. Daar komt bij dat besluiten die zijn voorgelegd aan de rechter vaak niet voldoen aan de zorgvuldigheids- en motiveringseisen. Ook is het vaak onduidelijk of en welke deskundigheid is ingezet voor het bepalen van de benodigde jeugdhulp. Dit is vanuit het perspectief van rechtsbescherming zorgelijk. Deze observatie legt de spanning bloot tussen enerzijds de wens te komen tot maatwerk en vermindering van de regeldruk en anderzijds eisen die voortvloeien uit de noodzaak rechtsbescherming te bieden aan burgers.

Binnen het zorglandschap zijn er grote verschillen in de visie op de mate waarin voldaan wordt aan de jeugdhulpplicht. Zo vinden respondenten in lokale teams in meerderheid dat jeugdigen en ouders de lokale teams weten te vinden, dat ze makkelijk aankloppen met vragen en dat mensen met vragen tijdig worden geholpen op een manier die past bij hun problemen. Twee derde van hen vindt de wachttijden en wachtlijsten bij de jeugdhulpaanbieders een belangrijk knelpunt.

Respondenten die werkzaam zijn bij een jeugdhulpaanbieder zijn veel minder positief over de vraag of de lokale teams worden gevonden en de vraag of ouders en jeugdigen makkelijk aankloppen om hulp. Voor hen behoren de jeugdhulpplicht en de toegang tot de vrijwillige jeugdhulp tot de grootste knelpunten van de Jeugdwet. Zij zijn daarnaast, samen met de respondenten van de Veilig Thuis organisaties, de klankbordgroep van cliënten en GI's, zeer kritisch over de expertise en de kwaliteit van de lokale teams.

In het gedwongen kader (jeugdbescherming en jeugdreclassering) speelt de vraag naar de jeugdhulpplicht extra scherp. Immers, gezinnen of jeugdigen worden geconfronteerd met maatregelen die hen worden opgelegd. Dat legt een extra verantwoordelijkheid bij de samenleving om vervolgens ook te voorzien in passende hulp. We constateren dat het nog onvoldoende lukt om, binnen het gedwongen kader, tijdig passende hulp te organiseren. Verder stellen de jeugdhulpaanbieders dat noodzakelijke expertise en ervaring mist in lokale teams. Ook worden rechters, die beslissen over hulp in het kader van justitiele maatregelen, geconfronteerd met het feit dat bepaalde vormen van hulp door een gemeente niet zijn ingekocht. Daarnaast constateert de Inspectie dat er te vaak wachtlijsten zijn bij de Veilig Thuis organisaties en zijn er signalen over een toenemend aantal spoedverzoeken en crisisplaatsingen.

8.2.2 Waarborg 2: Kwaliteitswaarborgen

Samenvatting Het is onmogelijk gebleken om gekwantificeerde uitspraken te doen over de mate waarin de kwaliteitseisen worden gerealiseerd. Dat hangt direct samen met het feit dat niet systematisch wordt nagegaan hoe het met die waarborgen staat: er zijn geen landelijke cijfers en ook gemeenten hebben hier geen, vergelijkbare, cijfers over.

Kwaliteitseisen nemen een belangrijke plaats in binnen de Jeugdwet. Het gaat om eisen die aan alle vormen van jeugdhulp worden gesteld. Een aantal kwaliteitseisen zijn expliciet in de wet opgenomen. Het betreft onder meer de norm van verantwoorde hulp (art. 4.1.1 Jw) en de verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling (art. 4.1.7 Jw). Daarenboven gaat het om bijzondere kwaliteitseisen die gelden voor het gedwongen kader.

In deze paragraaf gaan we op twee manieren in op het begrip kwaliteit. Allereerst gaan we in op de vraag wat we weten over de kwaliteit van de jeugdhulp, vervolgens gaan we in op de instrumenten die gebruikt kunnen worden om de kwaliteit te beïnvloeden.

Wat betreft de kwaliteit van de jeugdhulp constateren we dat de meerderheid van de ouders in dit onderzoek positief is over de kwaliteit van de hulp en over de hulpverleners. Ouders zijn minder positief over hulp met verblijf dan over ambulante hulp. Het meest kritisch zijn zij over de gedwongen hulp, wat deels te begrijpen valt vanwege het feit dat men doorgaans niet om deze hulp heeft gevraagd. Wat betreft de ambulante hulp zien we geen verschillen in de beoordeling van ouders van de hulp geboden vanuit lokale teams of vanuit een instelling. Gemeenten zijn over het algemeen tevreden over de kwaliteit van de geboden jeugdhulp. Waarbij moet worden opgemerkt dat gemeenten maar in beperkte mate inzicht hebben in die kwaliteit. De overgrote meerderheid van de lokale teams is van mening dat de kwaliteit in hun organisatie vaak of altijd op peil is. De specialistische aanbieders van jeugdhulp, daarentegen, zijn op deze punten veel minder vaak positief. Slechts een krappe meerderheid geeft aan dat bij hun eigen organisatie de kwaliteit altijd of vaak op peil is. De GI's en Veilig Thuis organisaties geven als cijfer voor de kwaliteit van de hulp in het gedwongen kader een magere zes.

Kwaliteit hangt ook af van de kwaliteit van de ingezette professionals. Bijna de helft van de lokale teams geeft aan soms jeugdprofessionals in te zetten die niet geregistreerd zijn in het kwaliteitsregister. Van de specialistische aanbieders zegt één op de drie soms niet-geregistreerde professionals in te zetten. Wij hebben geen informatie over de vraag op welke grond wordt beslist wanneer het wel en wanneer het niet verantwoord is om een niet geregistreerde professional in te zetten.

Wat betreft de instrumenten die beschikbaar zijn om de kwaliteit te beïnvloeden, stellen gemeenten dat zij met de instrumenten bekostiging en verantwoording weinig invloed hebben op de kwaliteit van de jeugdhulp. Ook is minder dan de helft van de gemeenten positief over het effect van hun inkoopsysteem op de kwaliteit van de GI's, en slechts een derde van de gemeenten is positief over de effecten van inkoop op de kwaliteit van de uitvoering van de jeugdhulp. Gemeenten zijn daarbij op zoek naar geschikte kwaliteitsindicatoren. Die worden door verschillende gemeenten,

beroepsverenigingen en cliënten, naast elkaar, ontwikkeld[776]. Gemeenten willen, tenslotte, graag geïnformeerd worden door de inspectie als er iets speelt bij een organisatie waar zij mee te maken hebben.

Een ander instrument dat invloed heeft op de kwaliteit is de financiering van de hulp. Driekwart van de lokale teams vindt dat de gemeente waar ze mee te maken hebben voldoende middelen beschikbaar stelt om die kwaliteit op peil te kunnen houden. Van de jeugdhulpaanbieders vindt minder dan 10% dit. In het gedwongen kader is de helft van de GI's en Veilig Thuis organisaties positief over de vraag of de gemeenten voldoende middelen beschikbaar stellen om de kwaliteit op peil te houden. Door GI's en Veilig Thuisorganisaties wordt opgemerkt dat het tegelijkertijd inzetten van verschillende toetsingskaders leidt tot extra administratieve lasten en onvoldoende bijdraagt aan kwaliteit.

Tenslotte is certificeren van de instellingen die de jeugdbescherming en de jeugdreclassering uitvoeren één van de instrumenten om de kwaliteit te borgen in het gedwongen kader. We constateren dat het Keurmerkinstituut haar certificeringstaken naar behoren uitvoert. Dit systeem heeft wel kwetsbaarheden, namelijk wanneer een instelling haar certificaat verliest of wanneer een gemeente beslist om met een nieuwe gecertificeerde instelling in zee te gaan. Deze kwetsbaarheid heeft direct gevolgen voor het kunnen uitvoeren van de beslissingen van de kinderrechter of de jeugdstrafrechter en raakt in dat geval clienten die met een maatregel van kinderbescherming of jeugdreclassering te maken hebben. Dat is problematisch, gezinnen blijven dan te lang verstoken van passende hulp of de continuïteit van hulp kan in het geding komen.

8.2.3 Waarborg 3: Rechtswaarborgen voor betrokkenen

Samenvatting Cliënten rapporteren wisselend over de mate waarin zij betrokken zijn bij het beslissen over hulp. Ook zien we dat het gemeenten nauwelijks lukt om cliënten – jongeren en ouders - bij de ontwikkeling van het jeugd(hulp)beleid te betrekken. We constateren daarnaast dat de in de Jeugdwet geregelde rechtswaarborgen voor betrokkenen in de praktijk nog onvoldoende worden waargemaakt. Hier spelen kwesties rond privacy en het omgaan met het schemergebied tussen vrijheid en dwang, die nog om een betere oplossing vragen. Cliënten zeggen vaak niet bekend te zijn met de mogelijkheid om een vertrouwenspersoon of een cliëntondersteuner in te kunnen schakelen. Gemeenten hebben hier een ander beeld van. Jeugdhulpaanbieders zijn positief over de uitvoering van de rechtswaarborgen voor jeugdigen en ouders binnen hun organisatie.

De Jeugdwet voorziet in een aantal rechtswaarborgen voor de rechtspositie van cliënten. Het gaat dan om het bieden van invloed aan cliënten op de hulp die hen wordt geboden en ze te betrekken bij de totstandkoming van jeugdbeleid. Daarnaast dient zorgvuldig om te worden gegaan met privacy en cliënten dienen geïnformeerd en ondersteund te worden als ze gebruik willen maken van het klachtrecht of een vertrouwenspersoon.

776 Daarnaast ontwikkelden gemeenten in samenwerking met onder meer de branche-organisaties een geharmoniseerde set van outcome-indicatoren: VNG NJi, Kenniscentrum Kinder- en Jeugdpsychia¬trie, Jeugdzorg Nederland, ggz Nederland, vgn, mogroep, nip& Actiz (2016). Harmonisatie outcome in jeugdhulp, jeugdgezondheidszorg, jeugdbescherming en jeugdreclassering – nadere uitwerking. Den Haag/Utrecht: vng/nji.

Ouders uit ons onderzoek vinden dat zij, en hun kinderen, ruimschoots worden betrokken bij het beslissen over hulp. Ouders worden in hoge mate geïnformeerd over de hulp en daarnaast geeft een ruime meerderheid aan dat zij ook hebben kunnen meebeslissen over de hulp. De jongeren in dit onderzoek hebben soms nadrukkelijk invloed op de doelen van de hulp, maar het komt ook voor dat de doelen door de hulpverlener worden vastgesteld en vervolgens worden meegedeeld. Jongeren die wij spraken willen graag dat de doelen in overleg met hen worden bepaald, ze willen niet alleen meepraten, maar ook effectieve inspraak. Ze hebben ook behoefte aan meer ondersteuning hierbij. Gezinnen lijken vaak niet goed op de hoogte van datgene waar men recht op heeft. Veel ouders zeggen bijvoorbeeld er niet bekend mee te zijn dat zij een vertrouwenspersoon kunnen inschakelen, of een onafhankelijke cliëntondersteuner. De overgrote meerderheid van de gemeenten is juist van mening dat het inzetten van een vertrouwenspersoon goed lukt.

Gemeenten geven aan dat het nog niet altijd goed lukt om cliënten bij de ontwikkeling van het jeugdbeleid te betrekken. Een zeer klein deel van de ouders in ons onderzoek zegt benaderd te zijn om betrokken te worden bij het beleid.

Ouders en jongeren noemen weinig problemen met het delen van privacygevoelige informatie. Wel worden in verschillende monitors klachten geregistreerd van cliënten over de manier waarop gemeenten omgaan met privacygevoelige informatie. Gemeenten geven aan dat zorgprofessionals en gemeenteambtenaren zorgvuldig omgaan met vertrouwelijke gegevens. De Autoriteit Persoonsgegevens is juist kritisch op de manier waarop gemeenten met de privacy van cliënten omgaan. Tegelijk constateren gemeenten dat de uitwisseling van gegevens in het kader van één gezin, één plan en één regisseur een knelpunt is, vanwege privacyoverwegingen. Ook de professionals in de wijkteams en de specialistische aanbieders geven aan zelf zorgvuldig om te gaan met de gegevens van ouders en jongeren. Specialistische aanbieders zijn soms kritisch als het gaat om de manier waarop gemeenten omgaan met gevoelige informatie. Al met al is er sprake van een spanningsveld op het punt van gegevensuitwisseling, zeker ook omdat gemeenten taken hebben in het sociale domein die verder gaan dan alleen de jeugdhulp. Dit spanningsveld laat zich niet oplossen door te kiezen voor één van de extremen: ‘alles delen wat mag in het belang van het kind’ en ‘niet uitwisselen van medische gegevens vanwege de geheimhoudingsplicht’.

In de praktijk is een werkwijze ontwikkeld waarmee drang wordt uitgeoefend op cliënten in de vrijwillige jeugdhulp. Deze werkwijze is niet wettelijk geregeld en daardoor ontbreken er juridische waarborgen voor cliënten, zoals het recht op bezwaar en beroep of klachtrecht. Vanuit juridisch oogpunt bezien is dit zorgelijk, aangezien met drang inbreuken op grondrechten kunnen worden gemaakt. De GI's hebben de uitvoering van drang in eerste instantie op zich genomen vanuit hun opgebouwde expertise. Maar naarmate drang steeds vaker wordt toegepast, worden de rolonduidelijkheid van de GI's en het juridisch schemergebied tussen vrijwilligheid en dwang een steeds groter probleem. De oplossingsrichting zou zijn de expertise bij lokale teams of jeugdhulpaanbieders hierop te vergroten zodat ‘drang’ een attitude wordt die meerdere jeugdprofessionals in hun rugzak hebben, zonder dat inbreuken worden gemaakt op grondrechten omdat clienten nu eenmaal denken dat zij niet anders kunnen dan meewerken aan deze inbreuken.

Het blijkt dat de juridische route van bezwaar en beroep voor cliënten ingewikkeld is en maar in beperkte mate wordt ingezet. Ook blijkt beperkt gebruik te worden gemaakt van de klachtmogelijkheden bij gemeenten. Door cliënten worden wel tuchtklachten ingediend. Dit is een procedure met veel impact op de betroffen professional en feitelijk niet bedoeld als instrument ter versterking van de rechtspositie van cliënten of ter genoegdoening van cliënten.

Eén vorm van specialistische jeugdhulp vraagt bijzondere aandacht: de gesloten jeugdhulp. Jeugdigen die uit huis geplaatst zijn in een gesloten setting, kunnen te maken krijgen met vrijheidsbeneming zonder dat een rechterlijke machtiging gesloten jeugdhulp was afgegeven. Ook krijgen jeugdigen die in een residentiële, niet-gesloten, accommodatie zijn geplaatst, te maken met vrijheidsbeperkende maatregelen (dit wordt in de praktijk wel een 'besloten plaatsing' genoemd). Deze vormen van vrijheidsbeperking zijn niet toegestaan. De, nieuw in de Jeugdwet opgenomen, voorwaardelijke machtiging gesloten jeugdhulp wordt in de praktijk gebruikt voorafgaand aan en aansluitend op een plaatsing in een accommodatie voor gesloten jeugdhulp. Er bestaan twijfels over de meerwaarde in relatie tot de mogelijkheid van schorsing (en opheffing schorsing) van de machtiging gesloten jeugdhulp, maar over dit instrument zijn ook positieve signalen afgegeven. De mogelijkheden tot vrijheidsbeperkingen in de gesloten jeugdhulp op basis van de Jeugdwet voor jeugdigen zijn met minder waarborgen omkleed in vergelijking met vrijheidsbeperkingen in justitiële jeugdinrichtingen

8.2.4 Transformatiedoel 1: De juiste hulp op maat, minder dure gespecialiseerde hulp

Samenvatting Op het moment van deze tussenevaluatie is er nog geen sprake van een verminderd beroep op gespecialiseerde hulp. Ook is nog niet zichtbaar dat op grote schaal wordt ingezet op preventie. Wel wordt door ouders en cliënten gemeld dat bij de geboden hulp een groot beroep wordt gedaan op de eigen kracht van cliënten.

Dit eerste transformatiedoel gaat over het realiseren van de juiste hulp op maat, meer inzetten op preventie, uitgaan van eigen mogelijkheden, demedicalisering, ontzorgen en normaliseren. Door eerder in te zetten op de juiste hulp op maat wordt een verminderd beroep op dure gespecialiseerde hulp verwacht.

Veel ouders in dit onderzoek, in de meeste gevallen ouders van jeugdigen die ambulante vrijwillige hulp krijgen, merken op dat hulpverleners een beroep doen op de eigen kracht in het gezin en ook, zij het in mindere mate, op het sociale netwerk. De meeste ouders ervaren ook dat de hulp bijdraagt aan zelfstandigheid en zelfredzaamheid. Dit geldt zowel voor de hulp geboden door een lokaal team als die door een instelling. De jongeren in dit onderzoek, die vooral vrijwillig gebruik maken van hulp met verblijf en ambulante hulp door een instelling, zeggen dat de hulp hen heeft geholpen om te zeggen wat zij nodig hebben, voor zichzelf op te komen en om hun problemen op te lossen.

Vanuit gemeenten en zorglandschap wordt een divers beeld gegeven van de ontwikkelingen op dit transformatiedoel. Enerzijds zeggen vrijwel alle gemeenten dat er sprake is van positieve ontwikkelingen als het gaat om dit transformatiedoel. Ze zien ontwikkelingen op het terrein van het versterken van het opvoedkundig klimaat en vroegsignalering van problemen. Maar de meeste

gemeenten zien nog niet dat bijvoorbeeld preventie heeft geleid tot een verminderde inzet van specialistische hulp. In tegendeel, gemeenten geven ook aan dat preventieve programma's mogelijk een vindplaats zijn voor kinderen en jongeren die gespecialiseerde hulp nodig hebben. Het is dan wel zo dat deze doelgroep al eerder zorg krijgt, wat mogelijk in de toekomst leidt tot minder zorg. Ook in het zorglandschap is, in de door ons bestudeerde periode, de vermindering van specialistische zorg niet waarneembaar.

Naast meer preventie en inzetten op eigen kracht, kan effectieve afschaling van specialistische hulp bijdragen aan de realisatie van dit transformatiedoel. Met afschaling bedoelen we dat een cliënt die specialistische hulp krijgt na enige tijd terug kan vallen op minder specialistische hulp. Effectieve afschaling krijgt nog maar beperkt aandacht. Er is sprake van een onvoldoende passend aanbod om snel van intensieve hulp terug te schakelen naar lichtere vormen van hulp. Het lijkt erop dat lokale teams nog onvoldoende zijn ingericht op deze afschaling, met name voor de groep met complexe problematiek. Ook lijken huisartsen onvoldoende bekend te zijn met het aanbod van lokale teams, wat ertoe leidt dat verwijzingen naar deze teams door huisartsen nog maar in beperkte mate op gang komen.

8.2.5 Transformatiedoel 2: Meer samenhang

Samenvatting Er is een breed gedeelde visie van zowel jongeren als ouders, aanbieders van hulp en gemeenten, GI's en Veilig Thuis organisaties dat de mogelijkheden die de transities in het sociale domein bieden om de continuïteit van zorg voor jongeren vanaf hun achttiende te organiseren, nog lang niet altijd benut worden. Ook constateren we dat gemeenten nog maar in beperkte mate domein-overstijgend werken; hoewel gemeenten dit zien als een kans voor betere hulp, is dit ook één van de meest genoemde knelpunten. Wel lijkt er sprake van toenemende samenwerking tussen gemeenten en aanbieders en tussen aanbieders onderling, hoewel hier ook veel verschillende meningen over zijn.

Dit tweede transformatiedoel gaat over meer samenhang binnen jeugdhulp aan jeugdigen en gezinnen door betere samenwerking en innovaties in ondersteuning, hulp en zorg.

Veel ouders van jeugdigen ervaren dat de problemen in het gezin in samenhang worden bekeken. Ze merken wel dat de afstemming tussen hulpverleners, die zou passen bij het motto één gezin, één plan, één regisseur, soms ontbreekt, en dat het probleem groter is naarmate er meer hulpverleners betrokken zijn bij de hulp. De jongeren in dit onderzoek vertellen dat gemaakte afspraken niet altijd worden nagekomen en niet goed worden afgestemd tussen hulpverleners onderling. Jongeren vragen extra aandacht voor de wisselingen van hulpverleners die zij ervaren. Wisselingen vragen om het opnieuw opbouwen van een vertrouwensrelatie en dat kost tijd, die ten koste gaat van de daadwerkelijke hulp.

Op basis van het onderzoek onder de ouders ontstaat de indruk dat het niet vaak voorkomt dat kinderen en ouders in een vroegtijdig stadium betrokken worden bij de vraag over de continuering van de hulp na hun achttiende jaar of dat er dan duidelijkheid is over de continuering van deze hulp. Ook de jongeren in ons onderzoek vragen aandacht voor de overgang van de zorg na hun achttiende.

Zij merken dat ze op deze overgang onvoldoende worden voorbereid. Ook voor gemeenten behoort de overgang van 18- naar 18+ tot de grote knelpunten en een meerderheid van de specialistische aanbieders, lokale teams, GI's en Veilig Thuis organisaties ziet dat de overgang van 18- naar 18+ niet zonder problemen verloopt.

De meeste gemeenten rapporteren een toename van de samenwerking tussen verschillende partijen uit verschillende domeinen. Een grote meerderheid ziet een toename van samenwerking van de lokale toegang tot de jeugdhulp met de Veilig Thuisorganisaties, het onderwijs, welzijnsorganisaties, GI's en de kinderopvang. Ook zien veel gemeenten een toename van samenwerking met de jeugdgezondheidszorg. Minder vaak zien gemeenten een toename in de samenwerking van de lokale teams met de huisartsen, tussen lokale teams en specialistische jeugdhulphulpaanbieders en tussen specialisten uit diverse sectoren. Het minst zien gemeenten een toename in de samenwerking tussen gemeenten en strafrecht. Veel gemeenten zien dus ontwikkelingen die wijzen op een toenemende samenhang, maar de mate van samenwerking verschilt tussen de verschillende organisaties binnen het jeugdhulpdomein. Tegelijk melden gemeenten ook lastige knelpunten bij het realiseren van dit transformatiedoel. Gemeenten geven aan dat het werken volgens het principe één gezin, één plan, één regisseur bij meervoudige problematiek, waar dit het meest relevant zou zijn, niet goed van de grond komt. Ook geven zij aan dat als een cliënt wordt verwezen naar de tweede lijn, het onlogisch is om - als gemeente - contact te houden. Dat dit zo wordt gezien is opmerkelijk, omdat het juist ook voor deze cliënten belangrijk kan zijn om de verbinding te houden met het onderwijs en het lokale veld. Dit hangt samen met de observatie dat gemeenten de voorwaarden voor het domein-overstijgend werken zien als één van de grote knelpunten. Tegelijk verwachten zij dat dit domein-overstijgend werken grote mogelijkheden biedt voor betere jeugdhulp. Gemeenten geven aan dat het goed zou zijn om de verbinding te leggen tussen jeugdhulp en schuldhulpverlening of het onderwijs. Er is dus volgens gemeenten weliswaar sprake van gunstige ontwikkelingen, maar naast kansen geven gemeenten ook aan dat er nog forse knelpunten liggen op het gebied van domein-overstijgend werken.

Net als de gemeenten, ervaren aanbieders van jeugdhulp een toename van de samenwerking met andere aanbieders en met het sociale domein. In het algemeen merken ze ook dat de gemeenten hen zien als partner in het vormgeven van goede hulp. Lokale teams zijn, vaker dan specialistische aanbieders, positief over het bestaan van regionale en landelijke samenwerkingsafspraken. Maar ook voor de partijen in het zorglandschap zijn er knelpunten op het gebied van samenhang. Zij geven aan dat samenwerking wordt bemoeilijkt door het werken met aanbestedingen en de daaruit voortvloeiende concurrentie, de administratieve processen en de regeldruk.

Binnen het gedwongen kader beoordelen de GI's en Veilig Thuisorganisaties de samenhang in de geboden hulp met een magere zes. Eén op de drie vindt dat die samenhang onvoldoende is. Wel is een min of meer nieuwe vorm van samenwerking ontstaan, onder meer onder de naam 'beschermingstafels'. Deze spelen, in een aantal regio's, een rol bij de toeleiding tot het gedwongen kader. Daarnaast wordt geconstateerd dat de samenwerking van de gemeente met het strafrecht niet optimaal is. Als mogelijke oorzaak wordt er daarbij op gewezen dat het beleid binnen de gemeenten op de verschillende terreinen verkokerd is.

8.2.6 Transformatiedoel 3: meer ruimte voor professionals

Samenvatting Van de drie transformatiedoelen zijn alle partijen het meest kritisch over de realisatie van het doel "meer ruimte voor professionals".

Dit transformatiedoel richt zich op het bieden van meer ruimte voor professionals om de juiste hulp te bieden door vermindering van regeldruk.

Zijn de gemeenten doorgaans positief over de ontwikkelingen die zij zien aangaande de eerste twee transformatiedoelen, ten aanzien van dit derde doel zien veel minder gemeenten positieve ontwikkelingen. Nu vindt ongeveer de helft van de gemeenten dat de Jeugdwet bijdraagt aan het bieden van ruimte voor professionals door het verminderen van regeldruk, en slechts één op de drie vindt dat de Jeugdwet bijdraagt aan het minimaliseren van bureaucratische lasten. Het uitgangspunt van veel gemeenten is wel dat zij professionals meer ruimte willen geven. Kennelijk ervaren veel gemeenten niet dat die ruimte er nu is.

In gesprekken met aanbieders en professionals voert de last die zij ervaren van regeldruk en de daarmee samenhangende administratieve processen de boventoon. Zij ervaren (ook) niet dat zij meer ruimte hebben gekregen.

Er is een rare contradictie opgetreden. De Jeugdwet biedt weliswaar ruimte voor meer vrijheid en die vrijheid is er ook. Deze gemeentelijke beleidsvrijheid manifesteert zich in een diversiteit aan organisatievormen, contractvormen, toezichts- en verantwoordingskaders. Die diversiteit betekent voor professionals echter een toename van administratieve lasten, omdat zij te maken hebben met diverse administratieve systemen en daarmee een afname van hun vrijheid. Die toename belemmert professionals: ze kunnen hun tijd maar één keer besteden. De tijd die ze besteden aan de administratie gaat ten koste van hun directe tijd voor cliënten.

8.3 Welke knelpunten en mogelijkheden zijn er om de implementatie van de Jeugdwet te verbeteren en in hoeverre biedt de Jeugdwet een doelmatig wettelijk kader voor de beoogde veranderingen

Na transitie de transformatie

Na de invoering van de Jeugdwet is een intensief transitieproces op gang gekomen. Wij constateren dat de beoogde transformatie goeddeels nog op gang moet komen. Van de realisatie van de waarborgdoelen en de transformatiedoelen komt nog onvoldoende terecht. Dit zal niet vanzelf veranderen en vraagt van de verschillende partijen dat ze hun focus verleggen van transitie naar transformatie. We doen daartoe verschillende aanbevelingen. Daarbij is het belangrijk om te bedenken dat dit geen kant en klare oplossingen zijn. Die oplossingen zullen deels nog moeten worden ontwikkeld door de betrokken partijen: cliënten, gemeenten, zorgaanbieders en professionals.

De stelselverantwoordelijkheid van de Rijksoverheid en deze evaluatie

Deze evaluatie is als tussenevaluatie toegezegd aan de Tweede Kamer en een wettelijke verplichting. De primaire adressant voor deze evaluatie is de Rijksoverheid, in haar hoedanigheid als verantwoordelijke voor het stelsel. Met de decentralisatie zijn het echter vooral de gemeenten die de eerste verantwoordelijkheid hebben gekregen voor de inrichting van de jeugdhulp, in samenwerking met cliënten en het veld. Veel van de aanbevelingen in deze evaluatie zijn dan ook gericht op deze laatste partijen.

In hoofdstuk 3 van deze evaluatie zijn we dieper ingegaan op het begrip stelverantwoordelijkheid van de Rijksoverheid. Daarin constateren we dat decentralisatie van bevoegdheden in het jeugdstelsel geen doel in zichzelf is, maar een middel tot een ander doel: het leveren van 'integrale jeugdhulp' en 'maatwerk'. Integrale jeugdhulp betekent dat de bevoegdheden zoveel mogelijk moeten worden geconcentreerd bij één bestuurslaag, en maatwerk leveren betekent dat de jeugdhulp het beste kan worden neergelegd bij de bestuurslaag die het dichtst bij de burgers staat: de gemeente. Daarbij bestaat de zorg dat het concept stelselverantwoordelijkheid in de interbestuurlijke verhoudingen een te gemakkelijke rechtvaardiging vormt voor ingrijpen en daarmee een vehikel voor recentralisatie van wat de wetgever heeft willen decentraliseren.

In hoofdstuk 1 constateerden we dat met de invoering van de Jeugdwet een lerend systeem systeem zou moeten ontstaan. Cruciaal is dat verder vorm wordt gegeven aan dit beoogde lerende systeem, waarbij gemeenten samen met cliënten, zorgaanbieders en hulpverleners wegen vinden om de doelen van de Jeugdwet verder vorm te geven. Onze aanbevelingen zijn nadrukkelijk bedoeld als aanzetten voor dit lerende systeem. De Rijksoverheid kan daarbij, als stelselverantwoordelijke, een stimulerende rol nemen. De verantwoordelijkheid voor de feitelijk invulling en organisatie van de jeugdhulp ligt echter primair op het decentrale niveau, bij gemeenten, cliënten, zorgaanbieders en hulpverleners. Bij het formuleren van onze aanbevelingen voor de aanpak van de door ons gesignaleerde knelpunten is deze rolverdeling ons uitgangspunt geweest. Daarbij is er wel sprake van een belangrijk verschil in de rol van de Rijksoverheid tussen het vrijwillige en het gedwongen kader. Voor een aantal knelpunten die betrekking hebben op het gedwongen kader benoemen wij expliciet de verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid.

Met het benoemen van de knelpunten en het schetsen van mogelijkheden voor implementatie van de Jeugdwet geven we antwoord op de derde en vierde onderzoeksvraag. We maken daarbij geen expliciet onderscheid tussen vragen over het wettelijke kader en de knelpunten voor implementatie. De vraag of het wettelijke kader een doelmatig kader biedt en de vraag naar de implementatie van de Jeugdwet zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Zonder inzicht in de praktijk en de implementatie zijn geen uitspraken te doen over de doelmatigheid van het wettelijke kader.

Een volgende evaluatie van de Jeugdwet zou, ons inziens, in moeten gaan op de vraag of en op welke manier de alhier geconstateerde knelpunten zijn aangepakt en of die aanpak heeft geleid tot het dichterbij brengen van de transformatiedoelen, waarna uitspraken over de doelmatigheid van het wettelijke kader gedaan kunnen worden.

Wij hebben de knelpunten ondergebracht in een aantal thema's, die onderling samenhangen. Wij vragen aandacht voor (1) toegang tot de jeugdhulp (2) inkoop , (3) werken aan kwaliteit (4) professionaliteit in de jeugdhulp en (5) waarborgen voor de rechtspositie. Tenslotte sluiten we dit hoofdstuk af met een reflectie op de uitgangspunten van de Jeugdwet en de mate waarin deze in de praktijk terug te zien zijn.

8.3.1 Toegang tot de jeugdhulp

8.3.1.1 Toegang als knelpunt voor cliënten

Voor cliënten - ouders en jongeren - levert de toegang tot hulp een knelpunt op bij de uitvoering van de Jeugdwet, zo constateerden we in ons onderzoek (zie ook par. 8.2.1). Uit gesprekken met ouders uit de klankbordgroep komt daarnaast naar voren dat een belangrijk knelpunt ligt in de informatievoorziening. Dit is goed te begrijpen. Immers, sinds de invoering van de Jeugdwet zijn gemeenten druk met de vormgeving van de toegang in de vorm van lokale teams. Die vormgeving kost tijd. Dit betekent ook dat de informatie over de toegang regelmatig up to date moet worden gebracht. De manier waarop gemeenten de toegang hebben geregeld, is voor cliënten niet vanzelfsprekend. Dit is een forse uitdaging voor de gemeenten. Daar komt nog bij dat in de situatie voorafgaand aan de Jeugdwet er sprake was van een min of meer stabiele situatie, die gold voor het hele land. Nu, met de invoering van de Jeugdwet, is niet alleen de dynamiek toegenomen, maar kan de toegang in iedere gemeente weer anders geregeld zijn. Dit maakt het begrijpelijk dat cliënten de informatievoorziening over de toegang tot de jeugdhulp als knelpunt ervaren. Het ligt voor de hand dat deze onduidelijkheid bij cliënten er ook aan bijdraagt dat zij blijven kiezen voor de huisarts als eerste, wel duidelijke en vertrouwde, aanspreekpunt.

Aanbeveling 1 Een intensivering van de informatievoorziening door gemeenten over de toegang kan bijdragen aan de laagdrempelige toegang tot de jeugdhulp. Dat vraagt van gemeenten om een actuele, informatievoorziening passend bij de potentiële cliënten. Daarnaast spelen anderen partijen die relaties hebben met potentiële cliënten, zoals huisartsen, scholen en de jeugdgezondheidszorg een cruciale rol bij het bieden van toegang tot de jeugdhulp.

8.3.1.2 Wachttijden en wachtlijsten

We constateren dat inzicht in wachttijden en wachtlijsten ontbreekt. Dit geeft ook ruimte voor het strategische gebruik van wachtlijsten: het hebben van een wachtlijst kan gebruikt worden als argument voor het beschikbaar stellen van meer middelen. Nu onafhankelijke wachtlijstinformatie ontbreekt, is het vrijwel onmogelijk om op dit punt rationeel beleid te voeren. Eenzelfde overweging geldt voor de genoemde toename van crisisplaatsingen bij accommodaties voor gesloten jeugdhulp.

Aanbeveling 2 Het verdient aanbeveling dat gemeenten en zorgaanbieders met elkaar komen tot een voor hen bruikbare registratie van wachttijden en wachtlijsten. Bij hen ligt vervolgens de uitdaging om dan ook met die informatie aan de slag te gaan, zodat die bijdraagt aan een lerend systeem.

8.3.1.3 Kwetsbare gezinnen

Al bij de evaluatie van de Wet op de jeugdzorg is geconstateerd dat kwetsbare gezinnen bijzondere aandacht behoeven. Dit blijkt ook weer uit deze evaluatie. Uit het onderzoek onder ouders blijkt dat kwetsbare gezinnen minder positieve ervaringen hebben met de Jeugdwet dan minder kwetsbare gezinnen. Bij kwetsbare gezinnen doelen we op één-ouder gezinnen, gezinnen met een laag gezinsinkomen of gezinnen waarbij ernstige zorgen bestaan over de ontwikkeling van de kinderen. Deze gezinnen zijn minder positief dan andere gezinnen over de toegang tot de hulp en over de kwaliteit. Zij lijken dus meer moeite te hebben om hun weg te vinden naar jeugdhulp dan andere gezinnen, en dat is zorgelijk te noemen. Het zijn namelijk juist deze kwetsbare groepen, die - ook vanuit internationaal-mensenrechtelijk perspectief - bijzondere aandacht behoeven. Zij hebben bovendien vaker problemen met opvoeden en opgroeien, waardoor ze de jeugdhulp juist het hardst nodig hebben. De verwachtingen van de gecombineerde decentralisaties was dat kwetsbare gezinnen beter geholpen zouden kunnen worden door integrale ondersteuning, dicht bij huis. Dat lijkt dus nog steeds niet goed uit de verf te komen.

Aanbeveling 3 De ondersteuning van kwetsbare gezinnen vraagt om extra en gerichte aandacht van gemeenten en lokale teams. In de meest urgente gevallen gaat het om een relatief klein aantal gezinnen, met een hoog zorggebruik, die in vaak al bekend zijn bij één of meer hulpverleners. Juist voor deze groep ligt een meer proactieve benadering voor de hand.

8.3.1.4 De huisarts als verwijzer

Een grote groep gemeenten ervaart beperkingen in hun mogelijkheden om regie te voeren op de toegang tot de jeugdhulp. Huisartsen opereren autonoom als het om verwijzingen gaat. Voor cliënten is toegang via de huisarts de voorkeursroute, het gaat voor velen om een bekende en vertrouwde hulpverlener. Doordat de huisarts een autonome rol speelt bij het bepalen van de toegang tot de jeugdhulp, voelen gemeenten zich beperkt in hun mogelijkheden om te sturen op de toegang tot de jeugdhulp.

Er zijn echter aanwijzingen dat dit knelpunt een minder groot knelpunt is dan wel wordt gesteld. Cijfers over de eerste helft van 2017 van het CBS laten een daling zien van het aandeel huisartsen in de toegang tot de jeugdhulp. Werden er in 2016 nog twee keer zoveel cliënten verwezen via de huisarts als via de gemeente of het lokale team, in de meest recente cijfers van 2017 staan op elke 3 verwijzingen van de gemeente of het lokale team nog maar 4 verwijzingen van een huisarts. Daarnaast zien we dat er grote verschillen zijn tussen gemeenten: er zijn gemeenten waarvan 60% van de verwijzingen via de huisarts loopt, maar ook gemeenten waarvan 60 % van de verwijzingen via de gemeente of het lokale team loopt. Die diversiteit laat zien dat er beweging mogelijk is.

Daarnaast zijn er ook aanwijzingen dat investeren in goede lokale toegang inderdaad leidt tot minder verwijzingen door een huisarts, zoals bijvoorbeeld ook blijkt uit de pilot in het Westerkwartier in een van de casestudies. Tenslotte zijn er voorbeelden dat de inzet van de praktijkondersteuner jeugd bij de huisarts kan leiden tot minder verwijzingen naar de specialistische GGZ. Verschillende gemeenten zetten hier ook op in. LHV en NHG hebben, al in 2013, een werkmap gemaakt met tips en tools voor

deze samenwerking. Naast de huisarts spelen lokale teams natuurlijk een cruciale rol bij de toegang tot de jeugdhulp. De lokale teams komen aan de orde in paragraaf 8.3.4.1.

Aanbeveling 4 Gemeenten zouden de huisarts niet moeten zien als knelpunt, maar vooral als partner. De huisarts is laagdrempelig en voor veel cliënten een bekende en vertrouwde hulpverlener. De huisarts kan een belangrijke signalerende en verwijzende rol spelen en daarmee bijdragen aan de passende toegang tot de jeugdhulp. Dat vraagt van gemeenten en huisartsen dat zij hun samenwerking meer vorm gaan geven. Daar liggen volop kansen.

8.3.2 Inkoop

8.3.2.1 De ongewenste effecten van aanbesteding

Aanbestedingsregels zijn opgesteld om een zo eerlijk mogelijke positie te geven aan aanbieders van hulp, waardoor ook nieuwe toetreders toegang kunnen krijgen tot een markt. Daarnaast zijn deze regels er voor bedoeld de aanbestedende dienst de kans te geven zo optimaal mogelijk in te kopen. Het proces van aanbesteding kent in de praktijk ook onbedoelde, en in dit geval ook ongewenste, effecten.

De onbedoelde en ongewenste effecten van aanbesteding zijn in onze evaluatie op verschillende plekken zichtbaar geworden en ook benoemd door zowel gemeenten als aanbieders van jeugdhulp. Daarbij zijn er ook zorgen geuit omtrent de komende aanbesteding in 2018. Het belangrijkste, ongewenste, effect is dat aanbesteding en samenwerking in de praktijk met elkaar op gespannen voet staan. Aanbieders van jeugdhulp, die gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor een samenhangend aanbod van hulp, worden in een aanbestedingscontext als concurrenten tegenover elkaar gezet. Aanbesteding maakt ook dat gemeenten en aanbieders zich houden aan regels die op gespannen voet staan met de wens om in goed overleg te komen tot een zo afgewogen mogelijk hulpaanbod met een goede samenhang tussen de gemeentelijke toegang en hulp door lokale teams en de meer specialistische aanbieders.

Aanbesteding kan ook betekenen dat bestaande hulpverleningsrelaties worden afgebroken. Voor cliënten leidt dit tot veel verloren tijd en een achterstand op het realiseren van gewenste hulpverleningsdoelen. Tenslotte leidt aanbesteding tot extra administratieve lasten en hoge kosten bij zowel de aanbestedende dienst als bij de aanbieders van hulp[777].

Aanbeveling 5 Het verdient aanbeveling om na te gaan in hoeverre gemeenten het instrument van aanbesteding zo in kunnen zetten dat het wel bijdraagt aan de samenwerking in de jeugdhulp en de samenhang in het stelsel of na te gaan hoe andere vormen van inkoop mogelijk gemaakt kunnen worden die dit doel dienen. Het verdient vervolgens aanbeveling dat gemeenten de inkoopinstrumenten zo inzetten dat de ongewenste effecten voorkomen worden.

---

777 Wij hebben geen inzicht in de kosten die gepaard gaan met het proces van aanbesteding. Wel zijn er signalen dat gemeenten en aanbieders hier specifiek medewerkers op in zetten dan wel voor inhuren.

8.3.2.2 Inkoop van GI's door gemeenten zorgt voor een ongewenst rolconflict

GI's hebben als taak zorg te dragen voor de uitvoering van door de rechter opgelegde maatregelen van jeugdbescherming en jeugdreclassering. Hiervoor zetten zij jeugdhulp in die wordt uitgevoerd door aanbieders, die door de gemeente zijn gecontracteerd. Wij constateren dat het nog onvoldoende lukt om, binnen het gedwongen kader, tijdig passende hulp te organiseren.

De GI-functie wordt ingekocht door gemeenten. Dat maakt dat er een afhankelijkheidsrelatie bestaat tussen de GI's en de gemeenten, terwijl ook van de GI's wordt verwacht dat zij zorg dragen voor adequate hulp, die dan door gemeenten moet zijn of worden ingekocht. Dit kan leiden tot een ongewenst rol-conflict tussen de primaire taak van de GI, zorgdragen voor de uitvoering van de beslissingen over jeugdreclassering en –bescherming, en het instellingsbelang dat gebaat kan zijn bij een prettige relatie met de betreffende gemeente. Dat de helft van de gemeenten in ons onderzoek aangeeft dat de rol van de GI's hen belemmeren bij het voeren van regie op de jeugdhulp versterkt dit rol-conflict. Het is nog maar de vraag of de optie van een subsidierelatie, die in het nieuwe regeerakkoord mogelijk wordt gemaakt, dit probleem wezenlijk oplost.

Aanbeveling 6 Het rolconflict van GI's in hun relatie tot de gemeenten draagt niet bij aan de beoogde werking van de Jeugdwet. Het verdient aanbeveling te zoeken naar een oplossing voor dit rolconclict.

8.3.2.3 Gezamenlijke inkoop

Gemeenten kunnen samen optrekken bij de inkoop van bijzondere, specialistische voorzieningen. Dit is een logische en voor de hand liggende werkwijze om op deze manier zorg te dragen voor de beschikbaarheid en betaalbaarheid van weinig voorkomende expertise en specialistisch aanbod. Gezamenlijke inkoop is een antwoord op de zorgen dat deze voorzieningen door beslissingen van individuele gemeenten niet meer worden ingekocht en daarmee onder druk komen te staan, waardoor ze niet meer beschikbaar zullen zijn voor de kinderen en jongeren die ze hard nodig hebben.

Hierbij zijn twee kanttekeningen te plaatsen. Beslissingen die worden genomen op een regionaal niveau kunnen zich aan de controle van de gemeenteraad onttrekken. Het verdient daarom aanbeveling om te zoeken naar vormen van directe betrokkenheid van gemeenteraden bij de besluitvorming hierover.

Een tweede kanttekening betreft de beleidstheorie van de Jeugdwet. Een belangrijk element in die theorie is dat de gemeente, beter dan de landelijke overheid, in staat is de verbinding te leggen tussen de verschillende domeinen en deze passend te combineren voor hun burgers. Denk daarbij aan de verbinding tussen jeugdhulp, schuldhulpverlening en bijvoorbeeld de Wmo, die in de regel lokaal worden vormgegeven en niet regionaal. Op dit moment zien gemeenten dit domein-overstijgend werken als één van hun grootste knelpunten én als een grote kans. Op het moment dat meer beslissingen over de jeugdhulp op een hoger aggregatieniveau worden genomen, zal dit het domein-overstijgend werken compliceren. Als samenwerking tussen gemeenten belemmerend gaat werken op de ontwikkeling van domein-overstijgend werken, vervalt één van de essentiële motieven voor de invoering van de Jeugdwet. Dit wordt geillustreerd in de casestudies uit Groningen. Hoewel aldaar

regionale inkoop en inhoudelijke samenwerking als grote voordelen van het regionale inkoop worden gezien, is er ook een spanningsveld tussen de regionale aanpak en lokaal beleid.

Aanbeveling 7 Er zijn goede redenen om beslissingen over bijzondere specialistische voorzieningen in samenwerkingsverbanden van gemeenten te nemen. Onze zorg betreft de borging van het democratische gehalte van deze beslissingen. Voor de borging van het democratisch gehalte van deze beslissingen dienen effectieve vormen van gemeenteraad-betrokkenheid te worden ontwikkeld. Daarnaast dienen individuele gemeenten voldoende ruimte te behouden om invulling te geven aan domein-overstijgend werken op lokaal niveau.

8.3.2.4 Budget

De samenloop van de invoering van de Jeugdwet met de aankondiging van een vermindering van het beschikbare budget is een ongelukkige te noemen. Van gemeenten en het zorglandschap wordt met de Jeugdwet innovatiekracht verwacht, terwijl er tegelijk moet worden gezorgd voor continuïteit in de zorgverlening. Dat is lastig als er voor de combinatie van innovatie en continuïteit weinig budgettaire ruimte is.

Door gemeenten is de budgettaire krapte op dit moment het meest genoemde knelpunt. Dit is ook goed te begrijpen als wordt overwogen dat beoogde besparingen, als gevolg van investeringen in preventie en minder intensieve zorg, op zijn best pas na enige tijd zullen optreden. Daarbij speelt ook mee dat door de verdelingssystematiek de ene gemeente over relatief meer en de andere gemeente over relatief minder budget beschikt ten opzichte van de situatie voorafgaand aan de invoering van de Jeugdwet. Deze verdelingssystematiek heeft dus verschillende gevolgen voor verschillende gemeenten en de aan hen verbonden jeugdhulpaanbieders: sommige gemeenten beschikken over een wat ruimer budget terwijl anderen juist wat meer hebben moeten inleveren.

We zien dat verschillende gemeenten stellen dat zij ‘over hun budget heen gaan’ en ook horen we kritische geluiden uit het zorglandschap over de beschikbaarheid van voldoende budget. Ook worden over de toereikendheid van het budget en door gemeenten gestelde eisen door jeugdhulpaanbieders een aantal rechtszaken gevoerd, met tot nu toe verschillende uitkomsten. De vraag is of de door gemeenten en aanbieders genoemde budgettaire krapte een tijdelijk probleem is, dat verdwijnt zodra de transformatie werkelijk zijn beslag heeft gekregen, of dat hier sprake is van een meer structureel probleem. Deze vraag is op dit moment niet te beantwoorden. Om deze vraag te kunnen beantwoorden is betrouwbare informatie nodig over de manier waarop de beschikbare middelen worden besteed.

Aanbeveling 8 Het verdient aan beveling om te komen tot een betrouwbaar inzicht in de manier waarop de beschikbare middelen voor de Jeugdhulp worden besteed.

8.3.3 Werken aan kwaliteit

Gemeenten geven aan dat ze met de instrumenten inkoop, bekostiging en verantwoording weinig invloed hebben op de kwaliteit van de jeugdhulp. Het is ook ons, voor deze evaluatie, onmogelijk

gebleken om betrouwbare gekwantificeerde uitspraken te doen over de kwaliteit. Dat hangt direct samen met het feit dat niet systematisch wordt nagegaan hoe het met die waarborgen staat: er zijn geen landelijke cijfers en ook gemeenten hebben hier geen, vergelijkbare, cijfers over. De inzichten die overbleven waren de verschillende, soms tegenstrijdige, inzichten van de betrokken partijen over de kwaliteit. Ouders bleken doorgaans positief over de hulpverlening, zowel wat betreft de hulp vanuit de lokale teams als door de specialistische jeugdhulp. Ook gemeenten hebben een positieve indruk. Daar staat tegenover dat vanuit het veld veel kritischer werd geoordeeld over de kwaliteit. Er is ook geen ondubbelzinnige 'veldnorm' over de gewenste kwaliteit van het veelomvattende begrip jeugdhulp, met name niet van lokale teams. In paragrafen 8.4.1.2 en 8.3.4.1 gaan wij in op het belang van een nadere invulling van het begrip passende hulp en de kwaliteit van lokale teams.

Tegelijk constateren we dat verschillende gemeenten werken aan hun, eigen, kwaliteitsindicatoren en dat zorgaanbieders worden geconfronteerd met een grote diversiteit aan kwaliteitscriteria en verantwoordingsinstrumenten. Die diversiteit is, volgens aanbieders van jeugdhulp, eerder een belemmering dan een stimulans voor het leveren van kwaliteit. De vraag is of gemeentelijk beleid nu zo uniek is, of op dit punt zo uniek moet zijn, dat dit moet leiden tot grote verschillen tussen gemeenten in dit soort vereisten. Er kleven namelijk twee grote nadelen aan verschillen tussen gemeenten in de contractvereisten. Allereerst leidt het tot extra administratieve druk bij aanbieders. Het andere nadeel is dat prestaties tussen gemeenten onvergelijkbaar worden, waardoor gemeenten een mogelijkheid van onderlinge reflectie wordt ontnomen en ook informatie ontbreekt over de mate waarin de kwaliteitswaarborgen worden gerealiseerd.

Het uitgangspunt van het lerdende systeem lijkt ons bij uitstek van toepassing op het thema kwaliteit. Dat leren heeft dan betrekking op zowel de instrumenten die ingezet kunnen worden om inzicht te krijgen in de kwaliteit als ook op de inzet om de kwaliteit daadwerkelijk te verbeteren.

De kwaliteit van de jeugdhulp staat en valt met (1) de professionaliteit van de mensen die jeugdhulp leveren (2) de kwaliteit van de aangeboden hulp en (3) de kwaliteit van de samenwerking en de samenhang van de verschillende componenten in het jeugdhulpstelsel. Voor elk van deze elementen zijn er aangrijpingsmogelijkheden die ingezet kunnen worden om de kwaliteit van de jeugdhulp te beïnvloeden.

De basis ligt bij de professionaliteit van de mensen die de jeugdhulp leveren. De tweede component betreft de kwaliteit van het hulpverleningsproces. Hier zijn primair de aanbieders van jeugdhulp voor verantwoordelijk, en in het geval van de lokale teams de gemeenten in hun rol van aanbieder. Zij dragen zorg voor adequate professionaliteit en zorgen dat zij inzicht hebben en kunnen geven in de geleverde kwaliteit. Daarbij zouden de ervaringen van cliënten centraal moeten staan. Vanuit het idee van de lerende organisatie ligt het daarbij voor de hand dat men komt tot een uniform set van uitkomstindicatoren. Daarbij kan worden voorgebouwd op aanzetten die reeds zijn gegeven. Met een uniforme set krijgt men systematisch zicht op het resultaat ('outcome') van de hulp, om van daaruit te reflecteren op de professionaliteit en het proces van de hulp. Uniformiteit draagt ook bij aan de reductie van de administratieve lasten, stelt aanbieders in staat om ook van elkaar te leren en biedt een goede basis voor het gesprek met de gemeenten over de geleverde kwaliteit en verbeterplannen.

De derde component betreft de samenhang in het stelsel, die samen met de professionaliteit van de medewerkers en het kwaliteitsbeleid van de zorgaanbieders bepaalt of de gemeente een adequaat stelsel van jeugdhulp tot stand heeft weten brengen. Hiervoor ligt primair de verantwoordelijkheid bij de gemeente en de gemeenteraad. Gemeenten kunnen inzicht krijgen in de professionaliteit van de medewerkers en het kwaliteitsbeleid van de zorgaanbieders door met hen samen in gesprek te zijn en samen leercycli door te maken. Gemeenten zullen daarnaast zelf helder moeten zijn in de maatschappelijke doelen die zij nastreven met de jeugdhulp waar zij verantwoordelijk voor zijn en moeten nagaan hoe zij de doelbereiking kunnen monitoren. De huidige landelijke cbs-data en andere beleidsmonitors geven daar maar voor een deel inzicht in.

Aanbeveling 9 Wij adviseren de partners om te komen tot een uniform set van outcome-indicatoren, waarbij het clientenperspectief centraal staat en deze ook echt te gaan gebruiken als onderdeel van een lerend systeem. Gemeenten doen er goed aan daarnaast manieren te ontwikkelen om hun eigen maatschappelijke doelbereiking beter te monitoren en daarbij de gemeenteraad actief te betrekken.

8.3.4 Professionaliteit in de jeugdhulp

8.3.4.1 Professionaliteit in lokale teams

In het algemeen zijn de ouders in ons onderzoek net zo positief over de hulp die zij krijgen van het lokale team dan wanneer de hulp door een (andere) instelling verleend wordt. De diversiteit van lokale teams is echter groot. Dat is al te zien in de verschillende benamingen van deze teams, zoals wijkteam, buurtteam, sociaal wijkteam, ouder- en kindteam, jeugd- en gezinteam of centrum voor jeugd en gezin. Lokale contexten kunnen andere invullingen met zich meebrengen en ook de wetgever heeft gemeenten expliciet de ruimte gegeven voor de invulling van deze functie. Toch, roept de huidige diversiteit een aantal vragen op.

Immers, niet alleen de namen van de teams verschillen. De teams verschillen ook in hun doelen, de activiteiten die ze ontplooien en de mate van deskundigheid. In deze evaluatie ontbreekt het zicht op hoe al deze teams werken en wat een optimale taakstelling, samenstelling en werkwijze is om effectief bij te kunnen dragen aan de transformatiedoelen. Wel is duidelijk dat sommige teams zich puur richten op het indiceren, daarmee lijken ze sterk op de voormalige bureaus jeugdzorg. Andere teams bieden vormen van hulp. Sommige teams bestaan vooral uit specialisten op het gebied van de jeugdhulp, andere uit generalisten, waarbij ook combinaties worden gemaakt met de Wmo, en weer andere teams hebben combinaties van generalisten en specialisten. De inrichting van de “WIJeindhoven teams” is een voorbeeld van inrichting met generalisten, zoals beschreven in de casestudie. Daar speelt dan de vraag in hoeverre generalisten echt voldoende kennis in huis hebben als het over jeugdigen gaat.

Omdat lokale teams in al hun verschijningsvormen een belangrijk ‘antwoord’ van de gemeenten zijn op de vragen die de Jeugdwet bij hen legt en deze evaluatie laat zien dat er ook zorgen zijn over de effectiviteit als het gaat om het realiseren van de transformatiedoelen, achten wij een reflectie op de functie van deze teams in relatie tot hun omgeving op zijn plaats. Het gaat dan niet zozeer om de

organisatorische invulling. Die kan en moet misschien wel verschillen omdat de lokale context anders is en schaal en problematiek mede bepalen hoe activiteiten het beste kunnen worden ingericht. Die reflectie op de functie van lokale teams is wel nodig daar waar het gaat om de professionaliteit, de deskundigheid van de mensen in wat de eerste lijn van de jeugdhulp kan worden genoemd. Bij het nadenken over wat de nodige deskundigheid is, gelden de volgende overwegingen:

— Een lokaal team dat over voldoende inhoudelijke professionaliteit beschikt en daadwerkelijk jeugdhulp kan bieden, kan een concrete invulling zijn van de wens om te komen tot het bieden van laagdrempelige en goed toegankelijke jeugdhulp.
— De verbinding tussen de verschillende domeinen, zoals de jeugdhulp met schulphulpverlening, Wmo en onderwijs, blijkt nog steeds een probleem, zo blijkt uit deze evaluatie. Het realiseren van dit doel is mede afhankelijk van deskundigheid die in de lokale teams aanwezig is. Alleen doorverwijzen levert meestal niet de juiste aansluiting en integrale hulp op.
— Hetzelfde geldt voor het realiseren van een goede verbinding met zwaardere vormen van hulp, zowel in het opschalen als afschalen. Met name het laatste komt nu nog onvoldoende tot stand.
— Een inhoudelijk professioneel lokaal team kan een goed alternatief zijn om naar te verwijzen en draagt bij aan de oplossing die gemeenten ervaren in de samenwerking met huisartsen.

Aanbeveling 10 Lokale teams hebben een cruciale rol gekregen bij de realisatie van doelen van de Jeugdwet. Deze teams kunnen een sleutelrol spelen in de realisatie van de transformatiedoelen. Een voorwaarde is dat deze teams een professionele, inhoudelijke invulling krijgen en zich niet beperken tot verwijzen of indiceren. Teams zouden in ieder geval moeten beschikken over professionaliteit in de breedte (domeinoverstijgend) alsook over professionaliteit in de diepte (met specialitische kennis). Zonder de lokale beleidsruimte tekort te willen doen is het de overweging waard om een gedeelde visie te ontwikkelen op de kwaliteit en professionaliteit van de lokale teams. Het verdient daarbij aanbeveling dat gemeenten en het professionele veld ervaringen met elkaar uitwisselen over de manier waarop die professionalisering vorm kan worden gegeven, waarbij oog is voor de verschillende omstandigheden waaronder de teams werken.

8.3.4.2 Zorgen om specialistische voorzieningen

In het afgelopen jaar is met enige regelmaat aandacht gevraagd voor het behouden van specialistische voorzieningen. De zorg is dat deze specialistische voorzieningen door bezuinigingen en door beslissingen van gemeenten onder druk komen te staan en daarmee niet beschikbaar zullen zijn voor jongeren die deze zorg hard nodig hebben.

In het domein van het gedwongen kader speelt deze zorg in het bijzonder, en er zijn op dit punt ook zorgen geuit door de rechterlijke macht. Door gezinnen of jeugdigen te confronteren met maatregelen die hen worden opgelegd ontstaat, mede op grond van internationale verplichtingen, een extra verantwoordelijkheid bij de samenleving om dan ook te voorzien in passende hulp. Als een rechter aan een jongere specifieke jeugdhulp oplegt die niet door de gemeente is ingekocht, dan dient die gemeente die hulp alsnog in te kopen. Hier mag geen onzekerheid over zijn. Hier ligt een nadrukkelijke plicht voor gemeenten om op dit punt op overtuigende wijze zichtbaar te maken dat zij

deze verantwoordelijkheid nemen. De Rijksoverheid heeft hier, vanuit haar stelselverantwoordelijkheid, de taak om er op toe te zien dat dit ook gebeurt.

Aanbeveling 11 Beschikbaarheid van adequate voorzieningen binnen het gedwongen kader is een harde verantwoordelijkheid van gemeenten. De gemeenteraad heeft hier in eerste instantie een controlerende functie. Vanuit haar stelselverantwoordelijkheid dient de Rijksoverheid zich van deze beschikbaarheid en bekostiging te vergewissen.

8.3.4.3 Certificering van GI's

Het systeem van certificering van GI's heeft kwetsbaarheden. Die kunnen zichtbaar worden wanneer een instelling haar certificaat verliest of wanneer blijkt dat een gemeente beslist om met een andere gecertificeerde instelling in zee te gaan. Dan kunnen er directe gevolgen zijn voor het uitvoeren van de beslissingen van de kinderrechter of de jeugdstrafrechter. Dit is ongewenst omdat het kunnen voorzien in de uitvoering van beslissingen van de kinderrechter of de jeugdstrafrechter en het bieden van continuïteit hierin, van groot belang is. Dit staat los van de constatering dat het Keurmerkinstituut haar certificeringstaken naar behoren uitvoert.

Aanbeveling 12 Het verdient aanbeveling om te zoeken naar methoden waarin de kwetsbaarheden van het huidige systeem worden ondervangen, terwijl wel wordt voorzien in een deugdelijke borging van de kwaliteit van de GI's.

8.3.4.4 De ruimte van gemeenten beperkt de ruimte van professionals

Het transformatiedoel 'meer ruimte voor professionals' wordt in de praktijk nog niet waargemaakt, daar zijn vrijwel alle betrokkenen het over eens. Professionals, ook in het gedwongen kader, hebben op basis van de tekst in de wet en memorie van toelichting sec gezien meer ruimte om maatwerk te leveren aan gezinnen. Echter de ruimte die deze wet biedt, wordt beperkt door de ruimte van de gemeente om een eigen verantwoordings- en administratief systeem te hanteren. Dit heeft geleid tot een diversiteit aan organisatievormen op lokaal niveau en tot meerdere mogelijkheden voor toeleiding naar het gedwongen kader. Daarnaast is er sprake van een veelheid aan toezichthouders en toetsingskaders. Al deze zaken beperken de ruimte van de professional in de praktijk. Gemeenten geven daarbij aan dat professionals de beschikbare ruimte niet altijd benutten. Daarbij zou, voor de jeugd-ggz, mee kunnen spelen dat professionals nog vanuit de oude DBC-systematiek handelen en zelf nog onvoldoende bezig zijn met transformatie van de jeugdhulp.

Ruimte voor professionals stelt hen in staat om meer samenhang te creëren, te reageren op veranderende hulpvragen en op het juiste moment hun expertise en creativiteit in te zetten.

Vrijwel alle betrokkenen zijn het er over eens zijn dat transformatiedoel 'ruimte voor professionals' nog niet wordt gerealiseerd, terwijl ze dit wel een belangrijk doel vinden. Dit vraagt om een reactie. Wat als oorzaak wordt aangedragen zijn de 'structuren' die de ruimte voor professionals beperken. Dan gaat het enerzijds om de diversiteit in regelingen vanuit de gemeenten, anderzijds om de

veelheid en diversiteit aan toezichthouders en toetsingskaders en, wellicht, ook om structuren binnen zorgorganisaties.

Aanbeveling 13 Het verdient aanbeveling te komen tot een reductie van de diversiteit van gemeentelijke regelingen en toezichtsarrangementen waar professionals mee worden geconfronteerd. Daarnaast zouden ook jeugdhulpaanbieders moeten snijden in de belemmeringen die zij zelf opwerpen, die de ruimte voor hun professionals beperkt. Dit proces heeft er belang bij om dit te zien als gezamenlijk proces. Immers, te makkelijk wordt verwezen naar ‘de ander’ als het gaat om de aanwezigheid van ‘overbodige regelgeving’.

8.3.5 Waarborgen voor de rechtspositie

8.3.5.1 Jeugdhulpbesluiten

Beschikkingen worden niet altijd afgegeven door gemeenten, wat op grond van de Awb wel zou moeten. Rechters hebben daarnaast met enige regelmaat kritiek op de motivering en zorgvuldigheid van deze besluiten en over de deskundigheid van degenen die de besluiten nemen.

Aanbeveling 14 Er dient gezocht te worden naar passende oplossingen voor het vastleggen van en communiceren over jeugdhulpbesluiten die enerzijds recht doen aan de rechtspositie van cliënten en de wettelijke vereisten uit de Awb en tegelijk bijdragen aan een vlotte en flexibele doorloop van beslissingen over jeugdhulp.

8.3.5.2 Drang en vrijheidsbeneming zonder rechterlijke machtiging

In paragraaf 8.2.3. hebben wij al aangegeven dat de uitbreiding van 'drang' in de jeugdhulp zowel vanuit de optiek van rechtsbescherming voor burgers als die van de transparantie in de rol van de GI's problemen oplevert.

Een ander aandachtspunt is de toepassing van dwang door jeugdhulpaanbieders. Jeugdigen die uit huis geplaatst zijn, krijgen soms te maken met vrijheidsbeneming zonder rechterlijke machtiging gesloten jeugdhulp. Jeugdigen in een residentiële, niet-gesloten, accommodatie krijgen soms te maken met vrijheidsbeperkende maatregelen (dit wordt in de praktijk wel een ‘besloten plaatsing’ genoemd). Deze vormen van vrijheidsbeperking zijn niet toegestaan. Ook dit vraagt om alertheid van de betrokken jeugdhulpverleners. Daarbij zou ook aansluiting gezocht kunnen worden met werkwijzen binnen het gemeentelijk domein rond bemoeizorg.

Aanbeveling 15 Het uitoefenen van drang door een GI medewerker is ongewenst. Binnen de lokale teams of bij jeugdhulpaanbieders dient voldoende professionaliteit aanwezig te zijn om op een verantwoorde manier om te gaan met, vormen van, drang. De manier waarop aanbieders omgaan met vrijheidsbeperkende maatregelen zonder machtiging of in een niet-gesloten accommodatie vraagt om alertheid van professionals en zorgorganisaties. Gezien de kwetsbaarheid van de betrokkenen bij zowel drang als het toepassen van dwang dient hier ook toezicht op te worden vormgegeven.

8.3.5.3 Beperkte toepasbaarheid van rechtswaarborgen in de jeugdhulp

In deze tussenevaluatie zetten we vraagtekens bij de passendheid van de gekozen vormen van rechtsbescherming in dit domein. Zo constateren we een spanningsveld op het punt van gegevensuitwisseling. Een strenge opvatting aangaande gegevensuitwisseling beperkt gemeenten al te zeer om domein-overstijgend te kunnen werken en professionals om een gezin, een plan, een regisseur te kunnen uitvoeren. Echter, een te losse opvatting schaadt de privacy van burgers.

Ook blijkt maar beperkt gebruik te worden gemaakt van de juridische route van bezwaar en beroep en van de klachtmogelijkheden bij gemeenten. Daarentegen worden wel tuchtklachten ingediend. Tuchtklachten zijn ten principale niet bedoeld als instrument voor individuele genoegdoening, maar zullen in veel gevallen toch als een soort laatste redmiddel worden gezien. Dit doet zich voor in een situatie waarin veel ouders zeggen niet bekend te zijn met het recht om een vertrouwenspersoon te kunnen inschakelen of een cliëntondersteuner. Het tuchtrecht is bedoeld als instrument om de kwaliteit van de beroepsgroep te verbeteren, los van de individuele situaties.

Bij het zoeken naar oplossingen voor dit vraagstuk is het belangrijk om te bedenken dat een gejuridiseerd stelsel minder goed past bij deze populatie en de setting van het sociale domein.

Aanbeveling 16 Het zou goed zijn om te zoeken naar mechanismen voor geschilbeslechting en het omgaan met privacy die voorzien in de nodige waarborgen, maar effectiever zijn dan de bestaande mechanismen. Voor wat betreft de geschilondersteuning dienen gemeenten en aanbieders cliënten nadrukkelijker te wijzen op het bestaan en te voorzien in de beschikbaarheid van vertrouwenspersonen en cliëntondersteuners. Daarnaast zou nagegaan moeten worden op welke manier alternatieven, zoals de gemeentelijke ombudsman of een kinderombudsman, hier van betekenis kunnen zijn.

8.3.5.4 Harmonisatie rechtspositie bij vrijheidsbeperking

Vrijheidsbeperkingen voor jeugdigen in de gesloten jeugdhulp op basis van de Jeugdwet zijn met minder waarborgen omkleed in vergelijking met vrijheidsbeperking in justitiële jeugdinrichtingen. Deze observatie werd al eerder gedaan bij de thematische wetsevaluatie gedwongen zorg. De gedachte achter dit verschil is dat het bieden van minder waarborgen bij vrijheidsbeperkende maatregelen noodzakelijk zou zijn ter behandeling en opvoeding en in het teken van de hulpverlening. Een gedachte die, kennelijk, niet geldt voor vrijheidsbeperking in justitiële inrichtingen. Het is de vraag of het bieden van waarborgen, de behandeling en opvoeding in de weg staat. Het is vervolgens de vraag of dit onderdeel van de Jeugdwet niet (meer) moet worden geharmoniseerd met de regels die voor vrijheidsbeneming gelden in het jeugdstrafrecht en het gezondheidsrecht (voor plaatsingen in kinder- en jeugdpsychiatrische klinieken).

Aanbeveling 17 De vraag naar de grond voor de rechtsongelijkheid tussen jeugdigen in de gesloten jeugdhulp en in justitiële inrichting vraagt om een antwoord.

8.4 Slot: reflectie op de uitgangspunten van de Jeugdwet

In de voorgaande paragrafen is, op soms zeer gedetailleerd niveau, ingegaan op de uitvoering van de Jeugdwet in de praktijk en of deze bijdraagt aan de doelen van de wet en is ingegaan op knelpunten en concrete mogelijkheden voor verbetering. De ambities van de Jeugdwet, neergelegd in de transformatiedoelen en de waarborgen, worden breed gedragen, door zowel gemeenten als aanbieders. Samengevat laat deze evaluatie zien dat de veranderingen sinds de invoering van de Jeugdwet vooral te kenmerken zijn als transitie. De gewenste transformatie moet nog grotendeels vorm krijgen.

Het lag overigens ook niet voor de hand dat de transformatie al zou zijn gerealiseerd. Die transformatie is wel nodig. De ambities van de Jeugdwet zijn fors en de beoogde veranderingen kosten tijd. Vooral vanuit het veld is er aanvankelijk veel verzet geweest tegen de rol van de gemeenten. In die kritiek stond vaak de individuele jeugdige centraal die onvoldoende snel werd geholpen. De uitdaging is om te laten zien dat een meer samenhangende benadering op de lange duur succes oplevert. Dat vraagt ook om aanvullende investeringen in preventie, opvoedondersteuning en domein-overstijgend werken. Daar ligt een grote rol voor de lokale teams. Cruciaal is dat verder vorm wordt gegeven aan het beoogde lerende systeem, waarbij gemeenten samen met cliënten, zorgaanbieders en hulpverleners wegen vinden om de doelen van de Jeugdwet verder vorm te geven.

In deze slotbeschouwing reflecteren we op een aantal uitgangspunten achter de Jeugdwet; over de rol van de gemeenten en de taakopvatting van het zorglandschap, over de instrumenten voor de rechtsbescherming van cliënten en het samengaan van het gedwongen en het vrijwillige kader in de Jeugdwet.

8.4.1 De sleutelrol van de gemeenten

Gemeenten hebben een sleutelrol gekregen bij de uitvoering van de Jeugdwet. Allereerst was de verwachting dat door de financiële verantwoordelijkheid voor het jeugdterrein bij de gemeente te leggen, bij gemeenten een prikkel ontstaat om te investeren in minder intensieve zorg. De tweede verwachting was dat gemeenten in staat zijn om integraal beleid te ontwikkelen en maatwerk te bieden, afgestemd op de lokale situatie om daarbij ook de verbinding te leggen met andere domeinen. Kortom: gemeenten zouden, beter dan een landelijke en provinciale overheid, domein-overstijgend kunnen werken.

Gemeenten hebben in 2015 het financiële beheer van en de verantwoordelijkheid voor de jeugdhulp overgenomen. Ze hebben deze rol voortvarend opgepakt. Ze hebben lokale teams opgezet en zijn contracten aangegaan met jeugdhulpaanbieders. Door gemeenten is en wordt veel aandacht besteed aan de vormgeving en invulling van deze contracten. Sommige gemeenten zijn ook doende hun eigen kwaliteitskader te ontwikkelen voor jeugdhulp. Het antwoord van de gemeenten op de financiële en inhoudelijke verantwoordelijkheid voor de jeugdhulp heeft geleid tot diversiteit aan lokaal beleid: diversiteit aan contracten, aan kwaliteitscriteria en verantwoordingsinstrumenten en bij de vormgeving van de lokale teams.

Wij vragen ons ten zeerste af of gemeentelijk beleid op dit punt zo uniek moet zijn, dat dit moet leiden tot grote verschillen tussen gemeenten in deze contracten en vereisten. We constateren ook dat investeren in preventie en minder intensieve zorg (nog) niet hebben geleid tot een verminderd beroep op specialistische jeugdhulp. De investering in preventie lijkt – op basis van dit onderzoek- ook nog beperkt. Ook constateren we dat gemeenten nog maar in beperkte mate domein-overstijgend werken. Gemeenten zien dit zelf wel als een mogelijkheid voor betere hulp. Gemeenten geven bijvoorbeeld aan dat het goed zou zijn om de verbinding te leggen tussen jeugdhulp en schuldhulpverlening, onderwijs of huisvesting. Uit verschillende deelstudies komt ook het knelpunt van de overgang van 18- naar 18+ naar voren. Dit is bij uitstek een knelpunt waarbij domein-overstijgend werken noodzakelijk is. Het vermogen domein-overstijgend te werken was een cruciale reden om gemeenten een centrale rol te geven bij het vormgeven van de jeugdhulp. Hier ligt met nadruk wel een uitdaging voor de gemeenten om in dezen uniek te presteren.

Aanbeveling 18 Om de doelen van de Jeugdwet dichterbij te brengen zouden gemeenten zich meer dan nu moeten richten op het domein-overstijgend werken en, hiermee samenhangend, meer moeten inzetten op preventie.De Jeugdwet heeft de gemeenten, juist voor deze zaken, in een unieke positie gezet.

8.4.2 De verwachtingen over het zorglandschap

De derde assumptie achter de Jeugdwet is dat de actoren in het jeugdstelsel, als gevolg van de decentralisatie, hun werkwijzen daadwerkelijk vernieuwen in het licht van de transformatiedoelen. Deze assumptie houdt in dat betrokken actoren bereid en in staat zijn om als professional fundamenteel anders te gaan werken. In de toelichting op de Jeugdwet wordt geconstateerd dat steeds meer ongemakken en problemen het medische circuit in worden getrokken (medicalisering). Tegenover die medicalisering wordt het concept van de pedagogische civil society gezet, “waarin ieder kind een veilige omgeving om zich heen heeft, waarin de school, de naschoolse opvang, de sportclub en de buurt een belangrijke rol spelen”. De beoogde verandering van medicalisering van jeugdproblematiek naar de pedagogische civil society benadering, met meer aandacht voor preventie en eigen kracht, houdt een paradigma-verandering in. Het accent ligt niet meer op het ‘beter maken’ van een kind met problemen, maar op het versterken van het netwerk en het zelfoplossend vermogen van jeugd en ouders zodat beter omgegaan kan worden met probleemsituaties, waarbij die omgeving niet buiten maar juist binnen beeld is bij de hulpverlening.

Zoals wij ook al hebben geconstateerd in paragraaf 8.3.1.3 verschillen de visies op de invulling van deze nieuwe benadering, ondanks dat verschillende partijen zeggen achter de uitgangspunten van de Jeugdwet te staan. De discussies op landelijk niveau over het zorglandschap lijken zich vooral te richten op de gespecialiseerde voorzieningen in bijvoorbeeld de jeugd-GGZ en gaan niet of nauwelijks over de vraag wat passende zorg is in welke situatie vanuit het gedachtengoed van de Jeugdwet. Uit de deelstudie zorglandschap blijkt dat er nog maar in zeer beperkte mate sprake is van meer preventie, integraal werken en nauwelijks of niet van minder specialistische zorg. Het gebrek aan een constructief debat over wat in welke situatie nu passende zorg is heeft als consequentie dat het op dit moment niet goed mogelijk is om antwoord te geven op de vraag of de Jeugdwet bijdraagt, of gaat bijdragen, aan passende zorg.

De Jeugdwet richt zich daarbij op een brede doelgroep. In teksten over de Jeugdwet wordt de jeugdhulp, inclusief het gedwongen kader, neergezet als een soort continuüm, als één domein van laagdrempelige generalistische zorg tot aan specialistische zorg. Wij denken dat dit een ontoereikende gedachte is. Het idee van een continuüm sluit niet aan bij de behoefte van verschillende groepen. De basisgedachte achter de Jeugdwet is dat investeren aan de voorkant, escalatie, in zekere mate, kan voorkomen. Met het benaderen van het jeugddomein als één min of meer continu domein lijkt er minder oog te zijn voor de diversiteit binnen de groep mensen die een beroep doet op de Jeugdwet. Die diversiteit is er echter wel. Jeugdigen met tijdelijke psychische, enkelvoudige problematiek vragen om een andere benadering dan jeugdigen met complexe psychiatrische problematiek of chronische multimorbiditeit. Zij vragen weer een andere benadering dan gezinnen met complexe problemen waar de veiligheid van jeugdigen een issue kan worden. Tenslotte vragen jeugdigen die uit huis zijn geplaatst of met de strafrechter te maken hebben gehad om weer een andere benadering.

Aanbeveling 19 Een debat waaraan cliënten, gemeenten en zorgverleners actief bijdragen, kan bijdragen aan een meer gedeelde visie op wat, wanneer voor wie passende zorg is. Daarbij moet ook concreter invulling worden gegeven aan begrippen als integraal werken en preventie. Het is van belang de diversiteit van hulpvragen en hulpvragers te erkennen en te benoemen. Gezocht moet worden naar differentiatie in hulpvragen in combinatie met daarvoor effectieve arrangementen die zijn gebaseerd op het versterken van het netwerk en het zelfoplossend vermogen van jeugd en ouders zodat zij beter in staat zijn om om te gaan met probleemsituaties.

8.4.3 Spanningen tussen de waarborgen in de Jeugdwet en de praktijk

Bij de uitvoering van de Jeugdwet hebben specifieke juridische instrumenten niet altijd het beoogde effect, of is er zelfs sprake van ongewenste effecten. Die effecten treden op doordat deze instrumenten niet goed tot hun recht komen in het specifieke domein van de Jeugdwet, zoals ook beschreven in de paragrafen 8.2.3 en 8.3.5.

Zo volgt uit de Algemene wet bestuursrecht (Awb) dat gemeenten altijd een verleningsbesluit moeten afgeven als antwoord op een vraag om jeugdhulp in het kader van de Jeugdwet. In de praktijk worden deze besluiten niet altijd afgegeven en hebben rechters met enige regelmaat kritiek op de motivering en zorgvuldigheid van deze besluiten en over de deskundigheid van degenen die de besluiten nemen. Hier wordt het spanningsveld zichtbaar tussen de behoefte van de gemeente om niet teveel vast te leggen - om zo beter aan te kunnen sluiten bij de hulpbehoefte van de burger die in de loop van de tijd verandert - en de eisen van zorgvuldige schriftelijke besluitvorming en motivering in het kader van rechtsbescherming van diezelfde burger. Vooralsnog zullen gemeenten zorgvuldig gemotiveerde verleningsbesluiten moeten afgeven aan direct betrokkenen, zodat aan de vereisten uit de Awb wordt voldaan. Dit is echter een onbevredigende situatie in het licht van de wens de noodzakelijke flexibiliteit in te bouwen om zo beter tegemoet te kunnen komen aan veranderende hulpbehoeften.

Ook zien we in deze tussenevaluatie een spanningsveld op het punt van gegevensuitwisseling en privacy. Hierdoor wordt domein-overstijgend werken bemoeilijkt en belemmerd. Ook dit is een onbevredigende situatie.

Voor cliënten is de route van bezwaar en beroep juridisch ingewikkeld en het lijkt alsof betrokkenen deze weg nog moeilijk kunnen vinden. De klachtmogelijkheden bij de gemeenten lijken door cliënten nog niet effectief te worden gebruikt. Er worden wel tuchtklachten ingediend. Vanuit de wetenschap en de politiek wordt erop gewezen dat decentralisatie van het sociale domein vraagt om een nieuwe vormgeving van de rechtsbescherming van burgers. Maar ook in de tussentijd is het van belang dat zorgvuldig wordt omgegaan met de rechtsbescherming van jeugdigen en hun ouders, die zich in een kwetsbare positie bevinden.

Tenslotte dient in dit kader het aanbestedingsinstrument genoemd te worden. In onze studie komt naar voren dat het belangrijkste, ongewenste, effect van aanbesteding is dat deze op gespannen voet staat met samenwerking. Aanbieders van jeugdhulp, die gezamenlijk verantwoordelijk zouden kunnen zijn voor een samenhangend aanbod van hulp, worden in een aanbestedingscontext als concurrenten tegenover elkaar gezet. Aanbesteding maakt ook dat gemeenten en aanbieders zich moeten houden aan regels die op gespannen voet staan met de wens om in goed overleg te komen tot een zo afgewogen mogelijk hulpaanbod met een goede samenhang tussen de gemeentelijke toegang en hulp door lokale teams en specialistische aanbieders. Aanbesteding kan ook betekenen dat bestaande hulpverleningsrelaties moeten worden afgebroken. Voor cliënten leidt dit tot veel verloren tijd en een achterstand op het realiseren van gewenste hulpverleningsdoelen. Tenslotte leidt aanbesteding tot extra administratieve lasten en hoge kosten bij zowel de aanbestedende dienst als bij de aanbieders van hulp.

Al deze observaties hebben met elkaar gemeen dat deze juridische instrumenten bedoeld zijn om bij te dragen aan de rechtspositie van cliënten of te dienen als instrument van gemeenten om jeugdhulp in te kopen. De manier waarop deze instrumenten in de praktijk uitwerken is echter onbevredigend.

Aanbeveling 20 Gezocht moet worden naar een oplossing voor de spanning tussen de vereisten van de hierboven beschreven juridische instrumenten – de zorgvuldig gemotiveerde beschikkingen, mogelijkheden tot gegevensuitwisseling in relatie tot privacyregels, mogelijkheden tot bezwaar en beroep, klachtrecht, tuchtrecht en de aanbesteding - en de onbevredigende uitwerking hiervan in de uitvoeringspraktijk van de Jeugdwet. Een oplossing zou enerzijds recht moeten doet aan zaken als rechtsbescherming en, in het geval van het aanbestedingsinstrument, aan doelmatigheidseisen, en anderzijds aan de specifieke situatie die met de Jeugdwet is ontstaan. We denken daarbij bijvoorbeeld aan andere mechanismen voor conflictbeslechting, zoals mediation en het gebruik van ombudspersonen. Nader onderzoek is ook gewenst naar de vraag of de wijze waarop het tuchtrecht nu in dit domein is vormgegeven een proportioneel en effectief instrument is en nader onderzoek is nodig naar vormen van inkoop die samenhang in de jeugdhulp bevorderen.

8.4.4 De combinatie van het gedwongen kader en het vrijwillig kader in de Jeugdwet

De Jeugdwet dekt zowel het gedwongen als het vrijwillige kader en geeft de gemeenten een centrale verantwoordelijkheid om te voorzien in een passend hulpaanbod voor beide domeinen. De motivering voor de verbinding tussen het vrijwillige en gedwongen kader ligt in het bieden van continuïteit van zorg in de (meestal tijdelijke) periode dat een maatregel van toepassing is, de mogelijkheid om eerder

en beter te kunnen afschalen naar vrijwillige hulp en uiteindelijk ook het terugdringen van het aantal maatregelen door een effectievere inzet van vrijwillige hulp. Om die reden hebben de gemeenten de verantwoordelijkheid gekregen om regie te voeren op het vrijwillige en het gedwongen kader van hulpverlening.

We zien dat deze combinatie zorgt voor een zekere spanning. Met name over de feitelijke toegang tot voorzieningen in het gedwongen kader, waar de gemeenten verantwoordelijk voor zijn, zijn er breder gedragen zorgen. De GI's worden ingekocht door de gemeenten, waardoor zij van deze gemeenten afhankelijk zijn. Tegelijk wordt van de GI's verwacht dat zij die gemeenten aanspreken als zij tekortschieten in hun rol als inkoper van hulp. Dit kan leiden tot een rolconflict bij de GI's.

Ook het systeem van certificering van GI's heeft kwetsbaarheden. Tenslotte is geconstateerd dat het nog onvoldoende lukt om, binnen het gedwongen kader, tijdig passende hulp te organiseren.

Aanbeveling 21 Het is nog te vroeg om over de combinatie van het gedwongen kader en het vrijwillig kader eenduidige conclusies te trekken. Dit is zeker een aspect dat in de volgende evaluatie dient te worden meegenomen. Het verdient aanbeveling om dan niet alleen naar de Jeugdwet te kijken, maar daar ook het wettelijke kader voor jeugdbescherming en jeugdreclassering bij te betrekken.

8.A *Bijlage* Integraal verslag Klankbordgroep Evaluatie Jeugdwet

Voor de uitvoering van de evaluatie jeugdwet is belang gehecht aan het betrekken van cliënten, ook bij opzet en uitvoering van het gehele onderzoek. Stichting Alexander heeft hiervoor een klankbordgroep opgesteld en begeleid. De groep bestond uit circa 10 jongeren en ouders. Deze groep heeft kritisch meegekeken, leverde ideeën over onderwerpen en gaf commentaar op de presentaties van conceptversies van rapportages, zoals opgesteld door de onderzoekers van het consortium. Hoe interpreteerden zij de uitkomsten? Welke onderwerpen vonden zij belangrijk, voor zover die nog niet uit de enquête naar voren waren gekomen? Welke oplossingen zagen zij voor knelpunten? Dit hielp de onderzoekers om te checken of het onderzoek ook volgens de klankbordgroep om de juiste dingen ging.

Procesbeschrijving

De klankbordgroep is gedurende het hele proces onderzoek betrokken geweest; vanaf het onderzoeksvoorstel tot en met de rapportage van het onderzoek. Er hebben in totaal zes bijeenkomsten plaatsgevonden, soms in aanwezigheid van onderzoekers van het consortium:

— Bijeenkomst 1 (26 juli 2016): een eerste brainwave met een klein gezelschap van cliënten waarin mogelijke thema's voor het onderzoek zijn geïnventariseerd, methoden voor onderzoek en er is besproken waar rekening mee moet worden gehouden in het onderzoeksproces.

— Bijeenkomst 2 (24 november 2016): een oploop voor potentiële deelnemers om kennis te maken met elkaar en met het onderzoek/ de onderzoeksopzet en de rol van jongeren en ouders bij dit onderzoek en bij de klankbordgroep.

— Bijeenkomst 3 (12 december 2016): belangrijke doelen, thema's en vragen voor het onderzoek inventariseren aan de hand van een scan van bestaande bronnen en prioritering van thema's met klankbordgroep om deze vervolgens uit te wisselen met leden van het consortium.

— Bijeenkomst 4 (27 februari 2017): met de jongeren van de klankbordgroep is nagedacht over thema's voor de panelgesprekken die gevoerd gaan worden met jongeren.

— Bijeenkomst 5 (11 september 2017): adviesvraag van het consortium op een aantal bijzondere onderdelen van het onderzoek

— Bijeenkomst 6 (4 december 2017): dilemma's uit het algehele onderzoek werden uitgewisseld tussen het consortium en de klankbordgroep; tevens werd gepresenteerd welke punten aangedragen door de klankbordgroep zijn opgenomen in de evaluatie.

Respectievelijke uitkomsten

Aan de start werd al duidelijk dat het een complex en veelomvattend onderzoek is. Het gaat in dit onderzoek om (een tussenevaluatie van) het instrument jeugdwet en niet om het evalueren van de jeugdhulp zelf.

Een eerste kritische noot vanuit de klankbordgroep was dat het belangrijk is verschillende groepen jongeren te bereiken, ook de jongeren die vaak lastiger te bereiken zijn met een vragenlijst; denk aan jongeren met een beperking, jongeren in GGZ en jongeren in residentiële instellingen. Een goede vertegenwoordiging van ervaringen met verschillende hulpvormen en een goede verhouding jongeren en ouders is voor de klankbordgroep ook van belang. Een ander punt dat duidelijk werd aan het begin van dit project is de complexiteit van het meetbaar maken van bepaalde thema's.

Er is gestart met een brainstorm voor inventarisering van thema's die van belang zijn voor het onderzoek volgens de klankbordgroep. Het was een uitdaging om dit bestand zo volledig mogelijk te maken, er is daarom in meerdere bijeenkomsten stil gestaan bij dit overzicht. Er zijn een aantal hoofdthema's gefilterd hangend onder de transitie- en transformatiedoelen Jeugdwet. Dit zijn:

Transitie- en transformatiedoel Jeugdwet	*Thema's voor onderzoek*
A Versterking eigen kracht van jeugdigen en hun ouders, met inzet van hun sociale netwerk	— Informatievoorziening voor ouders en jongeren — Versterken eigen kracht, eigen regie en inspraak op individueel niveau
B Versterking van het opvoedkundig klimaat in gezinnen, wijken, scholen, kinderopvang	— Lokaal beleid en de participatie van ouders en jongeren — Rechten van ouders en jongeren — Kwaliteit jeugdhulp en innovatie
C Minder beroep op dure gespecialiseerde hulp	— Gespecialiseerde jeugdhulp — Effecten jeugdwet
D Integrale hulp aan gezinnen	— Integrale hulp aan gezinnen volgens het principe 1 gezin 1 plan 1 regisseur — Dossier en privacy
E Meer ruimte voor professionals om de juiste hulp te bieden door vermindering van regeldruk	— Is er een dekkend aanbod van voorzieningen? — Toegang jeugdhulp — Veiligheid, drang en dwang

Vervolgens is er nagedacht over invulling en prioritering van thema´s en vragen voor het onderzoek. Prioriteiten waren volgens de klankbordgroep:

— Toegang naar jeugdhulp
— Rechten, wetten en integrale jeugdhulp
— Klachten
— Informatievoorziening
— 18-/18+
— Fraude
— Eigen regie (ook in drang en dwang)

— Inzet ervaringsdeskundigheid/ participatie
— Zorginkoop gemeentes
— Kwaliteit
— Privacy
— Rol van gemeente

De klankbordgroep presenteerde deze prioriteiten aan het consortium. Hieruit volgde een discussie/dilemma zoals te lezen in onderstaande tabel.

Dilemma voorgelegd vanuit het consortium	Reactie klankbordgroep
De klankbordgroep benadrukt in hun toelichting op prioriteiten vooral wat niet goed gaat. Gaat het hier om thema's die door verschillende mensen verschillend ervaren kunnen worden: zowel positieve als negatieve ervaringen? En hoe kun je dat het beste uitvragen bij de gemeenten en instellingen?	— Decentralisatie: De decentralisatie lijkt vooral nog te bestaan uit intenties, bedoelingen en plannen. De positiviteit die uit de plannen spreekt, wordt niet altijd waargemaakt. Ze moeten nog omgezet worden in actie en uitvoering. Wat na decentralisatie opvalt: de zorg(uitvoering) is gedecentraliseerd maar veel cliëntvertegenwoordigingen nog niet op lokaal niveau zijn georganiseerd. Hier is bij de decentralisatie niet in geïnvesteerd (ook financieel). Dit betekent (georganiseerde) lokale tegenkrachten voor lokaal jeugdbeleid nog ontbreken. Wat de decentralisatie ook brengt: iedereen wordt steeds nieuwsgieriger en er ontstaat meer creativiteit, meer out of the box denken en werken. Er zijn cliëntparticipatie initiatieven die in kaart zijn gebracht door Verwey Jonker Instituut. Met name het Expex initiatief (opleiding en inzet van ervaringsdeskundigen), het Jeugdplatform Amsterdam (platform van, voor en door jongeren en ouders die adviseren over kwaliteit van jeugdhulp(beleid)), en jeugdbeschermingstafels (waar alle betrokkenen – ouders, jongeren, professionals – met elkaar om tafel gaan) zijn ook veelbelovende en creatieve initiatieven. — Verschillen tussen gemeenten: Ervaringen zijn heel wisselend. Er zijn opvallende verschillen tussen gemeenten en regio's . Dit op zichzelf kan een valstrik zijn voor wat wordt geëvalueerd: plannen of uitvoering? Ee knelpunt is de hoge werkdruk en de vele wisselingen bij de betrokken ambtenaren. Er zijn dus heel zorgen over dingen die mis gaan. Kosten voor hulp aan jongeren verschilt tussen gemeenten. Is dat erg? Wel als je kind dan geen hulp in de eigen woonplaats kan krijgen en ver weg moet. — Uitwisseling zorginstellingen – gemeenten: Zorginstellingen dragen bij aan uitvoering van de wet: tussen gemeenten en zorginstellingen gaat het al best goed. — Samenwerken: Bredere samenwerking en sneller contact is inmiddels merkbaar: Het komt vaker voor dat wanneer de ene aanbieder niet de nodige hulp kan geven, deze opzij stapt en de hulp overlaat aan iemand die dat wel kan. Duidelijk dat we het samen moeten gaan doen: het is nu (meer) bespreekbaar wat de hulpvraag werkelijk is.

Het consortium heeft ook een aantal vragen voorgelegd aan de klankbordgroep, namelijk:

Vraag	Reactie klankbordgroep	Verschil tussen 5 jaar geleden en nu
Volgens rechters ligt de beslissing over noodzakelijke zorg bij deskundigen. Dit betekent feitelijk dat gemeenten niet kunnen sturen op de toegang. Wat betekent dit volgens jullie voor ouders, jongeren en kinderen?	— Er zit veel verschil tussen gemeenten — Zit er een deskundige aan tafel? Is er voldoende kennis over problematiek? Wat is een deskundige? — Het is belangrijk te motiveren waarom een beslissing is genomen. – informeren — Rekening houden met afhankelijkheidspositie — Waar wordt ingekocht? Aanbod is beperkt, vraag matcht niet met zorgaanbieder — Wie bepaalt of de hulp passend is – lef om te zeggen dat de juiste hulp niet ingekocht is — Opvoedondersteuning is weggevallen — Beschikkingen staan niet beschreven in de wet (wel bij Wmo) — Huisartsen & gemeenten moeten meer in gesprek — Weinig (breed genoeg) deskundigen aan de voorkant	— Meebeslissingsrecht gekomen — Maar kunnen ze inspraak leveren? (want wachttijden en inkoop) / inspraak verschil tussen jongeren en ouders 'ja er wordt meer gevraagd maar niet méér geluisterd naar jongeren' — Vroeger sloten trajecten beter op elkaar aan, nu meer uitgesmeerd over tijd/ wachttijden — Lastige relaties, afhankelijk vanwege inkoop — Voorheen leeftijdsgrens minder, maar er werd toen ook niet gekeken of je kon worden afgeschaald — Er zit verschil in ervaring tussen 'al bij de zorg bekend' en 'nieuw' — Niet alleen aanbieder creatiever maar cliënt ook: je weet nog niet bij wie je met wat moet zijn/ niet de bedoeling want je wilt eerlijk zijn. — Cliëntondersteuners waren beter – nu vaak of niet ingekocht of niet deskundig genoeg.
We zien dat de lokale teams sterk verschillen qua samenstelling. Het is de vraag of die teams wel in staat zijn om adequaat in te spelen op problemen: zowel bij gedwongen jeugdhulp als bij vrijwillige jeugdhulp.	— Belangrijk dat generalisten weten welke specialisten ze moeten inzetten. Daarbij is het dus hopen voor cliënten dat generalisten je situatie snappen zodat ze de goede hulp kunnen zoeken. — Deskundigheid = combinatie	— Lokale teams zijn grotendeels nieuw, dus vergelijking met 5 jaar geleden is niet goed mogelijk. Desondanks zijn wel een aantal ontwikkelingen (of gebrek daaraan) te zien:

Vraag	Reactie klankbordgroep	Verschil tussen 5 jaar geleden en nu
Wat betekent dit volgens jullie voor ouders, jongeren en kinderen?	specialisme & generalisme & het gezin zelf — Oplopende problematiek door wachtlijsten: snellere hulp = minder specialistische hulp — Kijken naar tussenvorm tussen 'voorkant' en 'specialistische hulp' — Klik met begeleiding is essentieel — 'gaat om hulpvraag, diagnose doet er minder toe, alvast begeleiding starten terwijl de diagnose wordt afgewacht'. — Het is fijn als een team ruimte heeft om met elkaar uit te wisselen (jongere noemt nog voorbeeld van 'jeugdfact')	— Het wordt nog niet gezien dat de lokale teams de 'zorg naar voren' halen. Ze zijn vooral druk aan het indiceren, zonder maatwerk te leveren. Hiernaast zijn ze niet ingericht om zorg af te schalen. De invulling van de lokale teams verschilt sterk per gemeente. — - Idealiter zou een wijkteam moeten bestaan uit een combinatie van specialisten en generalisten, waardoor je kan verwachten dat de juiste hulp geboden kan worden, aangezien er kennis van zaken is. Hierbij moet integraal samengewerkt worden met de Wmo, het onderwijs, etc., zodat er echt stappen gemaakt kunnen worden.
We zien dat gemeenten vinden dat ze best goed bezig zijn. We zien tegelijkertijd dat ze geen stevige gegevens hebben waarop ze die ideeën baseren. Gemeenten zien ook dat ze nu kiezen voor oplossingen, waarvan je je kan afvragen of die nog kunnen worden bijgesteld als blijkt dat andere aanpakken nodig zijn. Wat betekent dit volgens jullie voor ouders, jongeren en kinderen?	— Er liggen vaak oplossingen maar die worden niet opgepakt. Vaker 'de stoute schoenen aantrekken' — Er zit wel een positieve beweging maar er moet meer focus zijn op belang kind/ toegeven in wat werkt en wat niet werkt. — 'ik ben bang voor maart' (verkiezingen, nieuwe wethouder, nieuwe plannen = opnieuw opbouwen) – een aantal richtlijnen voor alle gemeenten zouden fijn zijn. — Jongeren en ouders moeten betere terugkoppeling krijgen in hoeverre hun input wordt vertaald naar	— N.v.t. omdat 5 jaar geleden niet de rol hadden die ze inmiddels hebben in het jeugdstelsel

Vraag	Reactie klankbordgroep	Verschil tussen 5 jaar geleden en nu
	wetgeving — ‘schokkend dat je geen stevige gegevens hebt waarop gemeenten ‘succes’ baseren — Niet alle platform/inspraakorganen worden gesubsidieerd — Mensen die al lang bij gemeenten werken – nieuwe medewerkers passen zich daarin – dus verandert er niet veel — Klachten meer ‘aangrijpen en aanpakken’ (een klacht = een gratis *advies)*	

In een aparte bijeenkomst met alleen jongeren van de klankbordgroep is nog besproken welke thema’s relevant zijn om te bespreken in panelgesprekken met jongeren en met welke doelgroepen dit zou kunnen.

Interessante thema’s voor panels volgens KBG jongeren	Uiteindelijk besproken in panels?
Hulp	ja
Uithuisplaatsing	Nauwelijks
(culturele) diversiteit	Nauwelijks
Eigen invloed	Ja
Netwerk	Ja
Controle	Nauwelijks
Overige (discriminatie, veiligheid, ervarings-deskundigheid, privacy, 18-/18+)	Sommige onderdelen

Interessante doelgroepen voor panels volgens KBG jongeren	Uiteindelijk betrokken bij panels?
Gesloten jeugdzorg	Nee, vooral residentiële jeugdhulp
Allochtone jongeren	Niet specifiek, wel diverse culturen in panels
Crisishulp	Wel jongeren die hier ervaring mee hadden
Jeugd met een verstandelijke beperking	Ja

Er is in een volgende bijeenkomst nog een aantal dilemma’s voorgelegd aan de klankbordgroep door het consortium:

Dilemma vanuit consortium	Reactie klankbordgroep
Is het bij de gemeente voldoende op orde (toegang, elkaar weten te vinden)? Wat zijn risico's?	— Menselijke maat ontbreekt: gemeente moet zich open stellen, passende hulp, buiten de lijntjes, doorhebben wat burgers nodig hebben, domein overstijgend werken wordt ook genoemd door klankbordgroep. 1gezin1plan1regisseur: is ook voor mensen met complexere zorgvragen vraagt om een brede blik. — Helder overzicht is nodig: gemeente moet dingen beter in kaart brengen — Aanbodverschil gemeenten: regionale verschillen zijn zorgelijk, Er zijn ook gemeenten die hebben veel aanbod, heel breed, dat is mooi cliënten kunnen kiezen. Bij kleine gemeenten is het lastig dat ze niet veel diversiteit in kunnen kopen maar de lijntjes zijn wel korter, — Gezin centraal i.p.v. geld: verder kijken dan geld, aanbieders willen verkopen er wordt niet gekeken naar belang gezinnen, gezinnen worden niet betrokken bij inkoop zorg. — Voortzetting zorg: Aandacht voor 18-/18+, WMO is niet ingesteld op 18plus, jongeren vallen in gat, ouders horen dat er geen geld meer is, soms valt er een gat in de zorg vanwege opnieuw aanvragen van verleningsbeschikking (veel stress voor gezinnen), door gebrek aan geld kan de gewenste oplossing niet worden uitgevoerd — Algemeen: er is begrip voor de lastige opdracht van gemeenten, de eerste zaken hebben ze op orde. Gaat niet snel genoeg. Risico op termijn is dat ze beter moeten kijken naar wat nodig is. Ze zouden moeten leren. Evalueer met elkaar: echt luisteren en echt verbeteren.
Passende zorg is het sleutelwoord in de jeugdhulp.	— Passende hulp = in alle gevallen iets anders: Jeugdhulp is erg versnipperd georganiseerd: AWBZ was zo gek nog niet. Passende zorg in complexe gevallen, gezinnen met kinderen met beperkingen en psychische problemen, worden van kastje naar de muur gestuurd. Er wordt vaak van extreme gevallen uitgegaan. IQ eis weghalen zodat jeugd die langdurige zorg nodig hebben van jeugdwet naar wlz kunnen? Ook nog: Het leren valt overal buiten de boot. Als ze maar naar school kunnen gaan, dan gaat het nog wel. Maar als kinderen niet naar school kunnen, dat is erg. Passende hulp: maar soms komt de hulp gewoon niet. — Passende arrangementen?: Wat zijn passende arrangementen voor bepaalde groepen: i.p.v. passende hulp per individu? Zou dat een begaanbare weg zijn? Diagnoses zijn wel een gedoe als je voor passende arrangementen gaan: we kunnen de diagnoses niet loslaten maar stigmatisering is ook lastig. Ipv naar problemen naar ontwikkelings(on)mogelijkheden kijken: kader om te kijken naar passende arrangementen. — Menselijke maat: ook hier komt het belang van menselijke maat naar voren, kijken naar hele gezin — Positie ouders: Als ouder moet je sterk in je schoenen staan, te weinig steun van professionals, ouders hebben elkaar nodig om in dezelfde

Dilemma vanuit consortium	Reactie klankbordgroep
	situatie te zitten. — Vertrouwen: Vertrouwen van gemeente in professional en professional ook opkomen voor cliënten. — Stem van jongeren en ouders: Alleen cliënt ervaringsonderzoeken uitvoeren dat is te weinig, gesprek erover is belangrijk (samen met cliënten/burgers). — Deskundigheid: Zorg dat specialistische kennis niet weg valt. Wat ouders nodig hebben is een team waarbinnen verschillende specialismen vertegenwoordigd zijn. Hoe zorg je dat generalisten voldoende geschoold zijn en ten alle tijden in staat zijn/weten waar hun eigen grenzen liggen en andere hulpverleners erbij halen wanneer nodig. — Diagnostiek is belangrijk omdat je dan weet welke expertise je nodig hebt en anders verkeerde hulp/verleners inzet. Hokjes is lastig.
Stress vanuit de GGZ	— (integrale) hulp dichtbij: moet gemeente in investeren. Keten niet klaar om integrale hulp te bieden. Durf nodig van gemeenten. Meer mogelijkheid: breng hulp naar hele gezin en werk integraal. — Samenwerking GGZ en jeugdhulp: jeugdzorgaanbieders vechten elkaar nog de pan uit, investeren in samenwerking GGZ en jeugdhulp: eerst investeren en later geld terug verdienen. — Wachtlijsten: Kinderen die op wachtlijsten staan in JeugdGGz is heel erg.
Rode draad	— Ontwikkelings(on)mogelijkheden van een jeugdige, een gezin, jeugdhulpaanbieders, gemeenten, rijk en samenleving? — Dit is wat de jeugdwet beoogd, maar de uitvoering is nu ontoereikend. De uitvoering van de jeugdwet vraagt bij stakeholders elkaar te vertrouwen, laat elkaar eens een beetje los, en durf/vraag het ook. Ruimte om buiten de lijntjes te kleuren. — Grote zorg: wanneer gaan we eindelijk eens een stabiele situatie van krijgen. Ontwikkelperiode van kinderen is kort, en sommige kinderen hebben al drie jaar last van een niet op gang komende transformatie. En dan komen er ook nog eens verkiezingen aan ...

Tot slot: algemene dilemma's/inzichten:

Een aantal onderwerpen/thema's die in alle bijeenkomsten regelmatig aan bod komen zijn:

— Het belang van helderheid in de complexiteit van de jeugdhulp/jeugdwet; papierwerk, toegankelijkheid en toegang, informatievoorziening, financiën, onduidelijkheid, geen stress over jaarlijkse verlengingsbeschikkingen voor zorg

— Deskundigheid; bijvoorbeeld bij aanleiding tot OTS, deskundigheid niveau lokale team moet op orde zijn.

— De betrokkenheid van de gemeente; nu nog gebrekkig, voor hen zelf ook onduidelijk wat hun rol is, transparantie

— De juiste zorg op het juiste moment; wachtlijsten, snelheid van de hulp, passende hulp (voor het hele gezin), integraal en domein overstijgend, risico op verergering van problematiek bij wachtlijsten, ervaringsdeskundigheid, privacy.

— Ouders en jongeren partners in zorg: serieus genomen worden, samen oppakken, participatie, regie, rechten van jongeren en ouders (onafhankelijke cliëntondersteuning, klachtenprocedure etc.), cliënten betrekken bij inkoop.

Dilemma's in de uitvoering van het onderzoek:

— Onderscheid maken tussen jeugdwet en jeugdhulp, met klankbordgroep gaat het toch al snel over jeugdhulp, kun je dit los van elkaar zien?

— Een compleet overzicht van alle belangrijke thema's bijna niet haalbaar in het aantal bijeenkomsten dat we met de KBG hebben gehad?

— De thema's en vragen die de klankbordgroep heeft bedacht bij de verschillende transitie- en transformatiedoelen gelden niet altijd voor alle betrokken partijen (jongeren, ouders, gemeenten, instellingen, hulpverleners). Zie schema bijeenkomst 3.

— De tips die tijdens de eerste brainwave naar voren zijn gekomen zijn veelal niet gehanteerd (zoals: jongeren en ouders van VDJD benaderen, inzetten van Q4C Inspectieteams bij CJG's en Jeugdteams, inzetten van mysterie shopper bij gemeenten, organiseren van spiegelgesprekken met jeugdigen, ouders en beleidsmakers en professionals, en het betrekken van jongerenwerk/samen doen teams)

Inhoudelijke dilemma's:

— Onduidelijke rolverdeling en verantwoordelijkheid gemeenten

— Gespecialiseerde hulp versus generalisten (en samenwerking tussen bijvoorbeeld veilig thuis/ lokale team en GI).

A

Samenstelling Begeleidingscommissie en Commissie evaluatie regelgeving

Begeleidingscommissie

Voorzitter

de heer prof. dr. T.E.D. van der Grinten

Vicevoorzitter

mevrouw mr. R.P. de Roode

Leden

mevrouw drs. M.C. Dekker
mevrouw M.G. Dekker
mevrouw mr. E.A.A. van Kalveen
mevrouw dr. J. Metselaar
de heer prof. dr. M. van der Steen
mevrouw drs. G.E.M. Tielen
de heer prof. dr. R.R.J.M. Vermeiren
de heer prof. dr. M. de Winter

Waarnemers

mevrouw drs. E.M.H. van Dijk (WODC)
mevrouw mr. drs. T. van den Hoogen-Saleh (JenV)
de heer A. Opstelten (VNG)
de heer J. Tanis (VWS)

Samenstelling Commissie evaluatie regelgeving

Voorzitter

de heer Rien Meijerink

Leden

mevrouw mr. W.K. Bischot
mevrouw prof. dr. D.D.M. Braat
de heer drs. W. Geerlings
de heer prof. dr. T.E.D. van der Grinten
de heer prof. dr. A.A. de Roo
mevrouw mr. R.P. de Roode
de heer prof. dr. R.A.E.M. Tollenaar
de heer dr. ir. C.M. Vos
mevrouw drs. F.E. Welles
de heer prof. dr. D.L. Willems

Waarnemer

de heer mr. R. J. Terwiel (VWS)

ZonMw

mevrouw mr. A. Aardenburg
de heer mr. M. Slijper

B

Jeugdwet

Hoofdstuk 1 Begripsbepalingen en reikwijdte

Art 1.1 In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

— *accommodatie*: bouwkundige voorziening of deel van een bouwkundige voorziening met het daarbij behorende terrein, waar jeugdhulp wordt verleend door of namens een jeugdhulpaanbieder;

— *advies- en meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling*: advies- en meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling als bedoeld in artikel 4.1.1 van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015;

— *burgerservicenummer*: burgerservicenummer als bedoeld in artikel 1 van de Wet algemene bepalingen burgerservicenummer;

— *calamiteit*: niet-beoogde of onverwachte gebeurtenis, die betrekking heeft op de kwaliteit van de jeugdhulp en die tot een ernstig schadelijk gevolg voor of de dood van een jeugdige of een ouder heeft geleid;

— *college*: college van burgemeester en wethouders;

— *dossier*: geheel van schriftelijk of elektronisch vastgelegde gegevens met betrekking tot de verlening van jeugdhulp aan een jeugdige of ouder of de uitvoering van een kinderbeschermingsmaatregel of jeugdreclassering;

— *familiegroepsplan*: hulpverleningsplan of plan van aanpak opgesteld door de ouders, samen met bloedverwanten, aanverwanten of anderen die tot de sociale omgeving van de jeugdige behoren;

— *gecertificeerde instelling*: rechtspersoon die in het bezit is van een certificaat of voorlopig certificaat als bedoeld in artikel 3.4 en die een kinderbeschermingsmaatregel of jeugdreclassering uitvoert;

— *gekwalificeerde gedragswetenschapper*: gedragswetenschapper behorende tot een bij regeling van Onze Ministers aangewezen categorie;

— *gesloten accommodatie*: bouwkundige voorziening of deel van een bouwkundige voorziening met het daarbij behorende terrein, waar gesloten jeugdhulp wordt verleend;

— *gesloten jeugdhulp*: opname, verblijf en jeugdhulp in een gesloten accommodatie op basis van een machtiging als bedoeld in de artikelen 6.1.2, 6.1.3 of 6.1.4;

— *geweld bij de verlening van jeugdhulp of de uitvoering van een kinderbeschermingsmaatregel of jeugdreclassering*: lichamelijk, geestelijk of seksueel geweld jegens een jeugdige of een ouder, of

bedreiging daarmee, door iemand die werkzaam is voor de jeugdhulpaanbieder of een gecertificeerde instelling, of door iemand die werkzaam is voor een rechtspersoon die in opdracht van de aanbieder of gecertificeerde instelling jeugdhulp verleent of door een andere jeugdige of ouder met wie de jeugdige of ouder gedurende het etmaal of een dagdeel bij de aanbieder verblijft;

— *huiselijk geweld*: huiselijk geweld als bedoeld in artikel 1.1.1 van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015;
— *hulpverleningsplan*: plan betreffende de verlening van jeugdhulp als bedoeld in artikel 4.1.3 en hoofdstuk 6;
— *inspectie*: inspectie jeugdzorg, bedoeld in artikel 9.1;
— *jeugdarts*: arts die als jeugdarts KNMG is ingeschreven in het door het College Geneeskundig Specialismen van de Koninklijke Nederlandsche Maatschappij ter bevordering van de Geneeskunst ingestelde profielregister jeugdgezondheidszorg;
— *jeugdgezondheidszorg*: jeugdgezondheidszorg als bedoeld in artikel 1 van de Wet publieke gezondheid;
— *jeugdhulp*:
  1° ondersteuning van en hulp en zorg, niet zijnde preventie, aan jeugdigen en hun ouders bij het verminderen, stabiliseren, behandelen en opheffen van of omgaan met de gevolgen van psychische problemen en stoornissen, psychosociale problemen, gedragsproblemen of een verstandelijke beperking van de jeugdige, opvoedingsproblemen van de ouders of adoptiegerelateerde problemen;
  2° het bevorderen van de deelname aan het maatschappelijk verkeer en van het zelfstandig functioneren van jeugdigen met een somatische, verstandelijke, lichamelijke of zintuiglijke beperking, een chronisch psychisch probleem of een psychosociaal probleem en die de leeftijd van achttien jaar nog niet hebben bereikt, en
  3° het ondersteunen bij of het overnemen van activiteiten op het gebied van de persoonlijke verzorging gericht op het opheffen van een tekort aan zelfredzaamheid bij jeugdigen met een verstandelijke, lichamelijke of zintuiglijke beperking of een somatische of psychiatrische aandoening of beperking, die de leeftijd van achttien jaar nog niet hebben bereikt, met dien verstande dat de leeftijdgrens van achttien jaar niet geldt voor jeugdhulp in het kader van jeugdstrafrecht;
— *jeugdhulpaanbieder*:
  1° natuurlijke persoon die, het verband van natuurlijke personen dat of de rechtspersoon die bedrijfsmatig jeugdhulp doet verlenen onder verantwoordelijkheid van het college;
  2° solistisch werkende jeugdhulpverlener onder verantwoordelijkheid van het college;
— *jeugdhulpverlener*: natuurlijke persoon die beroepsmatig jeugdhulp verleent;
— *jeugdige*: persoon die:
  1° de leeftijd van achttien jaar nog niet heeft bereikt,
  2° de leeftijd van achttien jaar heeft bereikt en ten aanzien van wie op grond van artikel 77c van het Wetboek van Strafrecht recht is gedaan overeenkomstig de artikelen 77g tot en met 77gg van het Wetboek van Strafrecht, of
  3° de leeftijd van achttien jaar doch niet de leeftijd van drieëntwintig jaar heeft bereikt en ten aanzien van wie op grond van deze wet:

- is bepaald dat de voortzetting van jeugdhulp als bedoeld in onderdeel 1°, waarvan de verlening was aangevangen vóór het bereiken van de leeftijd van achttien jaar, noodzakelijk is;
- vóór het bereiken van de leeftijd van achttien jaar is bepaald dat jeugdhulp noodzakelijk is, of
- is bepaald dat na beëindiging van jeugdhulp die was aangevangen vóór het bereiken van de leeftijd van achttien jaar, binnen een termijn van een half jaar hervatting van de jeugdhulp noodzakelijk is;

— *jeugdreclassering*: reclasseringswerkzaamheden, genoemd in artikel 77hh, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht, begeleiding, genoemd in artikel 77hh, tweede lid, van dat wetboek en het begeleiden van en toezicht houden op jeugdigen die deel nemen aan een scholings- en trainingsprogramma als bedoeld in artikel 3 van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen, het geven van de aanwijzingen, bedoeld in artikel 12, vijfde lid, van die wet, of de overige taken die bij of krachtens de wet aan de gecertificeerde instellingen zijn opgedragen;

— *kinderbeschermingsmaatregel*: voogdij en voorlopige voogdij op grond van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek, ondertoezichtstelling, bedoeld in artikel 255, eerste lid, van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek en voorlopige ondertoezichtstelling, bedoeld in artikel 257, eerste lid, van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek;

— *kindermishandeling*: elke vorm van voor een minderjarige bedreigende of gewelddadige interactie van fysieke, psychische of seksuele aard, die de ouders of andere personen ten opzichte van wie de minderjarige in een relatie van afhankelijkheid of van onvrijheid staat, actief of passief opdringen, waardoor ernstige schade wordt berokkend of dreigt te worden berokkend aan de minderjarige in de vorm van fysiek of psychisch letsel;

— *maatschappelijke ondersteuning*: maatschappelijke ondersteuning als bedoeld in artikel 1.1.1 van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015;

— *machtiging*: machtiging, bedoeld in artikel 6.1.2;

— *medisch specialist*: geneeskundig specialist die als specialist is ingeschreven in een door het College Geneeskundig Specialismen van de Koninklijke Nederlandsche Maatschappij ter bevordering van de Geneeskunst ingestelde register als bedoeld in artikel 14 van de Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg;

— *Onze Ministers*: Onze Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Onze Minister van Veiligheid en Justitie tezamen;

— *opgroei- en opvoedingsproblemen*, psychische problemen en stoornissen:

1° psychische problemen en stoornissen, psychosociale problemen, gedragsproblemen of een verstandelijke beperking van de jeugdige, opvoedingsproblemen van de ouders of adoptiegerelateerde problemen;

2° beperkingen in de zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie in verband met een somatische, verstandelijke, lichamelijke of zintuiglijke beperking, een chronisch psychisch probleem of een psychosociaal probleem bij een jeugdige die de leeftijd van achttien jaar nog niet heeft bereikt, en

3° een tekort aan zelfredzaamheid in verband met een verstandelijke, lichamelijke of zintuiglijke beperking of een somatische of psychiatrische aandoening of beperking bij een jeugdige die de leeftijd van achttien jaar nog niet heeft bereikt;

— *ouder*: gezaghebbende ouder, adoptiefouder, stiefouder of een ander die een jeugdige als behorend tot zijn gezin verzorgt en opvoedt, niet zijnde een pleegouder;
— *persoonsgegevens, verwerking, bestand, onderscheidenlijk verantwoordelijke*: hetgeen daaronder wordt verstaan in de Wet bescherming persoonsgegevens;
— *plan van aanpak*: plan betreffende de uitvoering van een kinderbeschermingsmaatregel of jeugdreclassering als bedoeld in artikel 4.1.3;
— *pleegouder*: persoon die een jeugdige die niet zijn kind of stiefkind is, als behorende tot zijn gezin verzorgt en daartoe een pleegcontract als bedoeld in artikel 5.2, eerste lid, heeft gesloten met een pleegzorgaanbieder;
— *pleegoudervoogd*: pleegouder die tevens belast is met voogdij als bedoeld in boek 1 Burgerlijk Wetboek;
— *pleegzorgaanbieder*: jeugdhulpaanbieder die pleegzorg biedt;
— *preventie*: op preventie gerichte ondersteuning van jeugdigen met of jeugdigen met een risico op psychische problemen en stoornissen, psychosociale problemen, gedragsproblemen of een verstandelijke beperking of van de ouders met of met een risico op opvoedingsproblemen;
— *strafrechtelijke beslissing*: beslissing van de officier van justitie of de strafrechter met toepassing van titel VIII A van het Eerste Boek van het Wetboek van Strafrecht of een beslissing als bedoeld in artikel 493 van het Wetboek van Strafvordering;
— *vertrouwenspersoon*: persoon die jeugdigen, ouders of pleegouders op hun verzoek ondersteunt in aangelegenheden die samenhangen met de wettelijke taken en verantwoordelijkheden van het college, de jeugdhulpaanbieder, de gecertificeerde instelling en het advies- en meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling;
— *verwijsindex*: verwijsindex risicojongeren als bedoeld in artikel 7.1.2.1;
— *woonplaats*:
  1° woonplaats als bedoeld in titel 3 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek;
  2° ingeval de voogdij over de jeugdige berust bij een gecertificeerde instelling: de plaats van het werkelijke verblijf van de jeugdige;
  3° ingeval de woonplaats, bedoeld onder 1° en 2°, onbekend is dan wel buiten Nederland is: de plaats van het werkelijke verblijf van de jeugdige op het moment van de hulpvraag;
  4° ingeval de jeugdige de leeftijd van achttien jaar heeft bereikt: de woonplaats van de jeugdige, bedoeld in artikel 10 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek.

Art 1.2 1 Het college is niet gehouden een voorziening op grond van deze wet te treffen:
  a indien er met betrekking tot de problematiek een recht bestaat op zorg als bedoeld bij of krachtens de Wet langdurige zorg, de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen of een zorgverzekering als bedoeld in de Zorgverzekeringswet;
  b indien naar het oordeel van het college met betrekking tot de problematiek een aanspraak bestaat op een voorziening op grond van een andere wettelijke bepaling, met uitzondering van een maatwerkvoorziening inhoudende begeleiding als bedoeld in artikel 1.1.1 van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015, of
  c indien het college gegronde redenen heeft om aan te nemen dat de jeugdige in aanmerking kan komen voor zorg op grond van de Wet langdurige zorg en de jeugdige of zijn wettelijke vertegenwoordiger weigert mee te werken aan het verkrijgen van een besluit daartoe.

2 Indien er meerdere oorzaken ten grondslag liggen aan de betreffende problematiek en daardoor zowel een vorm van zorg, op grond van een recht op zorg als bedoeld bij of krachtens de Wet langdurige zorg of een zorgverzekering als bedoeld in de Zorgverzekeringswet, als een soortgelijke voorziening op grond van deze wet kan worden verkregen, is het college gehouden deze voorziening op grond van deze wet te treffen.

3 In afwijking van het eerste lid is het college gehouden een voorziening op grond van deze wet te treffen, indien het jeugdhulp betreft als bedoeld in artikel 2.4, tweede lid, onderdeel b.

Art 1.3 1 Deze wet is van toepassing op in Nederland verblijvende jeugdigen.

2 Het college is gehouden een voorziening te treffen als bedoeld in artikel 2.3, eerste tot en met derde lid, en uitvoering te geven aan artikel 2.4, tweede lid, ten aanzien van rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen. Onder vreemdeling wordt in dit artikel verstaan hetgeen daaronder wordt verstaan in de Vreemdelingenwet 2000.

3 Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kan, in afwijking van het tweede lid, en zo nodig in afwijking van artikel 11 van de Vreemdelingenwet 2000, de verantwoordelijkheid van het college, bedoeld in het tweede lid, voor bij of krachtens die algemene maatregel van bestuur aan te geven categorieën rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen worden beperkt, gelet op de aard, de plaats of de verwachte duur van hun verblijf.

4 Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kan, in afwijking van het tweede lid, en zo nodig in afwijking van artikel 10 van de Vreemdelingenwet 2000, de verantwoordelijkheid van het college, bedoeld in het tweede lid, geheel of gedeeltelijk worden uitgebreid tot bij of krachtens die algemene maatregel van bestuur aan te geven categorieën niet rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen.

5 Een voorziening als bedoeld in artikel 2.3, eerste tot en met derde lid, en de uitvoering van artikel 2.4, tweede lid, geeft een vreemdeling geen aanspraak op rechtmatig verblijf.

Hoofdstuk 2 Gemeente

Art 2.1 Het gemeentelijke beleid inzake preventie, jeugdhulp, kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering en de uitvoering van jeugdhulp, kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering is gericht op:

a het voorkomen en de vroege signalering van en vroege interventie bij opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen;

b het versterken van het opvoedkundige klimaat in gezinnen, wijken, buurten, scholen en kinderopvang;

c het bevorderen van de opvoedvaardigheden van de ouders, opdat zij in staat zijn hun verantwoordelijkheid te dragen voor de opvoeding en het opgroeien van jeugdigen;

d het inschakelen, herstellen en versterken van de eigen mogelijkheden en het probleemoplossend vermogen van de jeugdige, zijn ouders en de personen die tot hun sociale omgeving behoren, waarbij voor zover mogelijk wordt uitgegaan van hun eigen inbreng;
e het bevorderen van de veiligheid van de jeugdige in de opvoedsituatie waarin hij opgroeit;
f integrale hulp aan de jeugdige en zijn ouders, indien sprake is van multiproblematiek, en
g het tot stand brengen en uitvoeren van familiegroepsplannen en het verlenen van hulp op basis van familiegroepsplannen, ter uitvoering van artikel 4.1.2 en indien sprake is van vroege signalering van opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen.

Art 2.2 1 De gemeenteraad stelt periodiek een plan vast dat richting geeft aan de door de gemeenteraad en het college te nemen beslissingen betreffende preventie en jeugdhulp, de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering.

2 Het plan bevat de hoofdzaken van het door de gemeente te voeren beleid betreffende preventie, jeugdhulp, de uitvoering van de kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering en geeft daarbij in ieder geval aan:
a wat de gemeentelijke visie en doelstellingen zijn van dit beleid;
b hoe dit beleid zal worden uitgevoerd in samenhang met de verantwoordelijkheid van het college inzake het advies- en meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling en welke acties in de door het plan bestreken periode zullen worden ondernomen;
c welke resultaten de gemeente in de door het plan bestreken periode wenst te behalen, hoe gemeten zal worden of deze resultaten zijn behaald en welke outcomecriteria gehanteerd worden ten aanzien van jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen;
d hoe het college uitvoering zal geven aan artikel 2.7, tweede lid, en hoe wordt gewaarborgd dat de jeugdhulpaanbieder voldoet aan de eisen inzake de verantwoordelijkheidstoedeling, gesteld bij of krachtens artikel 4.1.1, tweede lid, juncto 4.1.5, eerste lid;
e op welke wijze de gemeenteraad en het college zich hebben vergewist van de behoeften van kleine doelgroepen, en
f hoe het college uitvoering zal geven aan het op 13 december 2006 te New York tot stand gekomen Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (Trb. 2007, 169).

3 Het plan wordt, voor zover het de afstemming van en effectieve samenwerking met het onderwijs betreft, niet vastgesteld dan nadat over een concept van het plan op overeenstemming gericht overleg heeft plaatsgevonden met het samenwerkingsverband, bedoeld in artikel 18a van de Wet op het primair onderwijs en het samenwerkingsverband, bedoeld in artikel 17a van de Wet op het voortgezet onderwijs. Het overleg met deze samenwerkingsverbanden vindt plaats overeenkomstig een procedure, vastgesteld door het samenwerkingsverband en het college van de gemeente of gemeenten. De procedure bevat een voorziening voor het beslechten van geschillen.

Art 2.3 1 Indien naar het oordeel van het college een jeugdige of een ouder jeugdhulp nodig heeft in verband met opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen en voor zover de eigen mogelijkheden en het probleemoplossend vermogen ontoereikend zijn, treft het college ten behoeve van de jeugdige die zijn woonplaats heeft binnen zijn gemeente,

voorzieningen op het gebied van jeugdhulp en waarborgt het college een deskundige toeleiding naar, advisering over, bepaling van en het inzetten van de aangewezen voorziening, waardoor de jeugdige in staat wordt gesteld:

a gezond en veilig op te groeien;

b te groeien naar zelfstandigheid, en

c voldoende zelfredzaam te zijn en maatschappelijk te participeren,

rekening houdend met zijn leeftijd en ontwikkelingsniveau.

2 Voorzieningen op het gebied van jeugdhulp omvatten voor zover naar het oordeel van het college noodzakelijk in verband met een medische noodzaak of beperkingen in de zelfredzaamheid, het vervoer van een jeugdige van en naar de locatie waar de jeugdhulp wordt geboden.

3 Indien een jeugdige die de leeftijd van achttien jaar nog niet heeft bereikt, aangewezen is op permanent toezicht en die jeugdhulp als bedoeld in artikel 1.1, onder 2° of 3°, of verpleging als bedoeld bij of krachtens artikel 11 van de Zorgverzekeringswet ontvangt, treft het college indien naar zijn oordeel noodzakelijk, voorzieningen die de ouders in staat stellen hun rol als verzorgers en opvoeders te blijven vervullen.

4 Het college houdt bij de bepaling van de aangewezen vorm van jeugdhulp redelijkerwijs rekening met:

a behoeften en persoonskenmerken van de jeugdige en zijn ouders, en

b de godsdienstige gezindheid, de levensovertuiging en de culturele achtergrond van de jeugdige en zijn ouders.

5 Voor zover redelijkerwijs mogelijk, wordt de jeugdige en zijn ouders keuzevrijheid geboden met betrekking tot de activiteiten van jeugdhulp.

6 Het college draagt er zorg voor dat de jeugdige in het geval van een uithuisplaatsing, indien redelijkerwijs mogelijk, bij een pleegouder of in een gezinshuis wordt geplaatst, tenzij dit aantoonbaar niet in het belang is van de jeugdige.

Art 2.4 1 Zodra het college tot het oordeel komt dat een maatregel met betrekking tot het gezag over een minderjarige die zijn woonplaats heeft binnen zijn gemeente overwogen moet worden, doet het college een verzoek tot onderzoek bij de raad voor de kinderbescherming.

2 Het college is ten behoeve van een jeugdige die zijn woonplaats heeft binnen zijn gemeente verantwoordelijk voor de uitvoering van de kinderbeschermingsmaatregelen, van de jeugdreclassering en van de jeugdhulp die voortvloeit uit een strafrechtelijke beslissing, hetgeen in ieder geval inhoudt dat het college:

a voorziet in een toereikend aanbod van gecertificeerde instellingen, en

b de jeugdhulp inzet die de gecertificeerde instelling nodig acht bij de uitvoering van een kinderbeschermingsmaatregel of die noodzakelijk is in verband met de tenuitvoerlegging van een machtiging tot uithuisplaatsing als bedoeld in artikel 265b van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek, alsmede de jeugdhulp inzet die de rechter, het openbaar ministerie, de

selectiefunctionaris, de inrichtingsarts of de directeur van de justitiële jeugdinrichting nodig achten bij de uitvoering van een strafrechtelijke beslissing of die de gecertificeerde instelling nodig acht bij de uitvoering van jeugdreclassering.

3 Het college draagt er zorg voor dat bij de uitvoering van de kinderbeschermingsmaatregelen en van de jeugdreclassering redelijkerwijs rekening wordt gehouden met:
   a behoeften en persoonskenmerken van de jeugdige en zijn ouders, en
   b de godsdienstige gezindheid, de levensovertuiging en de culturele achtergrond van de jeugdige en zijn ouders.

Art 2.5 Ter uitvoering van artikel 2.3, vierde lid, en artikel 2.4, derde lid, draagt het college er in ieder geval zorg voor dat passende jeugdhulp ingezet wordt of een passende gecertificeerde instelling de kinderbeschermingsmaatregel of jeugdreclassering uitvoert.

Art 2.6 1 Het college is er in ieder geval verantwoordelijk voor dat:
   a er een kwalitatief en kwantitatief toereikend aanbod is om aan de taken als bedoeld in de artikelen 2.2, 2.3 en 2.4, tweede lid, onderdeel b, te kunnen voldoen;
   b jeugdhulp op een laagdrempelige en herkenbare manier wordt aangeboden en te allen tijde bereikbaar en beschikbaar is in situaties waar onmiddellijke uitvoering van taken is geboden;
   c degenen die beroepsmatig met jeugdigen werken deskundig advies kunnen krijgen over vragen en problemen met betrekking tot opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen;
   d jeugdigen kosteloos en anoniem advies kunnen krijgen over de door hen voorgelegde vragen met betrekking tot opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen;
   e wordt voorzien in maatregelen om kindermishandeling te bestrijden;
   f jeugdigen, ouders of pleegouders een beroep kunnen doen op een vertrouwenspersoon, en
   g jeugdhulp ook toegankelijk is na verwijzing door de huisarts, de medisch specialist en de jeugdarts, onverminderd de daarbij te hanteren professionele standaard als bedoeld in artikel 453 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek.

2 Het college is er verantwoordelijk voor dat een vertrouwenspersoon werkzaam is bij een rechtspersoon met volledige rechtsbevoegdheid die onafhankelijk is van het college, de jeugdhulpaanbieder, de gecertificeerde instelling en het advies- en meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling en van personen in dienst van het college, de jeugdhulpaanbieder, de gecertificeerde instelling en het advies- en meldpunt en stelt de vertrouwenspersoon in de gelegenheid zijn taak uit te oefenen.

3 Hetgeen in artikel 4.1.6, eerste, tweede, derde lid en vijfde lid, is bepaald ten aanzien van de jeugdhulpaanbieder is van overeenkomstige toepassing op het college, voor zover het betreft personen die onder verantwoordelijkheid van het college werkzaamheden verrichten met betrekking tot de toeleiding naar, advisering over, de bepaling en het inzetten van de aangewezen voorziening.

Art 2.7 1 Het college treedt bij het treffen van een individuele voorziening zo nodig in overleg met het bevoegd gezag van een school als bedoeld in artikel 1 van de Wet op het primair onderwijs, artikel 1 van de Wet op het voortgezet onderwijs, artikel 1 van de Wet op de expertisecentra of van een instelling als bedoeld in artikel 1.1.1 van de Wet educatie en beroepsonderwijs, waar de jeugdige schoolgaand is.

2 Op het college zijn de eisen inzake de verantwoordelijkheidstoedeling gesteld bij of krachtens artikel 4.1.1, tweede lid, juncto 4.1.5, eerste lid, van overeenkomstige toepassing ten aanzien van personen die onder verantwoordelijkheid van het college werkzaamheden verrichten met betrekking tot de toeleiding naar, advisering over en de bepaling van de aangewezen voorziening en ten aanzien van personen die door het college worden ingezet om jeugdhulp te verlenen.

3 Het college verzekert zich bij het inzetten van de aangewezen voorziening ervan dat de jeugdhulpaanbieder in staat is te voldoen aan de eisen inzake de verantwoordelijkheidstoedeling gesteld bij of krachtens artikel 4.1.1, tweede lid, juncto 4.1.5, eerste lid.

4 Het college maakt afspraken met de huisartsen, de medisch specialisten, de jeugdartsen en de zorgverzekeraars over de voorwaarden waaronder en de wijze waarop de verwijzing, bedoeld in artikel 2.6, eerste lid, onderdeel g, plaatsvindt, onverminderd de daarbij te hanteren professionele standaard als bedoeld in artikel 453 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek.

5 Het college stemt de wijze waarop hij zijn verantwoordelijkheden op grond van deze wet uitvoert, af met zorgverzekeraars met het oog op de wettelijke verantwoordelijkheden van die laatsten.

Art 2.8 De colleges werken met elkaar samen, indien dat voor een doeltreffende en doelmatige uitvoering van deze wet aangewezen is.

Art 2.9 De gemeenteraad stelt bij verordening en met inachtneming van het bepaalde bij of krachtens deze wet in ieder geval regels:

a over de door het college te verlenen individuele voorzieningen en overige voorzieningen, met betrekking tot de voorwaarden voor toekenning en de wijze van beoordeling van, en de afwegingsfactoren bij een individuele voorziening;
b over de wijze waarop de toegang tot en de toekenning van een individuele voorziening wordt afgestemd met andere voorzieningen op het gebied van zorg, onderwijs, maatschappelijke ondersteuning, werk en inkomen;
c de wijze waarop de hoogte van een persoonsgebonden budget als bedoeld in artikel 8.1.1 wordt vastgesteld, en
d voor de bestrijding van het ten onrechte ontvangen van een individuele voorziening of een persoonsgebonden budget, alsmede van misbruik of oneigenlijk gebruik van de wet.

Art 2.10 De artikelen 2.1.3, derde lid, en 2.5.1 van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 zijn van overeenkomstige toepassing.

Art 2.11 1 Het college kan de uitvoering van deze wet door derden laten verrichten.

2 Indien de levering van jeugdhulp of het uitvoeren van een kinderbeschermingsmaatregel of jeugdreclassering wordt aanbesteed, gunt het college de overheidsopdracht op grond van de naar zijn oordeel economisch meest voordelige inschrijving en maakt in de aankondiging van de overheidsopdracht bekend welke nadere criteria hij stelt met het oog op de toepassing van het criterium economisch meest voordelige inschrijving, waaronder in ieder geval een criterium dat betrekking heeft op kwaliteit.

3 In afwijking van artikel 2.114, tweede lid, van de Aanbestedingswet 2012 kan het college een overheidsopdracht niet enkel op grond van het criterium de laagste prijs gunnen.

Art 2.12 Met het oog op gevallen waarin ten aanzien van jeugdhulp, kinderbeschermingsmaatregelen of jeugdreclassering artikel 2.11, eerste lid, wordt toegepast, worden bij verordening regels gesteld ter waarborging van een goede verhouding tussen de prijs voor de levering van jeugdhulp of de uitvoering van een kinderbeschermingsmaatregel of jeugdreclassering en de eisen die worden gesteld aan de kwaliteit daarvan. Daarbij wordt rekening gehouden met de deskundigheid van de beroepskrachten en de toepasselijke arbeidsvoorwaarden.

Art 2.13 1 Indien het college met een jeugdhulpaanbieder of gecertificeerde instelling een overeenkomst heeft gesloten, ziet het college er op toe dat de jeugdhulpaanbieder of gecertificeerde instelling met degenen die vóór hem in opdracht van het college jeugdhulp leverden of kinderbeschermingsmaatregelen of jeugdreclassering uitvoerden, in overleg treedt over:
   a de overname van het betrokken personeel, onverminderd het bepaalde in de artikelen 662 en 663 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek, en
   b het zo veel mogelijk voortzetten van bestaande hulpverleningsrelaties tussen jeugdhulpverleners of medewerkers van de gecertificeerde instelling en jeugdigen of diens ouders.

2 Het college ziet er op toe dat de jeugdhulpaanbieder of gecertificeerde instelling zich zo veel mogelijk inspant de overname, bedoeld in het eerste lid, onderdeel a, en het voorzetten van bestaande hulpverleningsrelaties als bedoeld in het eerste lid, onderdeel b, te bewerkstelligen.

Art 2.14 1 Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over de beschikbare deskundigheid voor de toeleiding, advisering en bepaling van de aangewezen voorziening, bedoeld in artikel 2.3, eerste lid, alsmede voor de uitvoering van de taken, bedoeld in artikel 2.6, eerste lid, onderdelen b en c.

2 Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over de wijze waarop het college voorziet in een toereikend aanbod om aan de taken als bedoeld in artikel 2.3 te voldoen, waarbij onderscheid gemaakt kan worden in categorieën van jeugdhulp.

Art 2.15 [Vervallen per 22-11-2014]

Hoofdstuk 3 Gecertificeerde instellingen

Art 3.1

1 De raad voor de kinderbescherming onderzoekt de noodzaak tot het treffen van een kinderbeschermingsmaatregel indien het college, een daartoe door het college aangewezen jeugdhulpaanbieder, een gecertificeerde instelling of het advies- en meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling hiertoe een verzoek heeft gedaan.

2 Tevens kan de raad voor de kinderbescherming een onderzoek als bedoeld in het eerste lid doen, indien:
   a sprake is van een acute en ernstig bedreigende situatie voor de minderjarige, of
   b bij de uitvoering van enige andere wettelijke taak van de raad voor de kinderbescherming blijkt dat er sprake is van een geval waarbij een kinderbeschermingsmaatregel overwogen dient te worden.

3 De raad voor de kinderbescherming doet van een onderzoek als bedoeld in het tweede lid onverwijld mededeling aan het college of een daartoe door het college aangewezen jeugdhulpaanbieder.

4 De gecertificeerde instelling die een verzoek tot onderzoek als bedoeld in het eerste lid heeft gedaan, doet daarvan onverwijld mededeling aan het college of aan een daarvoor door het college aangewezen jeugdhulpaanbieder.

5 De raad voor de kinderbescherming en het college leggen de wijze van samenwerken vast in een protocol.

6 In het protocol wordt in ieder geval vastgelegd de wijze waarop de raad voor de kinderbescherming en het college overleggen over welke gecertificeerde instelling in het verzoekschrift aan de rechter wordt opgenomen.

Art 3.2

1 Een kinderbeschermingsmaatregel of jeugdreclassering wordt uitsluitend uitgevoerd door een gecertificeerde instelling.

2 Een gecertificeerde instelling biedt geen jeugdhulp aan.

Art 3.3

De raad voor de kinderbescherming en de gecertificeerde instelling zijn verplicht in rapportages of verzoekschriften de van belang zijnde feiten volledig en naar waarheid aan te voeren.

Art 3.4

1 Onze Minister van Veiligheid en Justitie wijst de certificerende instelling aan.

2 De certificerende instelling, bedoeld in het eerste lid, beslist op aanvraag over de afgifte van een certificaat en een voorlopig certificaat en is bevoegd een afgegeven certificaat in te trekken of te schorsen.

3 Een certificaat of een voorlopig certificaat wordt afgegeven als de aanvrager voldoet aan de in deze wet gestelde voorschriften.

4 Onze Minister van Veiligheid en Justitie stelt een normenkader vast, waaraan de aanvrager moet voldoen om een certificaat te verkrijgen. Daarin worden in ieder geval eisen opgenomen omtrent:
a de deskundigheid van de medewerker van de gecertificeerde instelling;
b de gehanteerde methodieken en interventies;
c de organisatie en haar processen, en
d de samenwerking met andere organisaties.

5 Een certificaat wordt afgegeven voor een periode van drie jaar en een voorlopig certificaat wordt afgegeven voor een periode van twee jaar.

6 Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over:
a de eisen waaraan de certificerende instelling, bedoeld in het eerste lid, moet voldoen en het toezicht door Onze Minister van Veiligheid en Justitie op deze instelling;
b de wijze waarop de aanvraag voor een certificaat of een voorlopig certificaat wordt gedaan en de gegevens die de aanvrager daarbij verstrekt;
c de gronden waarop en de gevallen waarin een certificaat wordt geschorst of ingetrokken, en
d de vergoeding die is verschuldigd in verband met de kosten voor de behandeling van een aanvraag van een certificaat of voorlopig certificaat;
e de controle door de certificerende instelling van de gecertificeerde instellingen, en
f de vergoeding die de gecertificeerde instelling is verschuldigd in verband met de kosten voor de controle door de certificerende instelling.

Art 3.5 1 De gecertificeerde instelling bepaalt of en, zo ja, welke jeugdhulp is aangewezen bij de uitvoering van de kinderbeschermingsmaatregel of jeugdreclassering. Zij overlegt hiertoe met het college van de gemeente waar de jeugdige zijn woonplaats heeft.

2 Artikel 2.3, zesde lid, is van overeenkomstige toepassing.

3 De gecertificeerde instelling en het college leggen de wijze van overleggen vast in een protocol.

4 Het eerste lid blijft buiten toepassing indien de verplichting tot het bieden van jeugdhulp rechtstreeks voortvloeit uit een strafrechtelijke beslissing.

Hoofdstuk 4. Eisen aan jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen

§ 4.1. Kwaliteit jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen

Art 4.1.1 1 De jeugdhulpaanbieder en de gecertificeerde instelling verlenen verantwoorde hulp, waaronder wordt verstaan hulp van goed niveau, die in ieder geval veilig, doeltreffend, doelmatig en cliëntgericht wordt verleend en die is afgestemd op de reële behoefte van de jeugdige of ouder.

2 De jeugdhulpaanbieder en de gecertificeerde instelling organiseren zich op zodanige wijze, voorzien zich kwalitatief en kwantitatief zodanig van personeel en materieel en dragen zorg voor een zodanige verantwoordelijkheidstoedeling, dat een en ander leidt of redelijkerwijs moet leiden tot verantwoorde hulp. De jeugdhulpaanbieder en de gecertificeerde instelling betrekken hierbij de resultaten van overleg tussen jeugdhulpaanbieders, het college en cliëntenorganisaties. Voor zover het betreft jeugdhulp die verblijf van een jeugdige of ouder in een accommodatie gedurende ten minste een etmaal met zich brengt, draagt de jeugdhulpaanbieder er tevens zorg voor dat in de accommodatie geestelijke verzorging beschikbaar is, die zoveel mogelijk aansluit bij de godsdienst of levensovertuiging van de jeugdige of ouder.

3 De hulpverlener neemt bij zijn werkzaamheden de zorg van een goede hulpverlener in acht en handelt daarbij in overeenstemming met de op hem rustende verantwoordelijkheid, voortvloeiende uit de voor die hulpverlener geldende professionele standaard.

Art 4.1.2 Bij het uitvoeren van artikel 4.1.1 en indien sprake is van vroege signalering van opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen biedt de jeugdhulpaanbieder of de gecertificeerde instelling als eerste de mogelijkheid om, binnen een redelijke termijn, een familiegroepsplan op te stellen. Het voorgaande is niet van toepassing op de gecertificeerde instelling die jeugdreclassering uitvoert of die de voogdij uitoefent in het geval dat het gezag van de ouders is beëindigd. Slechts indien de ouders aan de jeugdhulpaanbieder of de gecertificeerde instelling te kennen hebben gegeven dat zij geen gebruik wensen te maken van de in de eerste zin bedoelde mogelijkheid, concrete bedreigingen in de ontwikkeling van het kind hiertoe aanleiding geven of de belangen van het kind anderszins geschaad worden, kan de jeugdhulpaanbieder of de gecertificeerde instelling hiervan afzien.

Art 4.1.3 1 In dit artikel en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder plan: hulpverleningsplan of plan van aanpak.

2 Indien afgezien wordt van het opstellen van een familiegroepsplan omvat het uitvoeren van artikel 4.1.1 het werken op basis van een plan waarover is overlegd met de jeugdige en de ouders en dat is afgestemd op de behoeften van de jeugdige.

3 Indien sprake is van pleegzorg vindt over het plan tevens overleg met de betrokken pleegouder plaats.

4 Tenzij het de uitvoering van een kinderbeschermingsmaatregel of jeugdreclassering of gesloten jeugdhulp betreft, kan het plan mondeling overeen worden gekomen met de jeugdige en de ouders. Indien de jeugdige, een van de ouders of de jeugdhulpaanbieder dat wenst, wordt het plan binnen veertien dagen op schrift gesteld.

5 Het plan wordt vastgesteld uiterlijk binnen zes weken nadat is komen vast te staan dat afgezien wordt van het opstellen van een familiegroepsplan.

6 Indien het plan betrekking heeft op pleegzorg, behoeft het plan de instemming van de pleegouder, voor zover het betreft de omschrijving daarin van zijn rol in het hulpverleningsproces en van de wijze waarop de begeleiding door de pleegzorgaanbieder plaatsvindt.

Art 4.1.4 1 Het uitvoeren van artikel 4.1.1, tweede lid, omvat mede de systematische bewaking, beheersing en verbetering van de kwaliteit van de hulpverlening.

2 Ter uitvoering van het eerste lid draagt de jeugdhulpaanbieder of gecertificeerde instelling, afgestemd op de aard en de omvang van de instelling, zorg voor:
a het op systematische wijze verzamelen en registreren van gegevens betreffende de kwaliteit van de hulp;
b het aan de hand van de gegevens, bedoeld onder a, op systematische wijze toetsen of de wijze van uitvoering van artikel 4.1.1, tweede lid, leidt tot verantwoorde hulp, en
c het op basis van de uitkomst van de toetsing, bedoeld onder b, zo nodig veranderen van de wijze waarop artikel 4.1.1, tweede lid, wordt uitgevoerd.

3 Onder kwaliteit van de hulpverlening, bedoeld in het eerste lid, wordt mede verstaan de begeleiding door de pleegzorgaanbieder van een pleegouder gedurende de plaatsing van een jeugdige.

Art 4.1.5 1 Bij algemene maatregel van bestuur kunnen, indien het niveau van de hulp dit vereist, nadere regels worden gesteld met betrekking tot de uitvoering van de artikelen 4.1.1, tweede lid, 4.1.3 en 4.1.4.

2 Indien uitvoering van de artikelen 4.1.1, tweede lid, 4.1.3 en 4.1.4 overeenkomstig de op grond van het eerste lid gestelde regels niet blijkt te leiden tot verantwoorde hulp, kunnen bij algemene maatregel van bestuur tevens nadere regels worden gesteld met betrekking tot artikel 4.1.1, eerste lid.

3 De voordracht voor een krachtens het eerste of tweede lid vast te stellen algemene maatregel van bestuur wordt niet gedaan dan nadat het ontwerp in de Staatscourant is bekendgemaakt en aan een ieder de gelegenheid is geboden binnen vier weken na de dag waarop de bekendmaking is geschied, wensen en bedenkingen ter kennis van Onze Ministers te brengen. Gelijktijdig met de bekendmaking wordt het ontwerp aan de beide kamers der Staten-Generaal overgelegd.

Art 4.1.6 1 De jeugdhulpaanbieder en de gecertificeerde instelling zijn in het bezit van een verklaring omtrent het gedrag als bedoeld in artikel 28 van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens van personen die in hun opdracht beroepsmatig of niet incidenteel als vrijwilliger in contact kunnen komen met jeugdigen of ouders aan wie de jeugdhulpaanbieder jeugdhulp verleent of aan wie een kinderbeschermingsmaatregel of jeugdreclassering is opgelegd.

2 Een verklaring als bedoeld in het eerste lid is niet eerder afgegeven dan drie maanden voor het tijdstip waarop betrokkene voor de jeugdhulpaanbieder of gecertificeerde instelling ging werken.

3 Indien de jeugdhulpaanbieder, de gecertificeerde instelling of een ingevolge artikel 9.2 met het toezicht belaste ambtenaar redelijkerwijs mag vermoeden dat een persoon niet langer voldoet aan de eisen voor het afgeven van een verklaring als bedoeld in het eerste lid, verlangt deze dat die persoon zo spoedig mogelijk opnieuw een verklaring als bedoeld in het eerste lid overlegt, die niet ouder is dan drie maanden.

4 De jeugdhulpaanbieder als bedoeld onder 2° in artikel 1.1 is in het bezit van een verklaring als bedoeld in het eerste lid van zichzelf, die niet ouder is dan drie jaar.

5 Bij algemene maatregel van bestuur kan, ten behoeve van de waarborging van verantwoorde hulp alsmede ten behoeve van het toezicht op en de handhaving van de bij of krachtens deze wet gestelde regels, een register worden ingesteld van jeugdhulpaanbieders, gecertificeerde instellingen en van personen als bedoeld in het eerste lid. Bij of krachtens die maatregel kunnen nadere regels worden gesteld over dat register. Deze regels hebben in ieder geval betrekking op:
   a de vorm van het register;
   b de in het register op te nemen gegevens;
   c de vastlegging van gegevens in het register en de verwijdering van gegevens daaruit;
   d de wijze waarop verbetering van onjuistheden in het register plaatsvindt;
   e de verstrekking van gegevens;
   f de openbaarheid van gegevens, en
   g de verantwoordelijkheden van degenen die gegevens aanleveren ten behoeve van het register.

Art 4.1.7 1 De jeugdhulpaanbieder en de gecertificeerde instelling stellen een meldcode vast waarin stapsgewijs wordt aangegeven hoe wordt omgegaan met signalen van huiselijk geweld of kindermishandeling.

2 De meldcode is zodanig ingericht dat zij er redelijkerwijs aan bijdraagt dat zo snel en adequaat mogelijk hulp kan worden geboden.

3 De jeugdhulpaanbieder, bedoeld onder 1° in artikel 1.1 en de gecertificeerde instelling bevorderen de kennis en het gebruik van die meldcode onder degenen die voor hem werkzaam zijn.

4 Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur wordt vastgesteld uit welke elementen een meldcode in ieder geval bestaat.

Art 4.1.8 1 De jeugdhulpaanbieder en de gecertificeerde instelling doen aan de ingevolge deze wet met het toezicht belaste ambtenaren onverwijld melding van:
   a iedere calamiteit die bij de verlening van jeugdhulp of bij de uitvoering van een kinderbeschermingsmaatregel of jeugdreclassering heeft plaatsgevonden, en
   b geweld bij de verlening van jeugdhulp of de uitvoering van een kinderbeschermingsmaatregel of jeugdreclassering.

2 De jeugdhulpaanbieder, de jeugdhulpverlener en de gecertificeerde instelling verstrekken bij en naar aanleiding van een melding als bedoeld in het eerste lid aan de ingevolge deze wet met toezicht belaste ambtenaren de gegevens, daaronder begrepen persoonsgegevens, gegevens betreffende de gezondheid en andere bijzondere persoonsgegevens, die voor het onderzoeken van de melding noodzakelijk zijn.

Art 4.1.9 1 De jeugdhulpaanbieder en de gecertificeerde instelling stellen een vertrouwenspersoon in de gelegenheid zijn taak uit te oefenen.

2 Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld met betrekking tot de taken en bevoegdheden van vertrouwenspersonen en de verplichtingen van het college, voor zover het betreft de toeleiding naar, advisering over, de bepaling en het inzetten van de aangewezen voorziening, jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen.

3 De rechtspersoon bij wie een vertrouwenspersoon werkzaam is, is in het bezit van een verklaring omtrent het gedrag als bedoeld in artikel 28 van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens van die vertrouwenspersoon.

4 Een verklaring als bedoeld in het derde lid is niet eerder afgegeven dan drie maanden voor het tijdstip waarop die vertrouwenspersoon voor de betreffende rechtspersoon ging werken.

5 Indien de betreffende rechtspersoon of een ingevolge artikel 9.2 met het toezicht belaste ambtenaar redelijkerwijs mag vermoeden dat een vertrouwenspersoon niet langer voldoet aan de eisen voor het afgeven van een verklaring als bedoeld in het derde lid, verlangt deze dat die vertrouwenspersoon zo spoedig mogelijk opnieuw een verklaring als bedoeld in het derde lid overlegt, die niet ouder is dan drie maanden.

§ 4.2. Rechtspositie jeugdigen en ouders

§ 4.2.a. Klachtrecht

Art 4.2.1 1 De jeugdhulpaanbieder en de gecertificeerde instelling treffen een regeling voor de behandeling van klachten over gedragingen van hen of van voor hen werkzame personen jegens een jeugdige, ouder, ouder zonder gezag, voogd, degene die anders dan als ouder samen met de ouder het gezag over de jeugdige uitoefent of een pleegouder in het kader van de verlening van jeugdhulp, de uitvoering van een kinderbeschermingsmaatregel of jeugdreclassering. Zij brengen de regeling op passende wijze onder hun aandacht.

2 De in het eerste lid bedoelde regeling:

a voorziet erin dat de klachten van de jeugdige, ouder, ouder zonder gezag, voogd, degene die anders dan als ouder samen met de ouder het gezag over de jeugdige uitoefent of de pleegouder worden behandeld door een klachtencommissie die bestaat uit ten minste drie leden, waaronder een voorzitter die niet werkzaam is voor of bij de jeugdhulpaanbieder of de gecertificeerde instelling;

b waarborgt dat aan de behandeling van een klacht niet wordt deelgenomen door een persoon op wiens gedraging de klacht rechtstreeks betrekking heeft;
c waarborgt dat de klachtencommissie binnen een in de regeling vastgelegde termijn na indiening van de klacht de klager, degene over wie is geklaagd en, indien dit niet dezelfde persoon is, de jeugdhulpaanbieder of de gecertificeerde instelling, schriftelijk en met redenen omkleed in kennis stelt van haar oordeel over de gegrondheid van de klacht, al dan niet vergezeld van aanbevelingen;
d waarborgt dat bij afwijking van de onder c bedoelde termijn de klachtencommissie daarvan met redenen omkleed mededeling doet aan de klager, degene over wie is geklaagd en, indien dit niet dezelfde persoon is, de jeugdhulpaanbieder of de gecertificeerde instelling, onder vermelding van de termijn waarbinnen de klachtencommissie haar oordeel over de klacht zal uitbrengen;
e waarborgt dat de klager en degene over wie is geklaagd door de klachtencommissie in de gelegenheid worden gesteld mondeling of schriftelijk een toelichting te geven op de gedraging waarover is geklaagd, en
f waarborgt dat de klager en degene over wie is geklaagd zich bij de behandeling van de klacht kunnen laten bijstaan.

3 De jeugdhulpaanbieder en de gecertificeerde instelling zien erop toe dat de klachtencommissie, bedoeld in het tweede lid, onderdeel a, haar werkzaamheden verricht volgens een door deze commissie op te stellen reglement.

4 Bij de klachtencommissie, bedoeld in het tweede lid, onderdeel a, kan een klacht tegen een jeugdhulpaanbieder of een gecertificeerde instelling worden ingediend over een gedraging van hen of van voor hen werkzame personen jegens een jeugdige, ouder, ouder zonder gezag, voogd, degene die anders dan als ouder samen met de ouder het gezag over de jeugdige uitoefent of een pleegouder:
a door of namens de jeugdige, ouder, ouder zonder gezag, voogd, degene die anders dan als ouder samen met de ouder het gezag over de jeugdige uitoefent of de pleegouder, of
b door een nabestaande, indien de jeugdige, ouder, ouder zonder gezag, voogd, degene die anders dan als ouder samen met de ouder het gezag over de jeugdige uitoefent of de pleegouder is overleden.

5 De jeugdhulpaanbieder en de gecertificeerde instelling delen de klager en de klachtencommissie, bedoeld in het tweede lid, onderdeel a, binnen een maand na ontvangst van het in het tweede lid, onderdeel c, bedoelde oordeel van de klachtencommissie schriftelijk mee of hij naar aanleiding van dat oordeel maatregelen zal nemen en zo ja welke. Bij afwijking van de in de eerste volzin genoemde termijn, doen de jeugdhulpaanbieder en de gecertificeerde instelling daarvan met redenen omkleed mededeling aan de klager en de klachtencommissie, onder vermelding van de termijn waarbinnen de jeugdhulpaanbieder of de gecertificeerde instelling zijn standpunt aan hen kenbaar zal maken.

6 Titel 9.1 van de Algemene wet bestuursrecht is niet van toepassing op klachten als bedoeld in dit artikel.

Art 4.2.2 Indien een klacht zich richt op een ernstige situatie met een structureel karakter, stelt de klachtencommissie de jeugdhulpaanbieder of de gecertificeerde instelling daarvan in kennis. Indien de klachtencommissie niet is gebleken dat de jeugdhulpaanbieder of de gecertificeerde instelling ter zake maatregelen heeft getroffen, meldt de klachtencommissie deze klacht aan de ingevolge deze wet met het toezicht belaste ambtenaren. Onder een klacht over een ernstige situatie wordt verstaan een klacht over een situatie waarbij sprake is van onverantwoorde hulp.

Art 4.2.3 De artikelen 4.2.1 en 4.2.2 zijn niet van toepassing op klachten ten aanzien van jeugdigen die op grond van een andere wet onvrijwillig in een accommodatie zijn opgenomen, voor zover deze overeenkomstig een bijzondere wettelijke regeling door een klachtencommissie kunnen worden behandeld.

§ 4.2.b. Medezeggenschap

Art 4.2.4

1 De artikelen 4.2.5 tot en met 4.2.12 zijn uitsluitend van toepassing op jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen die jeugdhulp doen verlenen onderscheidenlijk hun taken laten uitvoeren door in de regel meer dan tien personen.

2 Indien de jeugdhulpaanbieder of de gecertificeerde instelling de jeugdhulp onderscheidenlijk de uitvoering van haar taken zodanig heeft georganiseerd dat daarbij sprake is van meerdere te onderscheiden organisatorische verbanden of locaties, is het eerste lid van toepassing op ieder afzonderlijk verband of iedere afzonderlijke locatie.

3 Deze paragraaf is niet van toepassing op een gecertificeerde instelling die tevens een door Onze Minister van Veiligheid en Justitie aanvaarde rechtspersoon is als bedoeld in de artikelen 256, eerste lid, en 302, tweede lid, van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek.

Art 4.2.5

1 Iedere jeugdhulpaanbieder en iedere gecertificeerde instelling stelt een cliëntenraad in, die binnen het kader van hun doelstelling in het bijzonder de gemeenschappelijke belangen van jeugdigen en ouders aan wie jeugdhulp wordt verleend of ten aanzien van wie een kinderbeschermingsmaatregel of jeugdreclassering wordt uitgevoerd, behartigt.

2 De jeugdhulpaanbieder en de gecertificeerde instelling regelen schriftelijk:
- a het aantal leden van de cliëntenraad, de wijze van benoeming, welke personen tot lid kunnen worden benoemd en de zittingsduur van de leden, en
- b de materiële middelen waarover de cliëntenraad ten behoeve van zijn werkzaamheden kan beschikken.

3 De in het tweede lid bedoelde regeling is zodanig dat de cliëntenraad:
- a redelijkerwijze representatief kan worden geacht voor de jeugdigen en ouders aan wie jeugdhulp wordt verleend of ten aanzien van wie een kinderbeschermingsmaatregel of jeugdreclassering wordt uitgevoerd, en
- b redelijkerwijze in staat kan worden geacht hun gemeenschappelijke belangen te behartigen.

4 De cliëntenraad regelt schriftelijk zijn werkwijze met inbegrip van zijn vertegenwoordiging in en buiten rechte.

5 De kosten van het voeren van rechtsgedingen door de cliëntenraad, bedoeld in artikel 4.2.11, tweede lid, komen slechts ten laste van de jeugdhulpaanbieder en de gecertificeerde instelling, indien deze van de te maken kosten vooraf in kennis zijn gesteld.

6 Na vaststelling van de in het tweede lid bedoelde regeling treffen de jeugdhulpaanbieder en de gecertificeerde instelling de voorzieningen die op grond van die regeling noodzakelijk zijn voor de benoeming van de leden van de cliëntenraad. De jeugdhulpaanbieder en de gecertificeerde instelling treffen de bedoelde voorzieningen opnieuw telkens wanneer de cliëntenraad gedurende twee jaren niet heeft gefunctioneerd wegens het ontbreken van het in de regeling vastgestelde aantal leden.

Art 4.2.6 1 De jeugdhulpaanbieder en de gecertificeerde instelling stellen de cliëntenraad in ieder geval in de gelegenheid advies uit te brengen over elk voorgenomen besluit dat de jeugdhulpaanbieder, de gecertificeerde instelling of een of meer van de door een jeugdhulpaanbieder of gecertificeerde instelling in stand gehouden organisatorische verbanden of locaties betreft, inzake:

a een wijziging van de doelstelling of grondslag;
b het overdragen van de zeggenschap of fusie of het aangaan of verbreken van de samenwerking met een andere jeugdhulpaanbieder;
c de gehele of gedeeltelijke opheffing, verhuizing of ingrijpende verbouwing van de locatie waarin de jeugdhulp wordt geboden;
d een belangrijke wijziging in de organisatie;
e een belangrijke inkrimping, uitbreiding of andere wijziging van de werkzaamheden;
f het benoemen van personen die rechtstreeks de hoogste zeggenschap zullen uitoefenen bij de leiding van de arbeid;
g de begroting en de jaarrekening;
h het algemeen beleid inzake de aanvang en de beëindiging van de hulpverlening;
i voedingsaangelegenheden van algemene aard;
j het algemene beleid op het gebied van de veiligheid, de gezondheid en de hygiëne en de geestelijke verzorging van, de maatschappelijke bijstand aan en recreatiemogelijkheden en ontspanningsactiviteiten voor jeugdigen;
k de systematische bewaking, beheersing of verbetering van de kwaliteit van de te verlenen hulp;
l de vaststelling of wijziging van een regeling inzake de behandeling van klachten en de aanwijzing van personen die belast worden met de behandeling van klachten, bedoeld in artikel 4.2.1;
m wijziging van de regeling, bedoeld in artikel 4.2.5, tweede lid, en de vaststelling of wijziging van andere regelingen die gelden voor jeugdigen en ouders aan wie jeugdhulp wordt verleend of ten aanzien van wie een kinderbeschermingsmaatregel of jeugdreclassering wordt uitgevoerd, of

n het belasten van personen met de leiding van dat onderdeel van het jeugdhulpaanbod waarin gedurende het etmaal jeugdhulp wordt verleend aan jeugdigen die in de regel langdurig in de accommodatie verblijven.

2 Het advies wordt op een zodanig tijdstip gevraagd dat het wezenlijk van invloed kan zijn op het te nemen besluit.

3 De cliëntenraad is bevoegd de jeugdhulpaanbieder of de gecertificeerde instelling ook ongevraagd te adviseren inzake de in het eerste lid genoemde en andere onderwerpen die van belang zijn voor de jeugdigen en ouders aan wie jeugdhulp wordt verleend of ten aanzien van wie een kinderbeschermingsmaatregel of jeugdreclassering wordt uitgevoerd.

Art 4.2.7 1 De jeugdhulpaanbieder en de gecertificeerde instelling nemen geen van een schriftelijk uitgebracht advies afwijkend besluit dan nadat daarover, voor zover dat redelijkerwijs mogelijk is, ten minste eenmaal met de cliëntenraad overleg is gepleegd.

2 Ten aanzien van de onderwerpen, genoemd in artikel 4.2.6, eerste lid, onderdelen i tot en met m, nemen de jeugdhulpaanbieder en de gecertificeerde instelling, behoudens voor zover het besluit door de jeugdhulpaanbieder of de gecertificeerde instelling moet worden genomen krachtens een wettelijk voorschrift, geen van een door de cliëntenraad schriftelijk uitgebracht advies afwijkend besluit, tenzij de commissie, bedoeld in artikel 4.2.11, eerste lid, heeft vastgesteld dat de jeugdhulpaanbieder of de gecertificeerde instelling bij afweging van de betrokken belangen in redelijkheid tot zijn voornemen heeft kunnen komen.

3 De jeugdhulpaanbieder en de gecertificeerde instelling doen van een besluit inzake een onderwerp waarover de cliëntenraad schriftelijk advies heeft uitgebracht, schriftelijk, en voor zover hij van het advies afwijkt onder opgave van redenen, mededeling aan de cliëntenraad.

4 Een besluit van de jeugdhulpaanbieder of een gecertificeerde instelling, genomen in strijd met het tweede lid, is nietig, indien de cliëntenraad tegenover de jeugdhulpaanbieder of de gecertificeerde instelling schriftelijk een beroep op de nietigheid heeft gedaan. De cliëntenraad kan slechts een beroep op de nietigheid doen binnen een maand nadat de jeugdhulpaanbieder of de gecertificeerde instelling hem zijn besluit heeft medegedeeld dan wel bij gebreke van deze mededeling, de cliëntenraad is gebleken dat de jeugdhulpaanbieder of de gecertificeerde instelling uitvoering of toepassing geeft aan zijn besluit.

Art 4.2.8 1 De jeugdhulpaanbieder en de gecertificeerde instelling verstrekken de cliëntenraad tijdig, en desgevraagd, alle inlichtingen en gegevens die deze voor de vervulling van zijn taak redelijkerwijs nodig heeft.

2 De jeugdhulpaanbieder en de gecertificeerde instelling verstrekken de cliëntenraad voorts ten minste eenmaal per jaar mondeling of schriftelijk algemene gegevens omtrent het beleid dat in het verstreken tijdvak is gevoerd en in het komende jaar zal worden gevoerd.

Art 4.2.9 1 De jeugdhulpaanbieder en de gecertificeerde instelling kunnen aan de cliëntenraad schriftelijk verdergaande bevoegdheden dan de in deze paragraaf genoemde bevoegdheden toekennen. Een zodanig besluit wordt schriftelijk aan de cliëntenraad medegedeeld.

2 De jeugdhulpaanbieder en de gecertificeerde instelling stellen de cliëntenraad in de gelegenheid advies uit te brengen over een voornemen een besluit te nemen als bedoeld in het eerste lid en over het voornemen een zodanig besluit te wijzigen. Artikel 4.2.7 is van overeenkomstige toepassing.

Art 4.2.10 1 De jeugdhulpaanbieder en de gecertificeerde instelling waarborgen, indien zij een rechtspersoon zijn als bedoeld in artikel 3 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, in de statuten dat de jeugdigen en ouders aan wie jeugdhulp wordt verleend of ten aanzien van wie een kinderbeschermingsmaatregel of jeugdreclassering wordt uitgevoerd, invloed kunnen uitoefenen op de samenstelling van het bestuur. De regeling houdt ten minste in dat één bestuurslid wordt benoemd op bindende voordracht van de cliëntenraad of cliëntenraden, tenzij deze van de mogelijkheid een voordracht te doen geen gebruik heeft onderscheidenlijk hebben gemaakt.

2 Het eerste lid is niet van toepassing indien het bestuur van de jeugdhulpaanbieder of de gecertificeerde instelling bestaat uit één of meer personen die deze functie uitoefent onderscheidenlijk uitoefenen op grond van een arbeidsrelatie waaraan een geldelijke beloning is verbonden. In dat geval is het eerste lid van overeenkomstige toepassing op de samenstelling van het orgaan dat belast is met het toezicht op of de goedkeuring van besluiten van het bestuur.

Art 4.2.11 1 De jeugdhulpaanbieder en de gecertificeerde instelling stellen in overeenstemming met de cliëntenraad of cliëntenraden een uit drie leden bestaande commissie van vertrouwenslieden in, waarvan één lid door hen wordt aangewezen, één lid door de cliëntenraad of cliëntenraden kan worden aangewezen en één lid door beide andere leden wordt aangewezen, of wijzen een door één of meer cliëntenorganisaties en één of meer organisaties van jeugdhulpaanbieders of gecertificeerde instellingen ingestelde commissie van vertrouwenslieden aan die tot taak heeft te bemiddelen en zo nodig een bindende uitspraak te doen:

a op verzoek van de cliëntenraad, in geschillen met de jeugdhulpaanbieder of de gecertificeerde instelling over de uitvoering van de artikelen 4.2.6, 4.2.7, eerste en derde lid, 4.2.8, eerste lid, en 4.3.2, of

b op verzoek van de jeugdhulpaanbieder of de gecertificeerde instelling, indien deze ten aanzien van een onderwerp, genoemd in artikel 4.2.6, eerste lid, onderdelen i tot en met m, waarover door de cliëntenraad een schriftelijk advies is uitgebracht, een van dat advies afwijkend besluit wenst te nemen.

2 De cliëntenraad en iedere jeugdige of ouder aan wie de jeugdhulpaanbieder jeugdhulp verleent of ten aanzien van wie de gecertificeerde instelling een kinderbeschermingsmaatregel of jeugdreclassering uitvoert, kunnen de kantonrechter van de rechtbank van het arrondissement waarin de vestigingsplaats van de jeugdhulpaanbieder of de gecertificeerde instelling is gelegen, schriftelijk verzoeken de jeugdhulpaanbieder of de gecertificeerde instelling te bevelen de artikelen 4.2.5, 4.2.8, tweede lid, 4.2.10 en 4.3.2 en het eerste lid van dit artikel na te leven. Een

verzoeker die niet vooraf schriftelijk aan de jeugdhulpaanbieder of de gecertificeerde instelling heeft verzocht te handelen overeenkomstig hetgeen in het verzoekschrift wordt verzocht en deze daarbij niet een redelijke termijn heeft gegeven om aan dat verzoek te voldoen, wordt niet-ontvankelijk verklaard.

3 De kantonrechter kan in zijn beschikking aan de jeugdhulpaanbieder of de gecertificeerde instelling de verplichting opleggen bepaalde handelingen te verrichten of na te laten.

4 De bepalingen van de derde afdeling van de vijfde titel van het tweede boek van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering zijn van overeenkomstige toepassing.

Art 4.2.12 1 De pleegzorgaanbieder stelt een pleegouderraad in, die binnen het kader van zijn doelstelling de gemeenschappelijke belangen van de pleegouders behartigt. Een pleegzorgaanbieder kan deze verplichting ook nakomen door instelling van een pleegouderraad die voor meer dan één door hem in stand gehouden zorgeenheid werkzaam is.

2 De artikelen 4.2.5 tot en met 4.2.11 zijn van overeenkomstige toepassing met dien verstande dat voor «cliëntenraad» respectievelijk «jeugdhulpaanbieder» wordt gelezen «pleegouderraad» respectievelijk «pleegzorgaanbieder».

§ 4.3. Maatschappelijke verantwoording

Art 4.3.1 1 De jeugdhulpaanbieder en de gecertificeerde instelling stellen elk jaarlijks een verslag op over de naleving van deze wet in het voorafgaande jaar met betrekking tot regels omtrent de kwaliteit van de jeugdhulp onderscheidenlijk de kwaliteit van de uitvoering van de taken, het klachtrecht en de medezeggenschap.

2 In het in het eerste lid bedoelde verslag geven de jeugdhulpaanbieder en de gecertificeerde instelling in ieder geval aan:
- a of en op welke wijze zij jeugdigen en hun ouders bij hun kwaliteitsbeleid hebben betrokken;
- b de frequentie waarmee en de wijze waarop binnen de instelling kwaliteitsbeoordeling plaatsvond en het resultaat daarvan;
- c welk gevolg zij hebben gegeven aan klachten en meldingen over de kwaliteit van de verleende hulp;
- d een beknopte beschrijving van de klachtenregeling, bedoeld in artikel 4.2.1, eerste lid;
- e de wijze waarop zij de klachtenregeling onder de aandacht hebben gebracht van betrokken jeugdigen, ouders en pleegouders;
- f de samenstelling van de klachtencommissie, bedoeld in artikel 4.2.1, tweede lid, onderdeel a;
- g in welke mate de klachtencommissie haar werkzaamheden heeft kunnen verrichten met inachtneming van de waarborgen, bedoeld in artikel 4.2.1, tweede lid;
- h het aantal en de aard van de door de klachtencommissie behandelde klachten;
- i de strekking van de oordelen en aanbevelingen van de klachtencommissie;
- j de aard van de maatregelen, bedoeld in artikel 4.2.1, vijfde lid, en
- k op welke wijze de artikelen 4.2.7 tot en met 4.2.11 zijn toegepast.

3 Bij regeling van Onze Ministers kunnen nadere regels worden gesteld met betrekking tot het verslag en kan worden bepaald dat het eerste lid, dan wel onderdelen van het tweede lid, niet van toepassing zijn op jeugdhulpaanbieders als bedoeld in artikel 1.1, onderdeel 2°.

Art 4.3.2 1 De jeugdhulpaanbieder en de gecertificeerde instelling maken binnen tien dagen na vaststelling van het verslag bedoeld in artikel 4.3.1, eerste lid, doch uiterlijk voor 1 juni van het jaar volgend op het jaar waarop het verslag ziet, de volgende zaken openbaar:

a het verslag;

b de op schrift gestelde uitgangspunten voor het beleid, waaronder begrepen de algemene criteria, welke bij de verlening van jeugdhulp onderscheidenlijk de uitvoering van de taken worden gehanteerd;

c de notulen dan wel de besluitenlijst van de vergaderingen van het bestuur, voor zover deze algemene beleidszaken betreffen, en

d de klachtenregeling, bedoeld in artikel 4.2.1, eerste lid, en van andere voor jeugdigen en ouders geldende regelingen, alsmede een regeling als bedoeld in artikel 4.2.5, tweede lid.

2 De openbaarmaking geschiedt op een door de jeugdhulpaanbieder of de gecertificeerde instelling te bepalen wijze. Zij verstrekken de jeugdigen en ouders op hun verzoek een afschrift.

3 Van de openbaarmaking wordt mededeling gedaan op de bij de jeugdhulpaanbieder en de gecertificeerde instelling voor het doen van mededelingen aan jeugdigen en hun ouders gebruikelijke wijze.

4 Voor het op verzoek verstrekken van afschriften kan een tarief in rekening worden gebracht, ten hoogste gelijk aan de kostprijs, tenzij ten aanzien van de jeugdhulpaanbieder of de gecertificeerde instelling de Wet openbaarheid van bestuur van toepassing is.

5 De jeugdhulpaanbieder en de gecertificeerde instelling zenden het verslag voor 1 juni van het jaar van vaststelling aan Onze Ministers en aan de ingevolge artikel 9.2 met het toezicht belaste ambtenaar, alsmede aan organisaties die in de regio de belangen van de jeugdigen, ouders of pleegouders in algemene zin behartigen.

Hoofdstuk 5. Pleegzorg

Art 5.1 1 De pleegzorgaanbieder sluit een pleegcontract met een pleegouder indien deze voldoet aan de volgende voorwaarden:

a de pleegouder heeft ten minste de leeftijd van eenentwintig jaar bereikt;

b de pleegouder is niet tevens door de pleegzorgaanbieder belast met de begeleiding van een pleegouder;

c de pleegouder heeft met goed gevolg een door de pleegzorgaanbieder aangeboden voorbereidings- en selectietraject afgerond, en

d de pleegouder beschikt over een verklaring van geen bezwaar die is afgegeven door de raad voor de kinderbescherming, waaruit blijkt dat er geen bezwarende feiten en omstandigheden zijn voor de plaatsing van een jeugdige. Deze voorwaarde is van overeenkomstige toepassing

op alle personen van twaalf jaar en ouder die als inwonenden op het adres van de pleegouder staan ingeschreven. De verklaring is vereist voorafgaand aan de plaatsing van een eerste jeugdige, bij een wisseling van pleegzorgaanbieder, bij de komst van nieuwe inwonenden en indien de pleegouder gedurende twee jaren geen pleegouder is geweest.

2 De pleegzorgaanbieder beoordeelt voorts of de jeugdige in het gezin van de pleegouder kan worden geplaatst, gelet op de leeftijd en de problemen van de jeugdige, de samenstelling van het gezin van de pleegouder en de verwachte duur van de plaatsing. Deze beoordeling vindt plaats voorafgaand aan de sluiting van het pleegcontract en aan de plaatsing van de jeugdige in het gezin van de pleegouder.

3 Indien de betrokkene de jeugdige reeds verzorgt en opvoedt voorafgaand aan het sluiten van een pleegcontract, kan in afwijking van het eerste lid, onder c en d, en het tweede lid, aan de in die artikelonderdelen bedoelde voorwaarden worden voldaan binnen dertien weken nadat een pleegcontract is gesloten, mits de betrokken pleegzorgaanbieder daarbij oordeelt dat de verzorging en opvoeding van de jeugdige door betrokkene niet schadelijk is voor de ontwikkeling van de jeugdige. De betrokkene heeft er recht op dat de pleegzorgaanbieder binnen dertien weken na het sluiten van het pleegcontract vaststelt of aan de in de eerste volzin bedoelde voorwaarden is voldaan. Zodra tijdens die periode blijkt dat niet aan de voorwaarden zal worden voldaan, kan het pleegcontract onverwijld beëindigd worden.

Art 5.2 1 Het pleegcontract bevat in ieder geval afspraken omtrent de wijze waarop de verzorging en opvoeding van de desbetreffende jeugdige door de pleegouder worden uitgevoerd en de begeleiding die zij daarbij ontvangen van de pleegzorgaanbieder.

2 De afspraken over de begeleiding van een pleegoudervoogd beperken zich tot een begeleiding van één gesprek per jaar, tenzij de pleegoudervoogd verzoekt om meer begeleiding.

Art 5.3 1 Een pleegzorgaanbieder verstrekt aan een pleegouder een vergoeding voor de verzorging en opvoeding van de in het gezin van de pleegouder geplaatste jeugdige, bestaande uit een basisbedrag, welk bedrag kan worden vermeerderd met een toeslag, of verminderd met een korting. Daarnaast verstrekt een pleegzorgaanbieder een vergoeding van bijzondere kosten aan pleegouders.

2 Bij regeling van Onze Ministers worden regels gesteld over:
- a de hoogte van het basisbedrag en het maximale bedrag van de toeslagen, welke bedragen voor de onderscheiden leeftijdscategorieën van jeugdigen kunnen verschillen;
- b de omstandigheden waaronder een toeslag of een korting wordt verleend of toegepast;
- c de dagen waarover het basisbedrag en de toeslagen worden verleend en de kortingen worden toegepast, en
- d de vergoeding van bijzondere kosten die de pleegouder maakt ten behoeve van de jeugdige, waaronder de gevallen waarin bijzondere kosten worden vergoed.

Art 5.4 De pleegzorgaanbieder verstrekt aan de pleegouder in het belang van de verzorging en de opvoeding van de desbetreffende jeugdige, zo nodig zonder toestemming en zo mogelijk voorafgaand aan de plaatsing, inlichtingen inzake feiten en omstandigheden die de persoon van de jeugdige of diens verzorging of opvoeding betreffen en die noodzakelijk zijn voor de uitoefening van de taak van de pleegouder. Deze inlichtingen kunnen mede omvatten persoonsgegevens betreffende de gezondheid, bedoeld in artikel 21 van de Wet bescherming persoonsgegevens.

Hoofdstuk 6. Gesloten jeugdhulp bij ernstige opgroei- en opvoedingsproblemen

§ 6.1. Machtiging

Art 6.1.1 1 Dit hoofdstuk is van toepassing op minderjarigen, alsmede op jeugdigen die achttien jaar zijn en ten aanzien van wie op het tijdstip waarop zij achttien werden, een machtiging op grond van dit hoofdstuk gold. Laatstbedoelde jeugdigen worden voor de toepassing van dit hoofdstuk, onverminderd artikel 233 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek, als minderjarigen beschouwd.

2 In zaken betrekking hebbende op de toepassing van dit hoofdstuk is een minderjarige die de leeftijd van twaalf jaar heeft bereikt, bekwaam in en buiten rechte op te treden. Hetzelfde geldt indien de minderjarige de leeftijd van twaalf jaar nog niet heeft bereikt, maar in staat kan worden geacht tot een redelijke waardering van zijn belangen ter zake.

Art 6.1.2 1 De kinderrechter kan op verzoek een machtiging verlenen om een jeugdige in een gesloten accommodatie te doen opnemen en te doen verblijven.

2 Een machtiging kan slechts worden verleend indien naar het oordeel van de kinderrechter:

a jeugdhulp noodzakelijk is in verband met ernstige opgroei- of opvoedingsproblemen die de ontwikkeling van de jeugdige naar volwassenheid ernstig belemmeren, en

b de opneming en het verblijf noodzakelijk zijn om te voorkomen dat de jeugdige zich aan deze jeugdhulp onttrekt of daaraan door anderen wordt onttrokken.

3 Een machtiging voor een jeugdige die de leeftijd van achttien jaar nog niet heeft bereikt, kan bovendien slechts worden verleend indien:
a de jeugdige onder toezicht is gesteld;
b de voogdij over de jeugdige berust bij een gecertificeerde instelling, of
c degene die, anders dan bedoeld onder b, de wettelijke vertegenwoordiger is, met de opneming en het verblijf instemt.

4 Een machtiging voor een jeugdige die achttien jaar is, kan bovendien slechts worden verleend indien:
a sprake is van een behandeling die reeds aangevangen is voordat de leeftijd van achttien jaar is bereikt;
b voor het bereiken van de leeftijd van achttien jaar een hulpverleningsplan is vastgesteld;

c toegewerkt wordt naar een andere vorm van jeugdhulp dan gesloten jeugdhulp en dit ook blijkt uit het hulpverleningsplan, en
d de gesloten jeugdhulp niet langer duurt dan zes maanden na het bereiken van de leeftijd van achttien jaar.

5 Een machtiging kan voorts slechts worden verleend indien het college van de gemeente waar de jeugdige zijn woonplaats heeft, of de gecertificeerde instelling die de ondertoezichtstelling uitvoert of de voogdij uitoefent, heeft bepaald dat een voorziening op het gebied van jeugdhulp en verblijf niet zijnde verblijf bij een pleegouder nodig is.

6 Het verzoek behoeft de instemming van een gekwalificeerde gedragswetenschapper die de jeugdige met het oog daarop kort tevoren heeft onderzocht.

7 In afwijking van het vijfde lid kan de kinderrechter, ten aanzien van een jeugdige die onder toezicht is gesteld of ten aanzien van wie tevens een ondertoezichtstelling wordt verzocht, dan wel ten aanzien van wie door een gecertificeerde instelling voogdij wordt uitgeoefend, ook een machtiging verlenen indien de gecertificeerde instelling die de ondertoezichtstelling uitvoert of de voogdij uitoefent of het college niet heeft bepaald dat de jeugdige een voorziening, inhoudende gesloten jeugdhulp, nodig heeft, doch slechts indien de raad voor de kinderbescherming heeft verklaard dat een geval als bedoeld in het tweede lid, zich voordoet. Het zesde lid is van overeenkomstige toepassing.

8 Indien de machtiging betrekking heeft op een minderjarige die onder toezicht is gesteld, geldt de machtiging als een machtiging als bedoeld in artikel 265b van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek.

9 Indien de wettelijke vertegenwoordiger zijn instemming intrekt, kan de jeugdige gedurende ten hoogste veertien dagen in de gesloten accommodatie verblijven, en zijn de paragrafen 6.3, 6.4 en 6.5 op de jeugdige van toepassing.

Art 6.1.3 1 De kinderrechter kan, indien een machtiging niet kan worden afgewacht, op verzoek een spoedmachtiging verlenen om een jeugdige, met inachtneming van artikel 6.1.2, derde lid, in een gesloten accommodatie te doen opnemen en te doen verblijven.

2 Een spoedmachtiging kan slechts worden verleend indien naar het oordeel van de kinderrechter:
a onmiddellijke verlening van jeugdhulp noodzakelijk is in verband met ernstige opgroei- of opvoedingsproblemen van de jeugdige die zijn ontwikkeling naar volwassenheid ernstig belemmeren, of een ernstig vermoeden daarvan, en
b de opneming en het verblijf noodzakelijk zijn om te voorkomen dat de jeugdige zich aan deze jeugdhulp onttrekt of daaraan door anderen wordt onttrokken.

3 Het verzoek behoeft de instemming van een gekwalificeerde gedragswetenschapper die de jeugdige met het oog daarop kort tevoren heeft onderzocht, tenzij onderzoek feitelijk onmogelijk is.

4 Artikel 6.1.2, achtste lid, is van overeenkomstige toepassing.

5 Indien de wettelijke vertegenwoordiger zijn instemming intrekt, kan de jeugdige gedurende ten hoogste de geldigheidsduur van de spoedmachtiging in de gesloten accommodatie verblijven, en zijn de paragrafen 6.3, 6.4 en 6.5 op de jeugdige van toepassing.

Art 6.1.4 1 De kinderrechter kan op verzoek een voorwaardelijke machtiging verlenen om een jeugdige, met inachtneming van artikel 6.1.2, derde lid, in een gesloten accommodatie te doen opnemen en te doen verblijven.

2 Een voorwaardelijke machtiging kan slechts worden verleend, indien naar het oordeel van de kinderrechter:
   a de verlening van jeugdhulp noodzakelijk is in verband met ernstige opgroei- of opvoedingsproblemen die de ontwikkeling naar volwassenheid ernstig belemmeren, en
   b de opneming en het verblijf noodzakelijk zijn om te voorkomen dat de jeugdige zich aan deze jeugdhulp onttrekt of daaraan door anderen wordt onttrokken en de ernstige belemmering in de ontwikkeling naar volwassenheid alleen buiten de accommodatie kan worden afgewend door het stellen en naleven van voorwaarden.

3 Een voorwaardelijke machtiging kan voorts slechts worden verleend indien het college van de gemeente waar de jeugdige zijn woonplaats heeft, of de gecertificeerde instelling die de ondertoezichtstelling uitvoert of de voogdij uitoefent, heeft bepaald dat de jeugdige een voorziening op het gebied van jeugdhulp nodig heeft.

4 Het verzoek behoeft de instemming van een gekwalificeerde gedragswetenschapper die de jeugdige met het oog daarop kort tevoren heeft onderzocht.

5 De kinderrechter verleent een voorwaardelijke machtiging slechts indien een hulpverleningsplan wordt overgelegd.

6 Het hulpverleningsplan bevat een omschrijving van de voorwaarden en het toezicht daarop en van de jeugdhulp die zal worden ingezet teneinde de opgroei- en opvoedproblemen te verminderen, te stabiliseren, op te heffen of om te gaan met de opgroei- en opvoedproblemen. Het plan wordt opgesteld door de jeugdhulpaanbieder die de jeugdhulp opgenomen in de voorwaarden zal bieden en de jeugdhulpaanbieder die bereid is de jeugdige op te nemen in een gesloten accommodatie als bedoeld in het eerste lid, als de jeugdige de voorwaarden niet naleeft of als de opneming en het verblijf noodzakelijk zijn om te voorkomen dat de jeugdige zich aan de jeugdhulp die hij nodig heeft, onttrekt of daaraan door anderen wordt onttrokken. Het plan vermeldt welke medewerker van de jeugdhulpaanbieder bevoegd is tot het nemen van het besluit dat de jeugdige opgenomen wordt omdat hij zich niet houdt aan de vooraf overeengekomen voorwaarden of de opneming en het verblijf noodzakelijk zijn om te voorkomen dat de jeugdige zich aan de jeugdhulp die hij nodig heeft onttrekt of daaraan door anderen wordt onttrokken.

7 Het verlenen van een voorwaardelijke machtiging geschiedt onder de voorwaarde dat de jeugdige de jeugdhulp aanvaardt, overeenkomstig het overgelegde hulpverleningsplan. Artikel 7.3.4, tweede en derde lid, is van overeenkomstige toepassing.

8 Naast de in het zevende lid bedoelde voorwaarde kan de kinderrechter bij de voorwaardelijke machtiging voorwaarden stellen betreffende het gedrag van de jeugdige voor zover dit gedrag de ernstige opgroei- en opvoedproblemen beïnvloedt.

9 De rechter geeft slechts toepassing aan het eerste lid, indien de jeugdige zich bereid heeft verklaard tot naleving van de voorwaarden of redelijkerwijs is aan te nemen dat de voorwaarden zullen worden nageleefd.

10 De jeugdhulpaanbieder die bereid is de jeugdige op te nemen in een gesloten accommodatie draagt er zorg voor dat de jeugdige zo spoedig mogelijk in het bezit wordt gesteld van een schriftelijk overzicht van de op grond van deze wet aan hem toekomende rechten. De jeugdhulpaanbieder draagt er tevens zorg voor dat de jeugdige een mondelinge toelichting ter zake ontvangt.

11 Op een verzoek tot verlenging van een voorwaardelijke machtiging zijn het tweede tot en met tiende lid van overeenkomstige toepassing.

Art 6.1.5 Het hulpverleningsplan, bedoeld in artikel 6.1.4, zesde lid, kan, nadat de voorwaardelijke machtiging is verleend, slechts met instemming van de jeugdige door de jeugdhulpaanbieder worden gewijzigd.

Art 6.1.6 1 De jeugdhulpaanbieder die bereid is de jeugdige op te nemen in een gesloten accommodatie als bedoeld in artikel 6.1.4, zesde lid, ziet toe op de naleving van de voorwaarden.

2 De jeugdhulpaanbieder, bedoeld in het eerste lid, doet de jeugdige opnemen in een gesloten accommodatie, indien door de naleving van de voorwaarden buiten de gesloten accommodatie de ernstige belemmering van de ontwikkeling naar volwassenheid als gevolg van de ernstige opgroei- of opvoedingsproblemen, niet langer kan worden afgewend en de jeugdige zich onttrekt of door anderen wordt onttrokken aan de jeugdhulp.

3 De jeugdhulpaanbieder, bedoeld in het eerste lid, kan de jeugdige doen opnemen, wanneer deze de gestelde voorwaarden niet naleeft waardoor de jeugdige ernstig wordt belemmerd in de ontwikkeling naar volwassenheid en deze ernstige belemmering niet buiten de gesloten accommodatie kan worden afgewend.

4 Voorafgaand aan de opneming stelt de jeugdhulpaanbieder, bedoeld in het eerste lid, zich op de hoogte van de actuele toestand van de ernstige opgroei- of opvoedingsproblemen die de jeugdige heeft die zijn ontwikkeling naar volwassenheid ernstig belemmeren.

5 De opneming en het verblijf vinden plaats voor ten hoogste de resterende geldigheidsduur van de voorwaardelijke machtiging, doch niet langer dan zes maanden. De voorwaardelijke machtiging

geldt vanaf het moment van de beslissing van de jeugdhulpaanbieder, bedoeld in het eerste lid, als machtiging als bedoeld in artikel 6.1.2.

6 De jeugdhulpaanbieder, bedoeld in het eerste lid, stelt de jeugdige uiterlijk vier dagen na zijn beslissing de jeugdige op te nemen, daarvan schriftelijk in kennis onder mededeling van de redenen van de beslissing. Een afschrift van de mededeling wordt zo spoedig mogelijk gezonden aan de verzoeker van de machtiging, de advocaat van de jeugdige en aan de griffier van de rechtbank die de voorwaardelijke machtiging heeft verleend.

7 Indien een beslissing als bedoeld in het tweede lid betrekking heeft op een minderjarige die onder toezicht is gesteld, geldt die beslissing als machtiging als bedoeld in artikel 265b van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek.

Art 6.1.7 1 Op verzoek van de wettelijk vertegenwoordiger of de jeugdige kan de kinderrechter de wijziging van het hulpverleningsplan, bedoeld in artikel 6.1.5, en de opneming, bedoeld in artikel 6.1.6, tweede of derde lid, geheel of gedeeltelijk vervallen verklaren. Bij het verzoek wordt een afschrift van de beslissing van de jeugdhulpaanbieder gevoegd.

2 Indien het verzoek betrekking heeft op een jeugdige die reeds in een gesloten accommodatie verblijft, beslist de kinderrechter in elk geval binnen drie weken na het indienen van het verzoekschrift. Aan de jeugdige wordt schriftelijk medegedeeld dat het verzoekschrift is ingediend.

Art 6.1.8 1 Een verzoek gericht op het verkrijgen van een machtiging, een spoedmachtiging of een voorwaardelijke machtiging wordt ingediend door het college van de gemeente waar de jeugdige zijn woonplaats heeft.

2 In afwijking van het eerste lid wordt het verzoek, indien het betrekking heeft op een minderjarige die een kinderbeschermingsmaatregel heeft opgelegd gekregen of ten aanzien van wie een kinderbeschermingsmaatregel wordt verzocht, ingediend door de raad voor de kinderbescherming of door de officier van justitie. Ingeval een gecertificeerde instelling de kinderbeschermingsmaatregel uitvoert, kan ook deze instelling het verzoek doen.

3 Op verzoeken als bedoeld in het eerste of tweede lid zijn artikel 265k, eerste, derde en vierde lid, van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek, alsmede de eerste afdeling van de zesde titel van Boek 3 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, van overeenkomstige toepassing.

4 Indien het verzoek tot het verlenen van een machtiging betrekking heeft op een jeugdige die reeds in een gesloten accommodatie verblijft, beslist de kinderrechter in elk geval binnen drie weken na het indienen van het verzoekschrift.

Art 6.1.9 1 Het college, de raad voor de kinderbescherming, de gecertificeerde instelling, dan wel de officier van justitie legt bij een verzoek als bedoeld in artikel 6.1.8, eerste en tweede lid, een afschrift van

het besluit, bedoeld in artikel 6.1.2, vijfde lid, alsmede van de verklaring, bedoeld in artikel 6.1.2, zesde lid, over.

2 In een geval als bedoeld in artikel 6.1.2, zevende lid, legt de raad voor de kinderbescherming bij een verzoek als bedoeld in artikel 6.1.8, eerste lid, de verklaring, bedoeld in artikel 6.1.2, zevende lid, over.

3 In de gevallen, bedoeld in artikel 6.1.3, wordt in afwijking van het eerste en tweede lid, slechts een verklaring van een gekwalificeerde gedragswetenschapper als bedoeld in artikel 6.1.3, derde lid, overgelegd.

Art 6.1.10 1 De kinderrechter hoort, alvorens een machtiging, een spoedmachtiging of een voorwaardelijke machtiging te verlenen en alvorens een vervallenverklaring als bedoeld in artikel 6.1.7 te doen:
- a de jeugdige, degene die het gezag over de minderjarige uitoefent en degene die de jeugdige als behorende tot zijn gezin verzorgt en opvoedt, tenzij de kinderrechter vaststelt dat een persoon niet bereid is zich te doen horen;
- b de verzoeker, en
- c in gevallen als bedoeld in artikel 6.1.7, de jeugdhulpaanbieder.

2 De kinderrechter biedt, alvorens een machtiging of een voorwaardelijke machtiging te verlenen en alvorens een vervallenverklaring als bedoeld in artikel 6.1.7 te doen, de mogelijkheid een familiegroepsplan op te stellen. Slechts indien de ouders aan de kinderrechter te kennen hebben gegeven dat zij geen gebruik wensen te maken van deze mogelijkheid, concrete bedreigingen in de ontwikkeling van het kind hiertoe aanleiding geven of de belangen van het kind anderszins geschaad worden, kan de kinderrechter hier vanaf zien.

3 Bij een spoedmachtiging, bedoeld in artikel 6.1.3, is artikel 800, derde lid, van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering van overeenkomstige toepassing.

4 De rechter geeft het bestuur van de raad voor rechtsbijstand ambtshalve last tot toevoeging van een raadsman aan de jeugdige.

Art 6.1.11 De griffier zendt, onverminderd artikel 805 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, een afschrift van de beschikking inzake de machtiging, de spoedmachtiging of de voorwaardelijke machtiging en de mededeling, bedoeld in artikel 6.1.6, zesde lid, en de beschikking als bedoeld in artikel 6.1.7, eerste lid, aan:
- a de jeugdige indien deze de leeftijd van twaalf jaar heeft bereikt;
- b degene die het gezag over de jeugdige heeft;
- c degene die de jeugdige als behorende tot zijn gezin verzorgt en opvoedt;
- d de verzoeker, en
- e de raadsman van de jeugdige.

Art 6.1.12 1 De beschikking van de kinderrechter is bij voorraad uitvoerbaar.

2 De kinderrechter bepaalt de geldigheidsduur van de machtiging op ten hoogste één jaar, de eerste voorwaardelijke machtiging op ten hoogste zes maanden en verlengingen van voorwaardelijke machtigingen op ten hoogste een jaar. De spoedmachtiging geldt tot het tijdstip waarop een beslissing op een verzoek om een machtiging is genomen, doch ten hoogste vier weken.

3 De machtiging vervalt indien deze gedurende drie maanden niet ten uitvoer is gelegd.

4 De machtiging of spoedmachtiging vervalt indien de gecertificeerde instelling die de ondertoezichtstelling uitvoert of de voogdij uitoefent, heeft bepaald dat een voorziening, inhoudende verblijf niet zijnde verblijf bij een pleegouder, niet langer nodig is, tenzij er sprake is van een machtiging als bedoeld in artikel 6.1.2, zevende lid.

5 De tenuitvoerlegging van de machtiging kan door de jeugdhulpaanbieder worden geschorst, indien het naar zijn oordeel niet langer nodig is te voorkomen dat de jeugdige zich aan de jeugdhulp die hij nodig heeft onttrekt of daaraan door anderen wordt onttrokken. De schorsing kan worden ingetrokken indien blijkt dat de tenuitvoerlegging nodig is om te voorkomen dat de jeugdige zich aan de jeugdhulp die hij nodig heeft onttrekt of daaraan door anderen wordt onttrokken. Schorsing vindt niet plaats dan nadat een gekwalificeerde gedragswetenschapper daarmee heeft ingestemd. Met betrekking tot de intrekking van de schorsing is artikel 6.1.7 van overeenkomstige toepassing.

6 Het college doet aan de raad voor de kinderbescherming mededeling van het vervallen van de machtiging op grond van het vierde lid, alsmede van het besluit geen nieuwe machtiging aan te vragen na afloop van de geldigheidsduur van een machtiging. De jeugdhulpaanbieder doet aan de raad voor de kinderbescherming en aan het college mededeling van een besluit tot schorsing en intrekking als bedoeld in het vijfde lid.

7 Tegen de beschikking van de kinderrechter op een verzoek om een machtiging, een spoedmachtiging of een voorwaardelijke machtiging te verlenen en een beschikking als bedoeld in artikel 6.1.7, eerste lid, staat hoger beroep bij het gerechtshof open.

Art 6.1.13 1 De jeugdhulpaanbieder voegt een afschrift van de beslissing, bedoeld in de artikelen 6.1.2, eerste lid, 6.1.3, eerste lid, 6.1.4, eerste lid of 6.1.7, eerste lid, en een wijziging van het hulpverleningsplan als bedoeld in artikel 6.1.5 toe aan het dossier.

2 De jeugdhulpaanbieder in wiens gesloten accommodatie de machtiging ten uitvoer wordt gelegd, doet van de opneming in de gesloten accommodatie zo spoedig mogelijk mededeling aan degene die het gezag over de jeugdige uitoefent, aan het college en, indien het college niet de verzoeker was, tevens aan de verzoeker.

Art 6.1.14 Bij regeling van Onze Ministers kunnen regels worden gesteld met betrekking tot het verzoekschrift, bedoeld in artikel 6.1.8, en de verklaring, bedoeld in de artikelen 6.1.2, zesde lid, of 6.1.3, derde lid.

§ 6.2. Tenuitvoerlegging van de machtiging

Art 6.2.1 1 De jeugdhulpaanbieder die in een gesloten accommodatie opname en verblijf biedt aan jeugdigen voor wie een machtiging als bedoeld in artikel 6.1.2, 6.1.3 of 6.1.4 is afgegeven, verstrekt Onze Ministers, ter opneming in een openbaar register van zodanige accommodatie, een opgave van:

a de naam en het adres van de accommodatie, en

b de naam en de rechtsvorm van de jeugdhulpaanbieder.

2 Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld ten aanzien van de veiligheid binnen de gesloten accommodatie en bouwkundige eisen ten aanzien van de gesloten accommodatie waar de machtiging ten uitvoer kan worden gelegd.

3 Een registratie wordt in de Staatscourant bekend gemaakt.

Art 6.2.2 1 Een machtiging kan slechts ten uitvoer worden gelegd in een op grond van artikel 6.2.1 geregistreerde gesloten accommodatie.

2 De rechter kan, indien het een jeugdige betreft van twaalf jaar of ouder, op verzoek van het college of de raad voor de kinderbescherming, in zijn beschikking inzake de machtiging bepalen dat deze in afwijking van het eerste lid, ten uitvoer wordt gelegd in een inrichting als bedoeld in artikel 1 van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen. De eerste volzin wordt slechts toegepast met betrekking tot een jeugdige die op het tijdstip waarop een machtiging wordt verleend op basis van een veroordeling is opgenomen in een inrichting. Toepassing geschiedt slechts met instemming van de jeugdige of indien deze de leeftijd van zestien jaar nog niet heeft bereikt, met instemming van de jeugdige en degene die het gezag over hem heeft. De tenuitvoerlegging in een inrichting geschiedt slechts voor de termijn die nodig is om een behandeling of opleiding af te ronden. Op de tenuitvoerlegging is de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen van toepassing. Een besluit als bedoeld in artikel 6.1.2, vijfde lid, geeft aanspraak op verblijf als bedoeld in artikel 14 van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen.

Art 6.2.3 Een jeugdhulpaanbieder die aan een leerplichtige jeugdige verblijf biedt in een gesloten accommodatie is gedurende de looptijd van de machtiging een persoon die zich met de feitelijke verzorging van de jeugdige heeft belast als bedoeld in artikel 2, eerste lid, van de Leerplichtwet 1969.

Art 6.2.4 1 Een jeugdhulpaanbieder stelt met het oog op een zorgvuldige toepassing van maatregelen als bedoeld in paragraaf 6.3 een regeling vast omtrent de personen die tot het treffen daarvan bevoegd zijn en met betrekking tot de wijze waarop tot toepassing wordt besloten.

2 Een jeugdhulpaanbieder stelt huisregels vast die betrekking hebben op een ordelijke gang van zaken, de veiligheid binnen de gesloten accommodatie en het waarborgen van een pedagogisch klimaat.

3 De huisregels bevatten in ieder geval een regeling van de bezoektijden, van de controle van de bezoekers en van voorwerpen die jeugdigen in verband met de veiligheid binnen de gesloten accommodatie niet in hun bezit mogen hebben.

§ 6.3. Vrijheidsbeperkende maatregelen

Art 6.3.1 1 Ten aanzien van een met een machtiging als bedoeld in de artikelen 6.1.2 tot en met 6.1.4 opgenomen jeugdige kunnen, voor zover noodzakelijk om de met de jeugdhulp beoogde doelen te bereiken of voor zover noodzakelijk voor de veiligheid van de jeugdige of anderen, door de jeugdhulpaanbieder maatregelen worden toegepast waarmee hij tegen zijn wil of die van degene die het gezag over hem uitoefent, binnen de gesloten accommodatie in zijn vrijheden wordt beperkt.

2 De maatregelen, bedoeld in het eerste lid, kunnen inhouden:
- a het verbod zich op te houden op in het hulpverleningsplan aangegeven plaatsen en zo nodig de tijdstippen waarop dat verbod geldt;
- b tijdelijke plaatsing in afzondering;
- c tijdelijke overplaatsing binnen de gesloten accommodatie of naar een andere gesloten accommodatie, of
- d het vastpakken en vasthouden.

3 De jeugdhulpaanbieder meldt de toepassing van maatregelen als bedoeld in het tweede lid, onderdelen b en c, aan de gecertificeerde instelling die de gezinsvoogdij uitoefent alsmede aan de ouders indien de jeugdige niet onder toezicht is gesteld.

Art 6.3.2 1 Ten aanzien van een met een machtiging als bedoeld in de artikelen 6.1.2 tot en met 6.1.4 opgenomen jeugdige kunnen door de jeugdhulpaanbieder tegen de wil van de jeugdige of van degene die het gezag over hem uitoefent:
- a jeugdhulpverleningsprogramma's worden toegepast, voor zover noodzakelijk om de met de jeugdhulp beoogde doelen te bereiken, of
- b geneeskundige behandelingsmethoden, waaronder het toedienen van medicijnen, worden toegepast, voor zover noodzakelijk ter afwending van gevaar voor de gezondheid of de veiligheid van de jeugdige of anderen en de met de jeugdhulp beoogde doelen te bereiken.

2 De jeugdhulpaanbieder meldt de toepassing van het eerste lid aan de gecertificeerde instelling die de gezinsvoogdij uitoefent alsmede aan de ouders indien de jeugdige niet onder toezicht is gesteld. Indien de geneeskundige behandelingsmethode wordt toegepast ter behandeling van een stoornis van de geestvermogens, wordt tevens melding gedaan aan het Staatstoezicht op de volksgezondheid.

Art 6.3.3 1 Ten aanzien van een met een machtiging als bedoeld in de artikelen 6.1.2 tot en met 6.1.4 opgenomen jeugdige kunnen, voor zover noodzakelijk om de met de jeugdhulp beoogde doelen te bereiken, door de jeugdhulpaanbieder tegen de wil van de jeugdige of van degene die het gezag over hem uitoefent en onverminderd de huisregels, bedoeld in artikel 6.2.4, tweede lid:

a beperkingen van het brief- en telefoonverkeer of het gebruik van andere communicatiemiddelen plaatsvinden, of
b beperkingen van bezoek plaatsvinden of bepalen dat bezoek slechts onder toezicht kan plaatsvinden.

2 Op de beperkingen, bedoeld in het eerste lid, zijn de artikelen 42, eerste en tweede lid, en 43, zevende lid, van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen van overeenkomstige toepassing.

Art 6.3.4 1 Ten aanzien van een met een machtiging als bedoeld in de artikelen 6.1.2 tot en met 6.1.4 opgenomen jeugdige kunnen, voor zover noodzakelijk om de met de jeugdhulp beoogde doelen te bereiken of voor zover noodzakelijk om te voorkomen dat de jeugdhulp aan andere jeugdigen wordt tegengewerkt, door de jeugdhulpaanbieder tegen de wil van de jeugdige of van degene die het gezag over hem uitoefent controlemaatregelen worden toegepast.

2 De maatregelen, bedoeld in het eerste lid, kunnen inhouden:
a onderzoek aan lichaam en kleding;
b onderzoek van urine op aanwezigheid van gedragsbeïnvloedende middelen;
c onderzoek van de kamer van de jeugdige op de aanwezigheid van voorwerpen die hij niet in zijn bezit mag hebben, of
d onderzoek van poststukken afkomstig van of bestemd voor de jeugdigen op de aanwezigheid van voorwerpen, doch slechts in aanwezigheid van de jeugdige.

3 Voorwerpen die niet in het bezit van de jeugdige mogen zijn worden in beslag genomen en voor de jeugdige bewaard of met zijn toestemming vernietigd, dan wel aan een opsporingsambtenaar ter hand gesteld.

Art 6.3.5 1 Indien een jeugdhulpaanbieder met het oog op de veiligheid van de jeugdige of anderen dan wel om te voorkomen dat de jeugdige zich onttrekt aan de tenuitvoerlegging van de machtiging, bedoeld in de artikelen 6.1.2 en 6.1.3, bepaalt dat het vervoer van en naar een gesloten accommodatie plaatsvindt door een vervoerder als bedoeld in het derde lid, kunnen door de vervoerder, voor zover noodzakelijk met het oog op voren omschreven doeleinden ten aanzien van die jeugdige tijdens dat vervoer tegen zijn wil of van degene die het gezag over hem uitoefent, voor de duur van het vervoer de volgende maatregelen worden genomen:
a vastpakken en vasthouden;
b onderzoek aan kleding, of
c tijdelijke plaatsing in een afzonderlijke en af te sluiten ruimte in het vervoermiddel.

2 Zodra de maatregelen, bedoeld in het eerste lid, in het hulpverleningsplan zijn opgenomen, worden zij dienovereenkomstig ten uitvoer gelegd.

3 Een vervoerder als bedoeld in het eerste lid is een door Onze Ministers daartoe aangewezen vervoerder die voldoet aan de bij regeling van Onze Ministers gestelde eisen, waaronder eisen omtrent het door de vervoerder te gebruiken vervoermiddel.

4 In geval van vervoer als bedoeld in het eerste lid meldt de vervoerder de toepassing van een of meer van de in dat lid genoemde maatregelen aan de jeugdhulpaanbieder en de gecertificeerde instelling. Indien de jeugdige niet onder toezicht is gesteld, licht de zorgaanbieder tevens de ouders in.

Art 6.3.6 1 De maatregelen, methoden en beperkingen als bedoeld in de artikelen 6.3.1 tot en met 6.3.5 worden slechts toegepast, voor zover zij zijn opgenomen in het hulpverleningsplan.

2 Voorafgaand aan de vaststelling of wijziging van deze onderdelen van het hulpverleningsplan wordt overleg gevoerd met degene die het gezag over de jeugdige heeft. Zij behoeven niet de instemming van de jeugdige of degene die het gezag over hem heeft. Zij behoeven wel de instemming van een gekwalificeerde gedragswetenschapper.

3 Indien het plan maatregelen, methoden of beperkingen als bedoeld in het eerste lid bevat omschrijft het tevens de gevallen waarin en de termijn gedurende welke de maatregelen kunnen worden toegepast.

4 Een hulpverleningsplan ten aanzien van een jeugdige die met een machtiging in een gesloten accommodatie verblijft, wordt zo vaak geëvalueerd als in het belang van de jeugdige noodzakelijk is.

Art 6.3.7 In afwijking van artikel 6.3.6, eerste lid, kunnen met betrekking tot een jeugdige, slechts maatregelen, methoden of beperkingen als bedoeld in de artikelen 6.3.1 tot en met 6.3.4 die niet opgenomen zijn in het hulpverleningsplan worden toegepast, voor zover noodzakelijk ter overbrugging van tijdelijke noodsituaties. De toepassing behoeft binnen vierentwintig uur nadat deze is aangevangen de instemming van een gekwalificeerde gedragswetenschapper. De maatregelen, methoden of beperkingen worden ten hoogste gedurende zeven opeenvolgende dagen toegepast.

Art 6.3.8 1 Ten aanzien van een jeugdige voor wie een machtiging is afgegeven en die in verband met deze machtiging aanwezig is in het gerechtsgebouw, kunnen, om te voorkomen dat de jeugdige zich onttrekt aan de tenuitvoerlegging van de machtiging, tegen de wil van de jeugdige of van degene die het gezag over hem uitoefent, voor de duur van zijn aanwezigheid aldaar de volgende maatregelen worden genomen:
a vastpakken en vasthouden;
b onderzoek aan kleding, of
c tijdelijke plaatsing in een geschikte, afzonderlijke en af te sluiten ruimte.

2 De maatregelen, bedoeld in het eerste lid, worden uitsluitend ten uitvoer gelegd door ambtenaren aangewezen voor de uitvoering van de politietaak, bedoeld in artikel 3 van de Politiewet 2012.

Art 6.3.9 1 Degene die de beslissing heeft genomen tot toepassing van de artikelen 6.3.1 tot en met 6.3.4 of van artikel 6.3.7, draagt er zorg voor dat de toepassing zo spoedig mogelijk in het dossier

betreffende de jeugdige wordt vastgelegd, onder vermelding van de omstandigheden die daartoe aanleiding gaven.

2 De jeugdhulpaanbieder draagt er zorg voor dat de toepassing van een of meer van de in de artikelen 6.3.5, eerste lid, of 6.3.8, eerste lid, genoemde maatregelen zo spoedig mogelijk in het dossier betreffende de jeugdige wordt vastgelegd, onder vermelding van de omstandigheden die daartoe aanleiding gaven.

3 De jeugdhulpaanbieder die de machtiging gesloten jeugdhulp uitvoert, verstrekt aan de gecertificeerde instelling die de gezinsvoogdij uitoefent alsmede aan de ouders indien de jeugdige niet onder toezicht is gesteld, elk half jaar een rapportage over de toepassingen, bedoeld in het eerste en tweede lid.

§ 6.4. Verlof

Art 6.4.1 1 Aan een jeugdige kan, naast de mogelijkheden die het hulpverleningsplan biedt om de gesloten accommodatie te verlaten, verlof om de gesloten accommodatie te verlaten worden verleend indien zulks, gelet op de reden waarom de jeugdige in de gesloten accommodatie moet verblijven, verantwoord is.

2 Aan het verlof kunnen voorwaarden worden verbonden betreffende de jeugdhulp en het gedrag van de jeugdige.

3 Verlof wordt slechts verleend indien redelijkerwijs kan worden aangenomen dat de jeugdige de voorwaarden zal naleven.

4 Verlof wordt niet verleend dan nadat een gekwalificeerde gedragswetenschapper daarmee heeft ingestemd.

5 Het verlof wordt ingetrokken indien voortzetting van het verlof, gezien de problemen van de jeugdige, niet langer verantwoord is. Het verlof kan worden ingetrokken indien de jeugdige zich niet aan de voorwaarden houdt. De aan het verlof verbonden voorwaarden kunnen worden gewijzigd.

§ 6.5. Klachtrecht bij vrijheidsbeperkende maatregelen

Art 6.5.1 1 Onverminderd artikel 4.2.3 kan een jeugdige of degene die het gezag over hem heeft binnen een redelijke termijn tegen een beslissing als bedoeld in de artikelen 6.3.1, eerste lid, 6.3.2, eerste lid, 6.3.3, eerste lid, en 6.3.4, eerste en derde lid, de toepassing van artikel 6.3.5, eerste lid, 6.3.7 of een beslissing aangaande verlof als bedoeld in artikel 6.4.1 een schriftelijke klacht indienen bij de klachtencommissie, bedoeld in artikel 4.2.1, tweede lid.

2 Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld met betrekking tot de samenstelling van de klachtencommissie bij de behandeling van klachten als bedoeld in het eerste lid en de wijze waarop deze klachten worden behandeld.

3 De klachtencommissie neemt zo spoedig mogelijk, doch in ieder geval binnen vier weken, te rekenen vanaf de datum waarop de klacht is ontvangen, een beslissing op de klacht.

4 De beslissing van de commissie strekt tot:
a onbevoegdverklaring van de commissie,
b niet-ontvankelijkverklaring van de klacht,
c ongegrondverklaring van de klacht, of
d gegrondverklaring van de klacht.

5 Indien de commissie de klacht gegrond verklaart, vernietigt zij de bestreden beslissing geheel of gedeeltelijk. Gehele of gedeeltelijke vernietiging brengt vernietiging van de rechtsgevolgen van de beslissing of het vernietigde gedeelte van de beslissing mee.

6 Indien de commissie de klacht gegrond verklaart, kan zij degene die de beslissing heeft genomen opdragen een nieuwe beslissing te nemen en voor het nemen daarvan een termijn stellen.

7 Indien de commissie de klacht gegrond verklaart, kan zij bepalen dat enige tegemoetkoming, die geldelijk van aard kan zijn, aan de klager geboden is en stelt zij deze tegemoetkoming vast.

8 Titel 9.1 van de Algemene wet bestuursrecht is niet van toepassing op klachten als bedoeld in dit artikel.

Art 6.5.2 1 Hangende de beslissing op de klacht kan de voorzitter van een beroepscommissie als bedoeld in artikel 74 van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen op verzoek van de jeugdige, gehoord degene die de beslissing heeft genomen, de beslissing waartegen de klacht is gericht, schorsen.

2 De voorzitter doet hiervan onverwijld mededeling aan degene die de beslissing heeft genomen en aan de klager.

Art 6.5.3 Ten aanzien van een beslissing als bedoeld in artikel 6.5.1, derde lid, zijn de artikelen 74 tot en met 76 van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen van overeenkomstige toepassing, met dien verstande dat voor «directeur» respectievelijk «beklagcommissie» gelezen wordt «jeugdhulpaanbieder» respectievelijk «klachtencommissie».

Hoofdstuk 7. Gegevensverwerking, privacy en toestemming

§ 7.1. Verwijsindex

§ 7.1.1. Algemene bepalingen

Art 7.1.1.1 In deze paragraaf en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

— hulp, zorg of bijsturing: werkzaamheden die een meldingsbevoegde op grond van de voor hem geldende regelgeving ten behoeve van een jeugdige verricht;

— jeugdige: persoon die de leeftijd van drieëntwintig jaar nog niet heeft bereikt.

Art 7.1.1.2 1 Meldingsbevoegde is een functionaris die werkzaam is voor een instantie die:

a behoort tot een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen categorie van instanties die werkzaam is in een of meer van de domeinen jeugdhulp, jeugdgezondheidszorg, gezondheidszorg, onderwijs, maatschappelijke ondersteuning, werk en inkomen, of politie en justitie,

b afspraken als bedoeld in artikel 7.1.3.1 heeft gemaakt met het college, en

c de functionaris als zodanig heeft aangewezen.

2 Meldingsbevoegde is voorts een functionaris die niet werkzaam is voor een instantie en die:

a behoort tot een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen categorie van functionarissen die werkzaam is in een of meer van de in het eerste lid, onderdeel a, genoemde domeinen, en

b afspraken als bedoeld in artikel 7.1.3.1 heeft gemaakt met het college.

§ 7.1.2. Inrichting, beheer en verantwoordelijkheid

Art 7.1.2.1 1 Er is een verwijsindex risicojongeren, zijnde een landelijk elektronisch systeem, waarin persoonsgegevens alsmede andere gegevens worden verwerkt.

2 De verwijsindex heeft tot doel vroegtijdige en onderlinge afstemming tussen meldingsbevoegden te bewerkstelligen, opdat zij jeugdigen tijdig passende hulp, zorg of bijsturing kunnen verlenen om daadwerkelijke bedreigingen van de noodzakelijke condities voor een gezonde en veilige ontwikkeling naar volwassenheid te voorkomen, te beperken of weg te nemen.

3 De verwijsindex wordt uitsluitend gebruikt voor het in het tweede lid aangegeven doel.

Art 7.1.2.2 1 Onze Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport draagt zorg voor de inrichting en het beheer van de verwijsindex.

2 Onze Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is de verantwoordelijke voor de verwijsindex.

3 In afwijking van het tweede lid, is voor de toepassing van de artikelen 34 tot en met 40 en 43 van de Wet bescherming persoonsgegevens de verantwoordelijke het college van de gemeente die afspraken als bedoeld in artikel 7.1.3.1 heeft gemaakt met de instantie waarvoor de meldingsbevoegde die de jeugdige heeft gemeld werkzaam is of, indien die niet werkzaam is voor een instantie, met de meldingsbevoegde.

4 Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld omtrent de inrichting en het beheer van de verwijsindex. Daartoe behoren in elk geval regels omtrent de beveiliging van persoonsgegevens en de beschikbaarheid van voorzieningen die deel uitmaken van de verwijsindex.

Art 7.1.2.3 1 Van de verwijsindex maken deel uit:

a voorzieningen waarmee de verwijsindex met het oog op het verwerken van een melding het burgerservicenummer van de betrokken jeugdige kan opvragen of verifiëren;

b voorzieningen waarmee een jeugdige aan de verwijsindex kan worden gemeld of eruit kan worden verwijderd;

c voorzieningen waarmee bij twee of meer meldingen van dezelfde jeugdige een signaal wordt gezonden naar de meldingsbevoegden die de betrokken jeugdige hebben gemeld en naar degene die belast is met de taken, bedoeld in artikel 7.1.3.2;

d voorzieningen waarmee bij twee of meer meldingen van jeugdigen met hetzelfde woonadres, bedoeld in de Wet basisregistratie personen, niet zijnde het adres van een instelling die is aangewezen op grond van artikel 2.40, derde of vierde lid, van die wet, een signaal wordt gezonden naar de meldingsbevoegden die de betrokken jeugdige hebben gemeld en naar degene die belast is met de taken, bedoeld in artikel 7.1.3.2;

e voorzieningen waarmee bij twee of meer meldingen van jeugdigen met eenzelfde in de basisregistratie personen opgenomen ouder, een signaal wo rdt gezonden naar de meldingsbevoegden die de betrokken jeugdige hebben gemeld en naar degene die belast is met de taken, bedoeld in artikel 7.1.3.2;

f een logboek dat registreert welke meldingsbevoegde wanneer een jeugdige aan de verwijsindex heeft gemeld, hem daaruit heeft verwijderd of een signaal heeft ontvangen;

g voorzieningen waarmee verhuisbewegingen van aan de verwijsindex gemelde jeugdigen worden geregistreerd en doorgegeven aan de meldingsbevoegde die de jeugdige heeft gemeld en, indien de jeugdige naar een andere gemeente is verhuisd, aan de regievoerder van de gemeente waarnaar de jeugdige is verhuisd;

h voorzieningen waarmee ten behoeve van:

1° het toezicht op de naleving inzage kan worden gegeven in de verwijsindex;

2° beleidsinformatie en het toezicht op de naleving rapportages over het gebruik van de verwijsindex kunnen worden samengesteld en opgevraagd, bestaande uit niet tot specifieke jeugdigen of specifieke meldingsbevoegden herleidbare gegevens, en

i voorzieningen waarmee aan de jeugdige bij de toepassing van de artikelen 35 tot en met 40 van de Wet bescherming persoonsgegevens inzage kan worden verleend in een hem betreffende melding in de verwijsindex.

2 Bij de verwijsindex is een historisch meldingenarchief gevoegd waarin uit de verwijsindex verwijderde meldingen worden opgenomen. Het historisch meldingenarchief heeft tot doel de verdere verlening van hulp, zorg of bijsturing ten behoeve van een jeugdige te ondersteunen.

3 Bij algemene maatregel van bestuur kunnen met het oog op een effectief gebruik van de verwijsindex noodzakelijke andere voorzieningen worden aangewezen die aan de verwijsindex worden toegevoegd.

§ 7.1.3. Gebruik van de verwijsindex

Art 7.1.3.1 1 Het college bevordert het gebruik van de verwijsindex. Daartoe maakt het college afspraken met de binnen zijn gemeente werkzame instanties en functionarissen, voor zover zij behoren tot een categorie die is aangewezen bij de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in artikel 7.1.1.2. Het college organiseert voorts de aansluiting van die instanties en functionarissen op de verwijsindex.

2 De afspraken betreffen in elk geval de wijze waarop het college samenwerkt met die instanties en functionarissen, en die instanties en functionarissen onderling samenwerken bij het verlenen van hulp, zorg of bijsturing ten behoeve van jeugdigen, alsmede het beheer en de nakoming van die afspraken. De afspraken worden schriftelijk vastgelegd.

Art 7.1.3.2 1 Het college draagt er zorg voor dat wordt nagegaan of de meldingsbevoegden die een jeugdige aan de verwijsindex hebben gemeld en vervolgens daaruit een signaal hebben ontvangen, met elkaar contact hebben opgenomen.

2 Degene die belast is met de taken, bedoeld in het eerste lid, heeft uitsluitend ten behoeve daarvan toegang tot de verwijsindex.

Art 7.1.3.3 1 Instanties als bedoeld in artikel 7.1.1.2, eerste lid, onderdeel a, kunnen met het oog op een effectief gebruik van de verwijsindex een binnen hun instantie werkzame coördinator aanwijzen. De coördinator heeft als taak de contactgegevens van de meldingsbevoegden te beheren en zo nodig aan te passen en de signalen uit de verwijsindex te beheren.

2 Een coördinator heeft uitsluitend ten behoeve van de taak, bedoeld in het eerste lid, toegang tot de verwijsindex.

§ 7.1.4. Melding aan de verwijsindex

Art 7.1.4.1 Een meldingsbevoegde kan zonder toestemming van de jeugdige of zijn wettelijk vertegenwoordiger en zo nodig met doorbreking van de op grond van zijn ambt of beroep geldende plicht tot geheimhouding, een jeugdige melden aan de verwijsindex indien hij een redelijk vermoeden heeft dat de jeugdige door een of meer van de hierna genoemde risico’s in de noodzakelijke condities voor een gezonde en veilige ontwikkeling naar volwassenheid daadwerkelijk wordt bedreigd:

a de jeugdige staat bloot aan geestelijk, lichamelijk of seksueel geweld, enige andere vernederende behandeling, of verwaarlozing;
b de jeugdige heeft meer of andere dan bij zijn leeftijd normaliter voorkomende psychische problemen, waaronder verslaving aan alcohol, drugs of kansspelen;
c de jeugdige heeft meer dan bij zijn leeftijd normaliter voorkomende ernstige opgroei- of opvoedingsproblemen;
d de jeugdige is minderjarig en moeder of zwanger;
e de jeugdige verzuimt veelvuldig van school of andere onderwijsinstelling, dan wel verlaat die voortijdig of dreigt die voortijdig te verlaten;
f de jeugdige is niet gemotiveerd om door legale arbeid in zijn levensonderhoud te voorzien;
g de jeugdige heeft meer of andere dan bij zijn leeftijd normaliter voorkomende financiële problemen;
h de jeugdige heeft geen vaste woon- of verblijfplaats;
i de jeugdige is een gevaar voor anderen door lichamelijk of geestelijk geweld of ander intimiderend gedrag;
j de jeugdige laat zich in met activiteiten die strafbaar zijn gesteld;
k de ouders of andere verzorgers van de jeugdige schieten ernstig tekort in de verzorging of opvoeding van de jeugdige, of
l de jeugdige staat bloot aan risico's die in bepaalde etnische groepen onevenredig vaak voorkomen.

Art 7.1.4.2 1 Een melding wordt in de verwijsindex gekoppeld aan het burgerservicenummer van de jeugdige, met als doel te waarborgen dat de melding betrekking heeft op die jeugdige.

2 Indien de melding afkomstig is van een meldingsbevoegde die op grond van een wettelijke bepaling reeds bevoegd is het burgerservicenummer van de jeugdige te gebruiken, biedt hij de melding met dat nummer aan de verwijsindex aan.

3 In andere gevallen biedt de meldingsbevoegde de melding aan de verwijsindex aan zonder dat hij kennis kan nemen van het burgerservicenummer van de betrokken jeugdige.

4 Bij algemene maatregel van bestuur worden een persoonsidentificerend nummer en andere identificerende gegevens aangewezen die gebruikt worden om jeugdigen die niet beschikken over een burgerservicenummer te melden aan de verwijsindex. Bij of krachtens de maatregel worden voorts regels gesteld over de wijze waarop deze gegevens worden aangeboden aan de verwijsindex.

Art 7.1.4.3 1 Naast het burgerservicenummer van de jeugdige worden in de verwijsindex bij een melding uitsluitend de volgende gegevens opgeslagen:
a de identificatiegegevens en contactgegevens van de meldingsbevoegde die de melding doet, en, in voorkomend geval, van de coördinator, bedoeld in artikel 7.1.3.3;
b de datum en het tijdstip van de melding, en
c de datum waarop de melding op grond van artikel 7.1.4.5, tweede lid, onderdeel a, uit de verwijsindex zal worden verwijderd.

2 Een signaal uit de verwijsindex bevat uitsluitend de gegevens, genoemd in het eerste lid, onderdeel a, en, indien het signaal voortvloeit uit twee of meer meldingen die niet dezelfde jeugdige betreffen, dit gegeven.

Art 7.1.4.4 Ten behoeve van de doeleinden, bedoeld in artikel 7.1.2.1, worden persoonsgegevens betreffende de gezondheid, alsmede strafrechtelijke persoonsgegevens als bedoeld in artikel 16 van de Wet bescherming persoonsgegevens verwerkt. De verwerking van deze gegevens vindt uitsluitend plaats teneinde meldingsbevoegden uit de domeinen jeugdgezondheidszorg, gezondheidszorg en politie en justitie in staat te stellen een jeugdige aan de verwijsindex te melden alsmede andere meldingsbevoegden in staat te stellen van deze melding kennis te nemen.

Art 7.1.4.5 1 Een meldingsbevoegde verwijdert een door hem gedane melding uit de verwijsindex indien naar zijn oordeel:
a die melding niet terecht is gedaan;
b het eerder gesignaleerde risico niet meer aanwezig is.

2 Een melding wordt voorts in elk geval uit de verwijsindex verwijderd:
a ten hoogste twee jaar nadat zij is gedaan;
b met ingang van de dag dat de jeugdige de leeftijd van drieëntwintig jaar bereikt, of
c zo spoedig mogelijk na het overlijden van de jeugdige.

Art 7.1.4.6 1 Een overeenkomstig artikel 7.1.4.5, eerste lid, onderdeel b, en tweede lid, onderdeel a, uit de verwijsindex verwijderde melding wordt gedurende vijf jaren opgenomen in een historisch meldingenarchief, met dien verstande dat die opname wordt vernietigd met ingang van de dag dat de jeugdige de leeftijd van drieëntwintig jaar bereikt of zo spoedig mogelijk na het overlijden van de jeugdige. Meldingen die uit de verwijsindex zijn verwijderd met toepassing van artikel 7.1.4.5, eerste lid, onderdeel a, of het tweede lid, onderdelen b of c, of de artikelen 36 of 40 van de Wet bescherming persoonsgegevens, worden niet in het historisch meldingenarchief opgenomen.

2 Van een in het historisch meldingenarchief opgenomen melding wordt uitsluitend en eenmalig een signaal aangeboden aan een meldingsbevoegde op het moment dat hij een jeugdige aan de verwijsindex meldt.

3 De artikelen 7.1.2.2 en 7.1.2.3, eerste lid, aanhef, juncto onderdelen h en i, zijn van overeenkomstige toepassing op het historisch meldingenarchief. Van het historisch meldingenarchief maakt een voorziening deel uit waarmee een jeugdige uit het historisch meldingenarchief kan worden verwijderd.

§ 7.1.5. Informatieverstrekking aan en rechten van de betrokkene

Art 7.1.5.1 1 Indien een melding betrekking heeft op een jeugdige die jonger is dan twaalf jaar wordt de mededeling, bedoeld in artikel 34 van de Wet bescherming persoonsgegevens gedaan aan zijn wettelijk vertegenwoordiger. Indien de jeugdige de leeftijd van twaalf, maar nog niet die van

zestien jaar heeft bereikt, wordt de mededeling zowel aan de jeugdige als zijn wettelijk vertegenwoordiger gedaan.

2 Indien de jeugdige jonger is dan twaalf jaar wordt een verzoek als bedoeld in de artikelen 35 of 36 van de Wet bescherming persoonsgegevens of een aantekening van verzet als bedoeld in artikel 40 van die wet gedaan door zijn wettelijk vertegenwoordiger. Indien de jeugdige de leeftijd van twaalf, maar nog niet die van zestien jaar heeft bereikt, wordt het verzoek of de aantekening van verzet gedaan door de jeugdige en zijn wettelijk vertegenwoordiger gezamenlijk.

Art 7.1.5.2 1 Een meldingsbevoegde die een jeugdige aan de verwijsindex heeft gemeld, brengt aan het college een advies uit over een door die jeugdige aan hem gedaan verzoek als bedoeld in de artikelen 35 of 36 van de Wet bescherming persoonsgegevens, of over een bij hem aangetekend verzet als bedoeld in artikel 40 van die wet.

2 De meldingsbevoegde verstrekt het college overigens alle inlichtingen die nodig zijn met het oog op de uitvoering door het college van de in het eerste lid genoemde artikelen en van artikel 43 van de Wet bescherming persoonsgegevens.

§ 7.2. Burgerservicenummer

Art 7.2.1 1 De gecertificeerde instelling, de jeugdhulpaanbieder, de raad voor de kinderbescherming en het college gebruiken het burgerservicenummer van een jeugdige met het doel te waarborgen dat de in het kader van de uitvoering van deze wet en de daarop berustende bepalingen te verwerken persoonsgegevens op die jeugdige betrekking hebben.

2 Het eerste lid is niet van toepassing op een gecertificeerde instelling, voor zover deze ter uitvoering van de taken in het kader van jeugdreclassering, persoonsgegevens uitwisselt van verdachten en veroordeelden ten behoeve van de toepassing van het strafrecht.

Art 7.2.2 De gecertificeerde instelling, de jeugdhulpaanbieder, de raad voor de kinderbescherming en het college stellen het burgerservicenummer van een jeugdige vast wanneer zij voor de eerste maal contact met de jeugdige hebben in het kader van de uitvoering van deze wet en de daarop berustende bepalingen.

Art 7.2.3 1 Teneinde het burgerservicenummer van de jeugdige vast te stellen worden het nummerregister en de voorzieningen, bedoeld in artikel 3, eerste lid, onderdelen b en d, van de Wet algemene bepalingen burgerservicenummer geraadpleegd.

2 De raadpleging, bedoeld in het eerste lid, kan achterwege gelaten worden, indien:
a het burgerservicenummer is verstrekt door een andere gebruiker als bedoeld in artikel 1 van de Wet algemene bepalingen burgerservicenummer die bij of krachtens wet gehouden is het burgerservicenummer van de jeugdige vast te stellen aan de hand van het nummerregister en de voorzieningen, bedoeld in artikel 3, eerste lid, onderdelen b en d, van de Wet algemene bepalingen burgerservicenummer, of

b het burgerservicenummer is verkregen uit de basisregistratie personen.

Art 7.2.4 Indien aan een jeugdige geen burgerservicenummer is toegekend:

a nemen gecertificeerde instellingen, jeugdhulpaanbieders, de raad voor de kinderbescherming en het college in ieder geval de volgende gegevens van de jeugdige in hun administratie op:

1° achternaam;

2° voornamen;

3° geboortedatum, en

4° postcode en huisnummer van het woonadres, en

b vermelden gecertificeerde instellingen, jeugdhulpaanbieders, de raad voor de kinderbescherming en het college de gegevens, bedoeld in onderdeel a, bij het verstrekken van persoonsgegevens met betrekking tot de uitvoering van hun taken en de verlening van jeugdhulp.

Art 7.2.5 Bij regeling van Onze Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport wordt bepaald aan welke beveiligingseisen de gegevensverwerking, bedoeld in de artikelen 7.2.1 en 7.2.4 voldoet.

Art 7.2.6 1 Gecertificeerde instellingen, jeugdhulpaanbieders, de raad voor de kinderbescherming en het college kunnen van de bij de artikelen 7.2.1 tot en met 7.2.4 gestelde verplichtingen afwijken voor zolang dit noodzakelijk is met betrekking tot spoedeisende gevallen.

2 Indien op grond van het eerste lid wordt afgeweken van bij de artikelen 7.2.1 tot en met 7.2.4 gestelde verplichtingen is het bepaalde krachtens artikel 7.2.5 niet van toepassing.

Art 7.2.7 Onze Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport of een door hem aangewezen instelling beheert een autorisatielijst van jeugdhulpaanbieders, waarin zij op verzoek worden opgenomen teneinde gebruik te kunnen maken van het nummerregister en de voorzieningen, bedoeld in artikel 3, eerste lid, onderdelen b en d, van de Wet algemene bepalingen burgerservicenummer.

Art 7.2.8 1 Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over:

a het opnemen, wijzigen, en verwijderen van gegevens in, onderscheidenlijk uit, de in artikel 7.2.7 bedoelde autorisatielijst van jeugdhulpaanbieders;

b het beheer van de autorisatielijst, in ieder geval wat betreft de beveiliging van persoonsgegevens, en

c het toezicht op het functioneren van de autorisatielijst.

2 Bij de maatregel, bedoeld in het eerste lid, kunnen bijdragen van jeugdhulpaanbieders worden verlangd in de kosten van de autorisatielijst.

3 De beheerder van de autorisatielijst, bedoeld in artikel 7.2.7, verschaft aan een in de autorisatielijst ingeschreven jeugdhulpaanbieder op diens verzoek een middel waarmee deze ten behoeve van de raadpleging, bedoeld in artikel 7.2.3, toegang kan krijgen tot het nummerregister en de voorzieningen, bedoeld in artikel 3, eerste lid, onderdelen b en d, van de Wet algemene bepalingen burgerservicenummer.

4 De beheerder kan voor het middel een vergoeding verlangen.

5 Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over de kenmerken, de aanvraag, de procedure, de verstrekking, het beheer, de beveiliging, het gebruik en de intrekking van het middel bedoeld in het derde lid.

Art 7.2.9 Ten behoeve van de verantwoordelijkheid, bedoeld in de artikelen 2.1 en 2.4, tweede lid, kan Onze Minister van Veiligheid en Justitie aan een door het college aangewezen ambtenaar of aan een door het college aangewezen en onder zijn verantwoordelijkheid werkzame functionaris het burgerservicenummer verstrekken van een jeugdige ten aanzien van wie in het kader van een strafrechtelijke beslissing is bepaald dat hij in aanmerking komt voor een vorm van jeugdhulp of jeugdreclassering.

§ 7.3. Toestemming, dossier en privacy

Art 7.3.1 1 Hetgeen in deze paragraaf, met uitzondering van de artikelen 7.3.4, 7.3.5, 7.3.6 en 7.3.16, is bepaald ten aanzien van de jeugdhulpverlener is van overeenkomstige toepassing op de medewerker van de gecertificeerde instelling, met dien verstande dat voor «jeugdhulp» of «verlening van jeugdhulp» wordt gelezen «uitvoering van een kinderbeschermingsmaatregel of jeugdreclassering».

2 In deze paragraaf wordt verstaan onder betrokkene: persoon aan wie rechtstreeks jeugdhulp wordt verleend, ten aanzien van wie de verlening van jeugdhulp wordt voorgesteld of ten aanzien van wie een kinderbeschermingsmaatregel of jeugdreclassering uitgevoerd wordt of de uitvoering daarvan wordt voorgesteld.

3 Voor zover sprake is van een geneeskundige behandeling als bedoeld in artikel 446 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek, is deze paragraaf niet van toepassing, behoudens de artikelen 7.3.11, vierde en vijfde lid, en 7.3.17.

Art 7.3.2 1 De jeugdhulpverlener licht de betrokkene op duidelijke wijze, en desgevraagd schriftelijk in over het voorgenomen onderzoek, de voorgestelde jeugdhulp, de ontwikkelingen omtrent de jeugdhulp en over de geconstateerde opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen. De jeugdhulpverlener licht een jeugdige die de leeftijd van twaalf jaar nog niet heeft bereikt, op zodanige wijze in als past bij zijn bevattingsvermogen.

2 Bij het uitvoeren van de in het eerste lid neergelegde verplichting laat de jeugdhulpverlener zich leiden door hetgeen de betrokkene redelijkerwijze dient te weten ten aanzien van:
- a de aard en het doel van de jeugdhulp die hij noodzakelijk acht en van de uit te voeren verrichtingen;
- b de te verwachten gevolgen en risico’s daarvan voor de betrokkene;
- c andere methoden van jeugdhulp die in aanmerking komen, en

d de staat van en de vooruitzichten met betrekking tot de geconstateerde opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen in relatie tot de te verlenen jeugdhulp.

3 De hulpverlener mag de betrokkene bedoelde inlichtingen slechts onthouden voor zover het verstrekken ervan kennelijk ernstig nadeel voor de betrokkene zou opleveren. Indien het belang van de betrokkene dit vereist, dient de jeugdhulpverlener de desbetreffende inlichtingen aan een ander te verstrekken. De inlichtingen worden de betrokkene alsnog gegeven, zodra bedoeld nadeel niet meer te duchten is. De jeugdhulpverlener maakt geen gebruik van zijn in de eerste volzin bedoelde bevoegdheid dan nadat hij daarover een andere jeugdhulpverlener heeft geraadpleegd.

Art 7.3.3 Indien de betrokkene te kennen heeft gegeven geen inlichtingen te willen ontvangen, blijft het verstrekken daarvan achterwege, behoudens voor zover het belang dat de betrokkene daarbij heeft niet opweegt tegen het nadeel dat daaruit voor hemzelf of anderen kan voortvloeien.

Art 7.3.4 1 Voor het verlenen van jeugdhulp is de toestemming van de betrokkene vereist, tenzij het jeugdhulp betreft in het kader van een machtiging gesloten jeugdhulp, een spoedmachtiging gesloten jeugdhulp, een kinderbeschermingsmaatregel of jeugdreclassering.

2 Indien de betrokkene minderjarig is en de leeftijd van twaalf maar nog niet die van zestien jaar heeft bereikt, is tevens de toestemming van de ouders die het gezag over hem uitoefenen of van zijn voogd vereist. De jeugdhulp kan evenwel zonder de toestemming van die ouders of de voogd worden verleend, indien zij kennelijk nodig is teneinde ernstig nadeel voor de betrokkene te voorkomen, alsmede indien de betrokkene ook na de weigering van de toestemming, de verrichting weloverwogen blijft wensen.

3 In het geval waarin een betrokkene van zestien jaar of ouder niet in staat kan worden geacht tot een redelijke waardering van zijn belangen ter zake, worden door de jeugdhulpverlener en een persoon als bedoeld in artikel 7.3.15, tweede of derde lid, de kennelijke opvattingen van de betrokkene, geuit in schriftelijke vorm toen deze tot bedoelde redelijke waardering nog in staat was en inhoudende een weigering van toestemming als bedoeld in het eerste lid, opgevolgd. De jeugdhulpverlener kan hiervan afwijken indien hij daartoe gegronde redenen aanwezig acht.

Art 7.3.5 1 Een minderjarige die de leeftijd van zestien jaar heeft bereikt, is bekwaam tot het verlenen van toestemming voor de verlening van jeugdhulp ten behoeve van zichzelf, alsmede tot het verrichten van rechtshandelingen die daarmee onmiddellijk verband houden.

2 De minderjarige is aansprakelijk voor de daaruit voortvloeiende verbintenissen, onverminderd de verplichting van zijn ouders tot voorziening in de kosten van verzorging en opvoeding.

3 In op die verlening van jeugdhulp betrekking hebbende aangelegenheden is de minderjarige bekwaam in en buiten rechte op te treden.

Art 7.3.6 Op verzoek van de betrokkene legt de jeugdhulpverlener in ieder geval schriftelijk vast voor welke verrichtingen van ingrijpende aard deze toestemming heeft gegeven.

Art 7.3.7 De betrokkene geeft de jeugdhulpverlener naar beste weten de inlichtingen en de medewerking die deze redelijkerwijs voor het verlenen van jeugdhulp behoeft.

Art 7.3.8

1 De jeugdhulpverlener richt een dossier in met betrekking tot de verlening van jeugdhulp. Hij houdt in het dossier aantekening van de gegevens omtrent de geconstateerde opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen en de te diens aanzien uitgevoerde verrichtingen en neemt andere stukken, bevattende zodanige gegevens, daarin op, een en ander voor zover dit voor een goede hulpverlening aan de betrokkene noodzakelijk is.

2 De jeugdhulpverlener voegt desgevraagd een door de betrokkene afgegeven verklaring met betrekking tot de in het dossier opgenomen stukken aan het dossier toe.

3 Onverminderd artikel 7.3.9, bewaart de jeugdhulpverlener het dossier gedurende vijftien jaar, te rekenen vanaf het tijdstip van ontvangst of waarop zij door de jeugdhulpverlener is vervaardigd, of zoveel langer als redelijkerwijs uit de zorg van een goed jeugdhulpverlener voortvloeit.

Art 7.3.9

1 De jeugdhulpverlener vernietigt het dossier, of delen daarvan, binnen drie maanden na een daartoe strekkend verzoek van de betrokkene.

2 Het eerste lid geldt niet voor zover het verzoek gegevens betreft waarvan redelijkerwijs aannemelijk is dat de bewaring van aanmerkelijk belang is voor een ander dan de betrokkene, alsmede voor zover het bepaalde bij of krachtens de wet zich tegen vernietiging verzet.

Art 7.3.10 De jeugdhulpverlener verstrekt aan de betrokkene desgevraagd zo spoedig mogelijk inzage in en afschrift van het dossier, of delen daarvan. De verstrekking blijft achterwege voor zover dit noodzakelijk is in het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van een ander. De jeugdhulpverlener kan voor de verstrekking van het afschrift een vergoeding verlangen overeenkomstig artikel 39 van de Wet bescherming persoonsgegevens.

Art 7.3.11

1 Onverminderd artikel 7.3.2, derde lid, tweede volzin, draagt de jeugdhulpverlener zorg, dat aan anderen dan de betrokkene geen inlichtingen over de betrokkene dan wel inzage in of afschrift van het dossier worden verstrekt dan met toestemming van de betrokkene. Indien verstrekking plaatsvindt, geschiedt deze slechts voor zover daardoor de persoonlijke levenssfeer van een ander niet wordt geschaad. De verstrekking geschiedt zonder inachtneming van beperkingen, indien het bij of krachtens de wet bepaalde daartoe verplicht.

2 Onder anderen dan de betrokkene is niet begrepen:

a degene die rechtstreeks betrokken is bij de verlening van die jeugdhulp en degene die optreedt als vervanger van de jeugdhulpverlener, voor zover de verstrekking noodzakelijk is voor de door hen in dat kader te verrichten werkzaamheden, en

b degene wiens toestemming ter zake van de verlening van jeugdhulp op grond van de artikelen 7.3.4 en 7.3.15 is vereist, alsmede, indien de toestemming van de personen bedoeld in artikel 7.3.4 niet is vereist, de personen bedoeld in artikel 7.3.4, tweede lid.

3 Indien de jeugdhulpverlener door inlichtingen over de betrokkene dan wel inzage in of afschrift van het dossier te verstrekken niet geacht kan worden de zorg van een goed jeugdhulpverlener in acht te nemen, laat hij zulks achterwege.

4 Derden die beroepshalve beschikken over inlichtingen inzake feiten en omstandigheden die de persoon van een onder toezicht gestelde minderjarige, diens verzorging en opvoeding of de persoon van een ouder of voogd betreffen, welke inlichtingen noodzakelijk kunnen worden geacht voor de uitvoering van de ondertoezichtstelling, verstrekken de gecertificeerde instelling die de ondertoezichtstelling uitvoert, deze inlichtingen desgevraagd of kunnen deze inlichtingen uit eigen beweging aan de gecertificeerde instelling verstrekken, zonder toestemming van de betrokkenen en indien nodig met doorbreking van de plicht tot geheimhouding op grond van een wettelijk voorschrift of op grond van hun ambt of beroep.

5 Bij regeling van Onze Ministers kunnen regels worden gesteld omtrent de inhoud van het dossier, de wijze waarop de verwerking van gegevens door en de uitwisseling van gegevens tussen het college, de jeugdhulpaanbieders, de gecertificeerde instellingen en de raad voor de kinderbescherming plaatsvindt en de wijze waarop de verwerking en uitwisseling van gegevens als bedoeld in het vierde lid plaatsvinden. Daarbij kan worden bepaald welke maatregelen moeten worden getroffen om te waarborgen dat de uitwisseling van gegevens veilig en zorgvuldig plaatsvindt.

Art 7.3.12 1 In afwijking van artikel 7.3.11, eerste lid, kunnen zonder toestemming van de betrokkene ten behoeve van statistiek of wetenschappelijk onderzoek op het gebied van de volksgezondheid, opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen, kinderbescherming of jeugdreclassering aan een ander desgevraagd inlichtingen over de betrokkene of inzage in het dossier worden verstrekt indien:

a het vragen van toestemming in redelijkheid niet mogelijk is en met betrekking tot de uitvoering van het onderzoek is voorzien in zodanige waarborgen, dat de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene niet onevenredig wordt geschaad, of

b het vragen van toestemming, gelet op de aard en het doel van het onderzoek, in redelijkheid niet kan worden verlangd en de gegevens in zodanige vorm worden verstrekt dat herleiding tot individuele natuurlijke personen redelijkerwijs wordt voorkomen.

2 Verstrekking overeenkomstig het eerste lid is slechts mogelijk indien:

a het onderzoek een algemeen belang dient,

b het onderzoek niet zonder de desbetreffende gegevens kan worden uitgevoerd, en

c voor zover de betrokkene tegen een verstrekking niet uitdrukkelijk bezwaar heeft gemaakt.

3 Bij een verstrekking overeenkomstig het eerste lid wordt daarvan aantekening gehouden in het dossier.

Art 7.3.13 1 De jeugdhulpverlener voert de verlening van jeugdhulp uit buiten de waarneming van anderen dan de betrokkene, tenzij de betrokkene ermee heeft ingestemd dat de verrichtingen kunnen worden waargenomen door anderen.

2 Onder anderen dan de betrokkene is niet begrepen:
a degene van wie beroepshalve de medewerking bij de verlening van die jeugdhulp noodzakelijk is, en
b degene wiens toestemming terzake van de verlening van die jeugdhulp op grond van de artikelen 7.3.4 en 7.3.15 is vereist.

3 Indien de jeugdhulpverlener door verrichtingen te doen waarnemen niet geacht kan worden de zorg van een goed jeugdhulpverlener in acht te nemen, laat hij zulks niet toe.

Art 7.3.14 De jeugdhulpverlener kan wegens gewichtige redenen de verlening van jeugdhulp beëindigen.

Art 7.3.15 1 De verplichtingen op grond van deze paragraaf voor de jeugdhulpverlener jegens de betrokkene, gelden, indien de betrokkene de leeftijd van twaalf jaar nog niet heeft bereikt, voor de jeugdhulpverlener jegens de ouders die het gezag over de betrokkene uitoefenen dan wel jegens zijn voogd.

2 Hetzelfde geldt indien de betrokkene de leeftijd van twaalf jaar heeft bereikt, maar niet in staat kan worden geacht tot een redelijke waardering van zijn belangen ter zake, tenzij zodanige betrokkene meerderjarig is en onder curatele staat of ten behoeve van hem het mentorschap is ingesteld, in welke gevallen de verplichtingen gelden jegens de curator of de mentor.

3 Indien een meerderjarige betrokkene die niet in staat kan worden geacht tot een redelijke waardering van zijn belangen ter zake, niet onder curatele staat of ten behoeve van hem niet het mentorschap is ingesteld, gelden de verplichtingen die voor de jeugdhulpverlener uit deze afdeling jegens de betrokkene gelden, voor de jeugdhulpverlener jegens de persoon die daartoe door de betrokkene schriftelijk is gemachtigd in zijn plaats op te treden. Ontbreekt zodanige persoon, of treedt deze niet op, dan gelden de verplichtingen jegens de echtgenoot, de geregistreerde partner of andere levensgezel van de betrokkene, tenzij deze persoon dat niet wenst, dan wel, indien ook zodanige persoon ontbreekt, jegens een ouder, kind, broer of zus van de betrokkene, tenzij deze persoon dat niet wenst.

4 De verplichtingen voor de jeugdhulpverlener jegens de in het eerste en tweede lid bedoelde wettelijke vertegenwoordigers van de betrokkene of de in het derde lid bedoelde personen zijn niet van toepassing indien deze niet verenigbaar zijn met de zorg van een goed jeugdhulpverlener.

5 De persoon jegens wie de verplichtingen op grond van deze paragraaf voor de jeugdhulpverlener gelden krachtens het tweede en derde lid, betracht de zorg van een goed vertegenwoordiger. Deze persoon is gehouden de betrokkene zoveel mogelijk bij de vervulling van zijn taak te betrekken.

6 Verzet de betrokkene zich tegen een verrichting van ingrijpende aard waarvoor een persoon als bedoeld in het tweede of derde lid toestemming heeft gegeven, dan kan de verrichting slechts worden uitgevoerd indien zij kennelijk nodig is teneinde ernstig nadeel voor de betrokkene te voorkomen.

Art 7.3.16 1 Indien op grond van artikel 7.3.15 voor het uitvoeren van een verrichting uitsluitend de toestemming van een daar bedoelde persoon in plaats van die van de betrokkene vereist is, dan kan tot de verrichting zonder die toestemming worden overgegaan indien de tijd voor het vragen van die toestemming ontbreekt aangezien onverwijlde uitvoering van de verrichting kennelijk nodig is teneinde ernstig nadeel voor de betrokkene te voorkomen.

2 Een volgens de artikelen 7.3.4 en 7.3.15 vereiste toestemming mag worden verondersteld te zijn gegeven, indien de desbetreffende verrichting niet van ingrijpende aard is.

Art 7.3.17 Een beslissing van een jeugdhulpverlener genomen op grond van deze paragraaf, een beslissing op een verzoek als bedoeld in de artikelen 30, derde lid, 35, 36 of 38, tweede lid, van de Wet bescherming persoonsgegevens, alsmede een beslissing naar aanleiding van de aantekening van verzet als bedoeld in de artikel 40 of 41 van die wet gelden, ook voor zover de jeugdhulpverlener, de beslissing heeft genomen als of namens een bestuursorgaan, voor de toepassing van hoofdstuk 8 van die wet, als een beslissing genomen door een ander dan een bestuursorgaan.

§ 7.4. Gegevensverwerking ten behoeve van de uitvoering van de wet en ten behoeve van beleidsinformatie

Art 7.4.0 1 Het college of een door het college aangewezen persoon verwerkt persoonsgegevens van een jeugdige of zijn ouders, waaronder het burgerservicenummer van de jeugdige en andere bijzondere persoonsgegevens als bedoeld in de Wet bescherming persoonsgegevens, voor zover deze gegevens noodzakelijk zijn voor:

a de toeleiding naar, advisering over, bepaling van of het inzetten van een voorziening op het gebied van de jeugdhulp;

b het doen van een verzoek tot onderzoek bij de raad voor de kinderbescherming of de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen of jeugdreclassering;

c de bekostiging van preventie, jeugdhulp, kinderbeschermingsmaatregelen, jeugdreclassering of werkzaamheden als bedoeld in de artikelen 6.1.2, zesde lid, 6.1.3, derde lid, en 6.1.4, vierde lid, en

d het verrichten van controle of fraude-onderzoek.

2 Jeugdhulpaanbieders, aanbieders van preventie, gecertificeerde instellingen, de raad voor de kinderbescherming en gekwalificeerde gedragswetenschappers als bedoeld in de artikelen 6.1.2, zesde lid, 6.1.3, derde lid, en 6.1.4, vierde lid, verstrekken het college of een door het college aangewezen persoon kosteloos de persoonsgegevens van een jeugdige of zijn ouders, waaronder het burgerservicenummer van de jeugdige en andere bijzondere persoonsgegevens als bedoeld in de Wet bescherming persoonsgegevens, die voor het college of die personen noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de werkzaamheden, bedoeld in het eerste lid.

3 Personen werkzaam ten behoeve van een jeugdhulpaanbieder, een aanbieder van preventie, een gecertificeerde instelling of de raad voor de kinderbescherming verstrekken die aanbieders, die instellingen of die raad de persoonsgegevens die zij nodig hebben om te kunnen voldoen aan hun verplichting, bedoeld in het tweede lid.

4 Bij regeling van Onze Ministers wordt bepaald:
a tot welke gegevens de verplichting, bedoeld in het tweede lid, zich ten hoogste uitstrekt indien de verstrekking geschiedt voor de uitvoering van de werkzaamheden, bedoeld in het eerste lid, onderdelen c of d;
b op welke wijze de gegevens, bedoeld in het eerste of tweede lid, worden verwerkt.

5 Bij regeling van Onze Ministers kan worden bepaald:
a tot welke gegevens de verplichting, bedoeld in het tweede lid, zich ten hoogste uitstrekt indien de verstrekking geschiedt voor de uitvoering van de werkzaamheden, bedoeld in het eerste lid, onderdelen a of b;
b volgens welke technische standaarden gegevensverwerking plaatsvindt;
c aan welke beveiligingseisen gegevensverwerking voldoet;
d in welke gevallen en voor welke doelen gegevens als bedoeld in het eerste of tweede lid verder mogen worden verwerkt.

Art 7.4.1 1 Onze Ministers verwerken gegevens die betrekking hebben op de toegang tot de jeugdhulp, preventie, jeugdhulp, het advies- en meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling, de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering teneinde een zorgvuldig en samenhangend jeugdbeleid te kunnen voeren en hun stelselverantwoordelijkheid te kunnen waarborgen.

2 Het college verwerkt gegevens ten behoeve van een doelmatig, doeltreffend en samenhangend gemeentelijk beleid ten aanzien van preventie, de toegang tot en verlening van jeugdhulp, de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering en het advies- en meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling, alsmede ten behoeve van de verwerking, bedoeld in het eerste lid.

Art 7.4.2 Het college verstrekt kosteloos gegevens aan Onze Ministers ten behoeve van de verwerking, bedoeld in artikel 7.4.1, eerste lid. Deze verstrekking kan zowel een structureel als incidenteel karakter hebben.

Art 7.4.3 Jeugdhulpaanbieders, aanbieders van preventie, gecertificeerde instellingen en de raad voor de kinderbescherming verstrekken kosteloos gegevens aan het college en Onze Ministers, ten behoeve van de verwerking, bedoeld in artikel 7.4.1, eerste en tweede lid. Deze verstrekking kan zowel een structureel als incidenteel karakter hebben.

Art 7.4.4 1 De gegevens, bedoeld in de artikelen 7.4.1 tot en met 7.4.3 kunnen persoonsgegevens zijn, voor zover deze gegevens noodzakelijk zijn voor:
a het doelmatig en doeltreffend functioneren van de toegang tot de jeugdhulp, de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering;

b het doelmatig en doeltreffend functioneren van de aanbieders van preventie, de jeugdhulpaanbieders, gecertificeerde instellingen en van de raad voor de kinderbescherming;
c de doelmatigheid en doeltreffendheid van het aanbod van preventie, jeugdhulp en gecertificeerde instellingen, en
d het waarborgen van de stelselverantwoordelijkheid.

2 De gegevens, bedoeld in het eerste lid, kunnen het burgerservicenummer en bijzondere persoonsgegevens zijn als bedoeld in artikel 16 van de Wet bescherming persoonsgegevens.

3 De gegevens, bedoeld in het eerste lid, worden niet verwerkt voor andere doeleinden dan bedoeld in dat lid of daarmee verenigbare doeleinden en worden daar waar mogelijk verwerkt op een wijze die waarborgt dat zij niet tot een persoon herleidbaar zijn.

Art 7.4.5 1 Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld omtrent de inhoud van de in de artikelen 7.4.1 tot en met 7.4.3 bedoelde gegevens, de wijze waarop de verwerking en de verstrekking plaatsvindt, de tijdvakken waarop de gegevens die worden verwerkt betrekking hebben en de termijnen waarbinnen of de tijdstippen waarop de gegevens verstrekt dienen te worden en kunnen de categorieën van verstrekkers, bedoeld in artikel 7.4.3, nader worden bepaald.

2 Bij of krachtens de in het eerste lid bedoelde maatregel kan worden bepaald dat de gegevens, bedoeld in de artikelen 7.4.2 en 7.4.3, door de aanbieders van preventie, de jeugdhulpaanbieders, de gecertificeerde instellingen, de raad voor de kinderbescherming en het college, op een bij of krachtens die maatregel aangewezen wijze verstrekt worden aan en verwerkt worden door Onze Ministers of een door hen aan te wijzen instantie.

3 De voordracht voor een krachtens het eerste of tweede lid vast te stellen algemene maatregel van bestuur wordt niet gedaan dan nadat het ontwerp in de Staatscourant is bekendgemaakt en aan een ieder de gelegenheid is geboden om binnen vier weken na de dag waarop de bekendmaking is geschied, wensen en bedenkingen ter kennis van Onze Ministers te brengen. Gelijktijdig met de bekendmaking wordt het ontwerp aan de beide kamers der Staten-Generaal overgelegd.

Hoofdstuk 8. Financiën en verantwoording

§ 8.1. Algemeen

Art 8.1.1 1 Indien de jeugdige of zijn ouders dit wensen, verstrekt het college hun een persoonsgebonden budget dat hen in staat stelt de jeugdhulp die tot de individuele voorziening behoort van derden te betrekken.

2 Een persoonsgebonden budget wordt verstrekt, indien:
a de jeugdige of zijn ouders naar het oordeel van het college op eigen kracht voldoende in staat zijn tot een redelijke waardering van de belangen ter zake dan wel met hulp uit hun sociale netwerk dan wel van een curator, bewindvoerder, mentor, gemachtigde, gecertificeerde

instelling of aanbieder van gesloten jeugdhulp, in staat zijn de aan een persoonsgebonden budget verbonden taken op verantwoorde wijze uit te voeren;

b de jeugdige of zijn ouders zich gemotiveerd op het standpunt stellen dat zij de individuele voorziening die wordt geleverd door een aanbieder, niet passend achten; en

c naar het oordeel van het college is gewaarborgd dat de jeugdhulp die tot de individuele voorziening behoort en die de jeugdige of zijn ouders van het budget willen betrekken, van goede kwaliteit is.

3 Bij verordening kan worden bepaald onder welke voorwaarden de persoon aan wie een persoonsgebonden budget wordt verstrekt, de jeugdhulp kan betrekken van een persoon die behoort tot het sociale netwerk.

4 Het college kan een persoonsgebonden budget weigeren:

a voor zover de kosten van het betrekken van de jeugdhulp van derden hoger zijn dan de kosten van de individuele voorziening, of

b indien het college eerder toepassing heeft gegeven aan artikel 8.1.4, eerste lid, onderdeel a, d of e.

Art 8.1.2 1 De jeugdige en zijn ouders doen aan het college op verzoek of onverwijld uit eigen beweging mededeling van alle feiten en omstandigheden waarvan hun redelijkerwijs duidelijk moet zijn dat deze aanleiding kunnen zijn tot heroverweging van een beslissing aangaande een persoonsgebonden budget.

2 De verplichting, bedoeld in het eerste lid, geldt niet, indien het college die feiten en omstandigheden kan vaststellen op grond van bij wettelijk voorschrift als authentiek aangemerkte gegevens die feiten en omstandigheden kan verkrijgen uit bij regeling van Onze Ministers aan te wijzen administraties.

3 De jeugdige en zijn ouders zijn verplicht aan het college desgevraagd de medewerking te verlenen die redelijkerwijs nodig is voor de uitvoering van deze wet.

Art 8.1.3 Het college onderzoekt periodiek of er aanleiding is een beslissing aangaande een persoonsgebonden budget te heroverwegen.

Art 8.1.4 1 Het college kan een beslissing aangaande een persoonsgebonden budget herzien dan wel intrekken, indien het college vaststelt dat:

a de jeugdige of zijn ouders onjuiste of onvolledige gegevens hebben verstrekt en de verstrekking van juiste of volledige gegevens tot een andere beslissing zou hebben geleid,

b de jeugdige of zijn ouders niet langer op de individuele voorziening of het daarmee samenhangende persoonsgebonden budget zijn aangewezen,

c de individuele voorziening of het daarmee samenhangende persoonsgebonden budget niet meer toereikend is te achten,

d de jeugdige of zijn ouders niet voldoen aan de voorwaarden van het persoonsgebonden budget, of

e de jeugdige of zijn ouders het persoonsgebonden budget niet of voor een ander doel gebruiken dan waarvoor het bestemd is.

2 Het college bepaalt in de beslissing als bedoeld in het eerste lid het tijdstip waarop de beslissing in werking treedt.

3 Indien het college een beslissing aangaande een persoonsgebonden budget met toepassing van het eerste lid, onderdeel a, heeft herzien dan wel ingetrokken, kan het college bij dwangbevel geheel of gedeeltelijk het ten onrechte genoten persoonsgebonden budget invorderen.

Art 8.1.5 1 Een individuele voorziening in natura wordt aan een jeugdige of een ouder door of namens het college verstrekt. Indien een derde de voorziening in natura levert, komen op de persoon die deze voorziening ontvangt, geen werkgevers- of opdrachtgeversverplichtingen te rusten.

2 Indien een jeugdige of een ouder een budget ontvangt, worden de betalingen voor de jeugdhulp die de jeugdige of de ouder ontvangen door of namens het college verstrekt.

Art 8.1.6 Het college licht de jeugdige en zijn ouder vooraf volledig, objectief en in voor hem begrijpelijke bewoordingen in over de gevolgen van de keuze voor een budget in plaats van een individuele voorziening in natura.

Art 8.1.7 Op het budget is titel 4.2 van de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing.

Art 8.1.8 1 De Sociale verzekeringsbank, genoemd in artikel 3 van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen, voert namens de colleges de betalingen ten laste van verstrekte budgetten, alsmede het hiermee verbonden budgetbeheer, uit.

2 Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over de wijze waarop de Sociale verzekeringsbank de taak, bedoeld in het eerste lid, uitvoert.

3 Bij regeling van Onze Ministers kunnen regels worden gesteld over de overeenkomst die de persoon aan wie een persoonsgebonden budget wordt verstrekt sluit met de derde van wie hij jeugdhulp die tot de individuele voorziening behoort, ontvangt en die daarvoor betaling ontvangt uit het persoonsgebonden budget.

§ 8.2. Ouderbijdrage

Art 8.2.1 [Vervallen per 28-02-2017]
Art 8.2.2 [Vervallen per 28-02-2017]
Art 8.2.3 [Vervallen per 28-02-2017]
Art 8.2.4 [Vervallen per 28-02-2017]
Art 8.2.5 [Vervallen per 28-02-2017]
Art 8.2.6 [Vervallen per 28-02-2017]
Art 8.2.7 [Vervallen per 28-02-2017]

§ 8.3. Financiële verantwoording

Art 8.3.1 Jeugdhulpaanbieders als bedoeld in artikel 1.1, onderdeel 1°, en gecertificeerde instellingen stellen overeenkomstig door Onze Ministers te stellen regelen de begroting, de balans en de resultatenrekening alsmede de daarbij behorende toelichting vast en maken deze op door Onze Ministers te bepalen wijze openbaar.

Art 8.3.2 Jeugdhulpaanbieders als bedoeld in artikel 1.1, onderdeel 1°, en gecertificeerde instellingen behorende tot een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen categorie, verstrekken aan Onze Ministers of aan een bij of krachtens die maatregel aangewezen bestuursorgaan de bij of krachtens die maatregel omschreven gegevens betreffende de exploitatie.

§ 8.4. Verwerking van persoonsgegevens

Art 8.4.1 [Vervallen per 28-02-2017]

Art 8.4.2 1 De Sociale verzekeringsbank is bevoegd tot het verwerken van persoonsgegevens van de jeugdige en zijn ouders, waaronder persoonsgegevens betreffende de gezondheid die noodzakelijk zijn voor het verrichten van betalingen en het budgetbeheer, bedoeld in artikel 8.1.8, voor zover deze op rechtmatige wijze zijn verkregen en noodzakelijk zijn voor de uitvoering van zijn taak ingevolge deze wet.

2 De Sociale verzekeringsbank is de verantwoordelijke voor de verwerking, bedoeld in het eerste lid.

Art 8.4.3 1 Op de Sociale verzekeringsbank zijn de artikelen 7.2.1 tot en met 7.2.5 van toepassing.

2 De Sociale verzekeringsbank kan van de artikelen 7.2.2 tot en met 7.2.4 afwijken voor zolang dit noodzakelijk is met betrekking tot spoedeisende gevallen. In zodanig geval is artikel 7.2.5 niet van toepassing.

Art 8.4.4 Op de Sociale verzekeringsbank:

a zijn de artikelen 5.3.2 tot en met 5.3.5 van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 van overeenkomstige toepassing;

b is artikel 7.3.12 van toepassing.

Hoofdstuk 9. Toezicht en handhaving

Art 9.1 1 Er is een inspectie jeugdzorg die ressorteert onder Onze Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en die tot taak heeft het onderzoeken van de kwaliteit in algemene zin van:

a de jeugdhulpaanbieders;

b de certificerende instelling, bedoeld in artikel 3.4, eerste lid;

c de gecertificeerde instellingen;

d het advies- en meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling;

e de raad voor de kinderbescherming, en

f de inrichtingen, bedoeld in artikel 1, onderdeel b, van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen, alsmede waar nodig, het aangeven en bevorderen van middelen tot verbetering daarvan.

2 In afwijking van het eerste lid, wordt het onderzoek, voor zover het de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen betreft, uitgevoerd door de inspectie bedoeld in artikel 57 van de Wet veiligheidsregio's.

3 De artikelen 5:12, 5:13, 5:15, 5:16, 5:17 en 5:20 van de Algemene wet bestuursrecht zijn van overeenkomstige toepassing ten aanzien van de ambtenaren van de inspecties, bij de uitvoering van de taak, bedoeld in het eerste lid.

4 De inspecties nemen bij de vervulling van hun taken, bedoeld in het eerste en tweede lid, de instructies van Onze Ministers in acht.

5 De inspectie jeugdzorg houdt bij de vervulling van haar taak rekening met de behoeften van gemeenten.

6 De inspecties brengen van hun bevindingen verslag uit aan degene bij wie het onderzoek is uitgevoerd en kunnen daarbij voorstellen doen tot verbetering van de kwaliteit. Onze Ministers worden schriftelijk op de hoogte gebracht van de bevindingen.

7 De inspectie jeugdzorg publiceert jaarlijks een verslag van haar werkzaamheden. In het verslag doet zij de voorstellen die zij in het belang van de jeugdhulp nodig acht.

Art 9.2 1 Met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens deze wet zijn belast de door Onze Ministers aangewezen ambtenaren.

2 De met het toezicht belaste ambtenaren zijn voor zover dat voor de vervulling van hun taak noodzakelijk is en in afwijking van artikel 5:15, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht, bevoegd, met medeneming van de benodigde apparatuur, een woning van een jeugdhulpaanbieder binnen te treden zonder toestemming van de bewoner, voor zover die woning wordt gebruikt ten behoeve van de verlening van jeugdhulp of de uitvoering van een kinderbeschermingsmaatregel of jeugdreclassering.

3 De met het toezicht belaste ambtenaren zijn, voor zover dat voor de vervulling van hun taak noodzakelijk is en in afwijking van artikel 5:20, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht, bevoegd tot inzage van de dossiers. Voor zover de betrokken beroepsbeoefenaar uit hoofde van zijn beroep tot geheimhouding van het dossier verplicht is, geldt gelijke verplichting voor de betrokken ambtenaar.

4 De met het toezicht belaste ambtenaren zijn bevoegd het niet naleven door een jeugdhulpaanbieder of een gecertificeerde instelling van een verplichting die voor hem uit het bepaalde bij of krachtens deze wet voortvloeit, buiten behandeling te laten, tenzij sprake is van

een situatie die een ernstige bedreiging kan betekenen die voor de veiligheid van jeugdigen of ouders, de verlening van jeugdhulp of de uitvoering van een kinderbeschermingsmaatregel of van jeugdreclassering, of het belang van verantwoorde hulp anderszins daaraan redelijkerwijs in de weg staat.

5 Bij ministeriële regeling kunnen Onze Ministers regels stellen met betrekking tot de taakverdeling tussen de inspecties en de onderlinge samenwerking van de inspecties.

6 Indien een organisatie van beoefenaren van een beroep op het terrein van de jeugdhulp, van de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen of jeugdreclassering, de advies- en meldpunten huiselijk geweld en kindermishandeling, de raad voor de kinderbescherming, inrichtingen als bedoeld in artikel 1 van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen of Halt-bureaus als bedoeld in artikel 48f van de Wet Justitie-subsidies een systeem van tuchtrecht heeft georganiseerd, kunnen Onze Ministers de ingevolge artikel 9.2 met het toezicht belaste ambtenaren bevoegd verklaren in het kader van dat systeem een tuchtklacht in te dienen.

7 Artikel 9.1, vijfde tot en met zevende lid, is van overeenkomstige toepassing.

Art 9.3 1 Indien een van Onze Ministers van oordeel is dat een jeugdhulpaanbieder of een gecertificeerde instelling deze wet of de daarop berustende bepalingen niet of onvoldoende naleeft, kan hij de jeugdhulpaanbieder of de gecertificeerde instelling die het betreft een schriftelijke aanwijzing geven.

2 In de aanwijzing geeft Onze Minister die het aangaat met redenen omkleed aan welke maatregelen de jeugdhulpaanbieder of de gecertificeerde instelling moet nemen met het oog op de naleving van het bepaalde bij of krachtens deze wet.

3 De aanwijzing bevat de termijn waarbinnen de jeugdhulpaanbieder of de gecertificeerde instelling daaraan moeten voldoen.

4 Indien het nemen van maatregelen in verband met gevaar voor de veiligheid of de gezondheid redelijkerwijs geen uitstel kan lijden, kan de ingevolge artikel 9.2, eerste lid, met het toezicht belaste ambtenaar een schriftelijk bevel geven. Het bevel heeft een geldigheidsduur van zeven dagen, welke door een van Onze Ministers kan worden verlengd.

5 De jeugdhulpaanbieder of de gecertificeerde instelling is verplicht binnen de daarbij gestelde termijn aan de aanwijzing onderscheidenlijk onmiddellijk aan het bevel te voldoen.

6 Mandaat tot het verlengen van de geldigheidsduur van een bevel wordt niet verleend aan een met het toezicht belaste ambtenaar.

Art 9.4 1 Met het toezicht op de naleving van artikel 9 van de Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers, voor zover het betreft minderjarigen die onder toezicht of voogdij staan van een gecertificeerde instelling als bedoeld in artikel 1.1, zijn belast de door Onze Ministers aangewezen ambtenaren.

2 Artikel 9.1, vijfde tot en met zevende lid, is van overeenkomstige toepassing. De artikelen 9.3, 9.5 en 9.6 zijn niet van toepassing.

Art 9.5 1 Onze Ministers zijn beiden bevoegd tot oplegging van een last onder bestuursdwang ter handhaving van de artikelen 8.3.1 en 8.3.2 en van een krachtens artikel 9.3 gegeven aanwijzing of bevel.

2 Onze Ministers zijn beiden bevoegd tot oplegging van een last onder dwangsom ter handhaving van het bepaalde bij of krachtens artikel 4.2.1, eerste, tweede, derde en vijfde lid.

3 Onze Ministers zijn beiden bevoegd een last onder dwangsom op te leggen aan de betrokken beroepsbeoefenaar die geen medewerking verleent aan de inzage van dossiers, bedoeld in artikel 9.2, derde lid.

Art 9.6 1 Onze Ministers zijn beiden bevoegd een bestuurlijke boete van ten hoogste € 6.700,– op te leggen ter zake van een gedraging die in strijd is met een krachtens artikel 9.3 gegeven aanwijzing, voor zover deze betreft het niet of onvoldoende naleven van artikel 4.3.1, tweede lid, onderdelen d tot en met j.

2 Onze Ministers zijn beiden bevoegd een bestuurlijke boete van ten hoogste € 33.500,– op te leggen ter zake van een gedraging van een jeugdhulpaanbieder of een gecertificeerde instelling die in strijd is met het bepaalde bij of krachtens de artikelen 4.1.6, 4.1.8, of 4.3.2.

3 Een gedraging in strijd met artikel 4.1.8 is een strafbaar feit.

4 Met hechtenis van ten hoogste zes maanden of geldboete van de vierde categorie wordt gestraft degene die een strafbaar feit pleegt als bedoeld in het derde lid.

5 Een strafbaar feit als bedoeld in het derde lid is een overtreding.

Art 9.7 [Dit onderdeel is nog niet inwerking getreden]
Art 9.8 [Dit onderdeel is nog niet inwerking getreden]
Art 9.9 [Dit onderdeel is nog niet inwerking getreden]
Art 9.10 [Dit onderdeel is nog niet inwerking getreden]

Hoofdstuk 10 Overgangsrecht

Art 10.1 1 In dit artikel wordt verstaan onder:

a begeleiding: het ondersteunen bij of oefenen met vaardigheden of handelingen en het aanbrengen van structuur of het voeren van regie, of het overnemen van toezicht, gericht op bevordering, behoud of compensatie van de zelfredzaamheid en strekkende tot voorkoming van opname in een instelling of verwaarlozing van een persoon met een somatische, psychogeriatrische of psychiatrische aandoening of beperking, of een verstandelijke, lichamelijke of zintuiglijke handicap die matige of zware beperkingen heeft op het terrein van

de sociale redzaamheid, het bewegen en verplaatsen, het psychisch functioneren, het geheugen en de oriëntatie, of die matig of zwaar probleemgedrag vertoont;

b jeugdige: persoon die de leeftijd van achttien jaar nog niet heeft bereikt;

c kortdurend verblijf: verblijf in een instelling gedurende maximaal drie etmalen per week, gepaard gaande met persoonlijke verzorging, verpleging of begeleiding voor een persoon met een somatische, psychogeriatrische of psychiatrische aandoening of beperking, of een verstandelijke, lichamelijke of zintuiglijke handicap, die aangewezen is op permanent toezicht, indien dat noodzakelijk is ter ontlasting van de persoon die hem gebruikelijke zorg of mantelzorg levert;

d persoonlijke verzorging: het ondersteunen bij of het overnemen van activiteiten op het gebied van de persoonlijke verzorging in verband met een somatische, psychogeriatrische of psychiatrische aandoening of beperking, of een verstandelijke, lichamelijke of zintuiglijke handicap, gericht op het opheffen van een tekort aan zelfredzaamheid;

e psychiatrische stoornis of beperking: psychiatrische stoornis of beperking als bedoeld bij of krachtens artikel 6 van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten;

f verstandelijke handicap: verstandelijke handicap als bedoeld bij of krachtens artikel 6 van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten.

2 De aanspraken op zorg, bedoeld in artikel 6, eerste lid, van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten omvatten niet zorg aan jeugdigen in verband met hun verstandelijke handicap of hun psychiatrische stoornis of beperking, alsmede niet zorg inhoudende begeleiding, persoonlijke verzorging en kortdurend verblijf van jeugdigen.

3 De rechten en verplichtingen die op het tijdstip van de inwerkingtreding van deze wet gelden met betrekking tot zorg waarop een jeugdige is aangewezen in verband met zijn verstandelijke handicap of psychiatrische stoornis of beperking en met betrekking tot zorg, inhoudende begeleiding, persoonlijke verzorging of kortdurend verblijf, waarvoor op grond van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten een indicatiebesluit is afgegeven voor de inwerkingtreding van deze wet, blijven gelden gedurende de looptijd van het indicatiebesluit, doch ten hoogste tot een jaar na de inwerkingtreding van deze wet, met dien verstande dat het college van de gemeente waarbinnen de jeugdige zijn woonplaats heeft, in de plaats treedt van de zorgverzekeraar van de jeugdige, bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder b, van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten.

4 De rechten en verplichtingen die op het tijdstip van de inwerkingtreding van deze wet gelden met betrekking tot zorg waarop een jeugdige is aangewezen in verband met zijn psychiatrische stoornis of beperking, waarvoor een verwijzing als bedoeld in artikel 9b, vijfde lid, van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten is verstrekt voor de inwerkingtreding van deze wet, blijven gelden gedurende de periode waarvoor de verwijzing geldt, doch ten hoogste een jaar na de inwerkingtreding van deze wet, met dien verstande dat het college van de gemeente waarbinnen de jeugdige zijn woonplaats heeft, in de plaats treedt van de zorgverzekeraar van de jeugdige, bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder b, van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten.

5 Het college is er verantwoordelijk voor dat de jeugdige in situaties als bedoeld in het derde en vierde lid, de jeugdhulp die reeds is ingezet voor inwerkingtreding van deze wet, na

inwerkingtreding van deze wet kan voortzetten bij dezelfde aanbieder, indien dit redelijkerwijs mogelijk is.

Art 10.2 1 In dit artikel wordt verstaan onder:

a geestelijke gezondheidszorg:

1° geneeskundige zorg, verblijf, verzorging en verpleging als bedoeld bij of krachtens artikel 11, derde lid, van de Zorgverzekeringswet, die een persoon nodig heeft in verband met een psychiatrische stoornis of beperking;

2° dyslexiezorg als bedoeld bij of krachtens artikel 11, derde lid, van de Zorgverzekeringswet;

b jeugdige: persoon die de leeftijd van achttien jaar nog niet heeft bereikt.

2 De prestaties, bedoeld in artikel 11, eerste lid, van de Zorgverzekeringswet waarop een verzekerde jegens zijn zorgverzekeraar recht op heeft omvatten niet geestelijke gezondheidszorg aan jeugdigen.

3 De rechten en verplichtingen die op het tijdstip van de inwerkingtreding van deze wet gelden met betrekking tot geestelijke gezondheidszorg, al dan niet met verblijf, waarvoor een indicatiebesluit op grond van artikel 9b, vierde lid, van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten of artikel 14, derde lid, van de Zorgverzekeringswet is afgegeven voor de inwerkingtreding van deze wet, blijven gelden gedurende de looptijd van het indicatiebesluit, doch ten hoogste tot een jaar na de inwerkingtreding van deze wet, met dien verstande dat het college van de gemeente waarbinnen de jeugdige zijn woonplaats heeft, in de plaats treedt van de zorgverzekeraar van de jeugdige, bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder b, van de Zorgverzekeringswet.

4 De rechten en verplichtingen die op het tijdstip van de inwerkingtreding van deze wet gelden met betrekking tot geestelijke gezondheidszorg, al dan niet met verblijf, waarvoor een verwijzing op grond van artikel 14, derde lid, van de Zorgverzekeringswet of artikel 9b, vijfde lid, van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten is verstrekt voor de inwerkingtreding van deze wet, blijven gelden gedurende de periode waarvoor de verwijzing geldt, doch ten hoogste tot een jaar na de inwerkingtreding van deze wet, met dien verstande dat het college van de gemeente waarbinnen de jeugdige zijn woonplaats heeft, in de plaats treedt van de zorgverzekeraar van de jeugdige, bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder b, van de Zorgverzekeringswet.

5 Het college is er verantwoordelijk voor dat de jeugdige in situaties als bedoeld in het derde en vierde lid, de jeugdhulp die reeds is ingezet voor inwerkingtreding van deze wet, na inwerkingtreding van deze wet kan voortzetten bij dezelfde aanbieder, indien dit redelijkerwijs mogelijk is.

Art 10.2a 1 In dit artikel wordt verstaan onder:

– jeugdige: een buiten Nederland woonachtige persoon die de leeftijd van achttien jaar nog niet heeft bereikt en die hetzij op de dag voorafgaande aan de inwerkingtreding van deze wet op grond van artikel 5, eerste lid, onder b, dan wel vierde lid, van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten verzekerd is en op die dag aanspraak heeft op een vergoeding ter zake van de

kosten van zorg waarop op die dag aanspraak bestond op grond van artikel 6 van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten, hetzij bij het Zorginstituut staat geregistreerd als een in het buitenland wonend persoon die met toepassing van een Verordening van de Raad van de Europese Gemeenschappen dan wel toepassing van zodanige verordening krachtens de overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte of een verdrag inzake sociale zekerheid in geval van behoefte aan zorg recht heeft op zorg of vergoeding van de kosten daarvan, zoals voorzien in de wetgeving over de verzekering voor zorg van hun woonland;

- zorg: zorg als bedoeld in de artikelen 10.1 en 10.2 waarvan de aanspraak op grond van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten of de Zorgverzekeringswet ten gevolge van de inwerkingtreding van artikel 11.7 wet komt te vervallen en die na inwerkingtreding van artikel 11.7 van deze wet als jeugdhulp kan worden aangemerkt;
- Zorginstituut: Zorginstituut Nederland, bedoeld in artikel 58 van de Zorgverzekeringswet.

2 Personen en instellingen die ter zake van de zorg een vordering hebben op een jeugdige die aanspraak heeft op gehele of gedeeltelijke vergoeding van de kosten van die zorg, dan wel de betreffende jeugdige, zenden de nota ter vergoeding aan het Zorginstituut.

3 Het Zorginstituut kan een rechtspersoon mandaat en volmacht verlenen om namens hem besluiten te nemen of werkzaamheden te verrichten die verband houden met het verlenen van vergoedingen als bedoeld in het tweede lid.

4 De vergoedingen, bedoeld in het tweede lid, komen ten laste van het Zorgverzekeringsfonds en het Fonds langdurige zorg, bedoeld in artikel 89 van de Wet financiering sociale verzekeringen.

Art 10.3 1 In dit artikel wordt verstaan onder:

a cliënt: jeugdige of zijn ouders of pleegouders;

b jeugdige: persoon die:

1° de meerderjarigheidsleeftijd nog niet heeft bereikt,

2° de meerderjarigheidsleeftijd heeft bereikt en ten aanzien van wie op grond van artikel 77c van het Wetboek van Strafrecht recht is gedaan overeenkomstig de artikelen 77g tot en met 77gg van het Wetboek van Strafrecht, of

3° de meerderjarigheidsleeftijd doch niet de leeftijd van drieëntwintig jaar heeft bereikt, en voor wie voorzetting van jeugdzorg, die was aangevangen of waarvan de aanvraag was ingediend vóór het bereiken van de meerderjarigheidsleeftijd, noodzakelijk is of voor wie, na beëindiging van de jeugdzorg die was aangevangen vóór het bereiken van de meerderjarigheidsleeftijd, binnen een termijn van een half jaar hervatting van jeugdzorg noodzakelijk is, en

c jeugdzorg: ondersteuning van en hulp aan jeugdigen, hun ouders, stiefouders of anderen, die een jeugdige als behorende tot hun gezin verzorgen en opvoeden, bij opgroei- of opvoedingsproblemen of dreigende zodanige problemen;

2 De rechten en verplichtingen die op het tijdstip van de inwerkingtreding van deze wet gelden met betrekking tot jeugdzorg waarvoor een indicatiebesluit als bedoeld in artikel 3, derde lid, van de Wet op de jeugdzorg is afgegeven voor de inwerkingtreding van deze wet, blijven gelden

gedurende de looptijd van het indicatiebesluit, doch ten hoogste een jaar na de inwerkingtreding van deze wet, met dien verstande dat het college van de gemeente waarbinnen de jeugdige zijn woonplaats heeft, in de plaats treedt van de gedeputeerde staten van de provincie, bedoeld in artikel 3, tweede lid, van de Wet op de jeugdzorg.

3 Het college is er verantwoordelijk voor dat de jeugdige in een situatie als bedoeld in het tweede lid, de jeugdhulp die reeds is ingezet voor inwerkingtreding van deze wet, na inwerkingtreding van deze wet kan voortzetten bij dezelfde aanbieder, indien dit redelijkerwijs mogelijk is.

4 In afwijking van het tweede lid geldt ingeval sprake is van een indicatiebesluit waarin is vastgesteld dat de jeugdige aangewezen is op pleegzorg, geen einddatum voor de rechten en verplichtingen die verbonden zijn aan dit besluit jegens het college.

5 Het college is er verantwoordelijk voor dat bij de jeugdige in een situatie als bedoeld in het tweede lid, die voor inwerkingtreding van deze wet reeds is geplaatst bij een pleegouder, de pleegzorg wordt voortgezet bij dezelfde pleegouders. Hiervan kan slechts worden afgeweken indien dat voor de verlening van verantwoorde hulp noodzakelijk is.

Art 10.4 1 Het college is bevoegd tot het verwerken van persoonsgegevens, waaronder bijzondere persoonsgegevens, ten behoeve van:
- a de uitvoering van artikel 12.4, aanhef en eerste lid, onderdelen a en b;
- b de uitvoering van de artikelen 10.1, 10.2 en 10.3, en
- c het treffen van voorzieningen op het gebied van jeugdhulp en de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering voor jeugdigen of ouders in het eerste kalenderjaar na het kalenderjaar waarin de artikelen 10.1, 10.2 en 10.3 in werking zijn getreden, in aansluiting op de verstrekking van voorzieningen door het college op grond van de artikelen 10.1, 10.2 en 10.3.

2 Met betrekking tot een jeugdige of zijn ouders die ten gevolge van de inwerkingtreding van deze wet vanaf enig tijdstip niet langer aanspraak hebben op persoonlijke verzorging, verpleging, behandeling, verblijf, kortdurend verblijf, vervoer en voortgezet verblijf op grond van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten, jeugdzorg op grond van de Wet op de jeugdzorg of geestelijke gezondheidszorg op grond van Zorgverzekeringswet, verstrekken jeugdhulpaanbieders, alsmede daartoe bij ministeriële regeling door Onze Ministers aangewezen personen en organisaties, persoonsgegevens, waaronder bijzondere persoonsgegevens, aan het college van de gemeente waar de betreffende jeugdige zijn woonplaats heeft.

3 De te verstrekken gegevens betreffen ten hoogste:
- a identificerende gegevens, waaronder het burgerservicenummer, van de jeugdige;
- b gegevens betreffende de woonplaats en, indien noodzakelijk, identificerende gegevens, waaronder het burgerservicenummer, van de ouders of andere wettelijke vertegenwoordigers ten behoeve van het vaststellen van de woonplaats;
- c gegevens betreffende de jeugdhulpaanbieder die de jeugdhulp ten tijde van de gegevensverstrekking verleent, alsmede gegevens betreffende de jeugdhulpaanbieder die de

jeugdhulp zal verlenen op 1 januari van het kalenderjaar waarop de artikelen 10.1, 10.2 en 10.3 in werking treden;

d gegevens, waaronder bijzondere persoonsgegevens, betreffende de ten tijde van de gegevensverstrekking verleende of geïndiceerde jeugdhulp, uitvoering van de kinderbeschermingsmaatregel of jeugdreclassering, voor zover deze verstrekking noodzakelijk is voor het treffen van aansluitende voorzieningen op het gebied van jeugdhulp, de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen of jeugdreclassering, en

e gegevens betreffende de leveringsvorm van de jeugdhulp.

4 Het ontvangende college zendt de gegevens door aan een ander college, indien het van mening is dat het andere college dient te worden aangemerkt als het college van de gemeente waarbinnen de jeugdige zijn woonplaats heeft. Zo nodig treedt het ontvangende college daartoe in overleg met andere colleges teneinde de gemeente waarbinnen de jeugdige zijn woonplaats heeft vast te stellen. Het ontvangende college bericht de verstrekker, bedoeld in het tweede lid, indien sprake is van doorzending.

5 Jeugdhulpaanbieders informeren de jeugdige of zijn ouders voorafgaande aan de verstrekking van de gegevens, tenzij dit onmogelijk blijkt of een onevenredige inspanning vergt.

6 De gegevens, bedoeld in het tweede lid tot en met vierde lid, worden uiterlijk 31 januari van het eerste kalenderjaar na het kalenderjaar waarop de artikelen 10.1, 10.2 en 10.3 in werking treden door het college vernietigd, tenzij de gegevens noodzakelijk zijn voor de uitvoering van een aansluitende voorziening op het gebied van jeugdhulp of de uitvoering van een kinderbeschermingsmaatregel of jeugdreclassering als bedoeld in het eerste lid, onderdeel c dan wel ter voldoening aan een wettelijk voorschrift bewaard dienen te blijven.

7 Bij regeling van Onze Ministers worden nadere regels gesteld omtrent de inhoud van de gegevens, bedoeld in het tweede en derde lid, de categorieën van jeugdhulpaanbieders en overige door Onze Ministers aangewezen personen en organisaties, bedoeld in het tweede lid, die de gegevens verstrekken, de wijze en het tijdstip van het verstrekken van de gegevens, bedoeld in het tweede en derde lid, en het bericht als bedoeld in het vierde lid. Daarbij kan bepaald worden dat de gegevens of het bericht verstrekt worden aan en verwerkt worden door Onze Ministers of een door hen aan te wijzen tijdelijke voorziening.

Art 10.4a 1 Een aanvraag als bedoeld in artikel 7, eerste lid, van de Wet op de jeugdzorg, die is ingediend voor de inwerkingtreding van artikel 11.7 van deze wet, wordt in de stand van behandeling waarin deze zich bevindt door de stichting, bedoeld in artikel 1 van de Wet op de jeugdzorg, zoals deze luidde op de dag voorafgaand aan de inwerkingtreding van artikel 11.7 van deze wet, uiterlijk op de dag voor de inwerkingtreding van artikel 11.7 van deze wet overgedragen aan het college van de gemeente waarbinnen de jeugdige zijn woonplaats heeft, teneinde het college in de gelegenheid te stellen op grond van deze wet over de aanvraag een beslissing te nemen.

2 Een aanvraag van een jeugdige, die tevens verzekerde is in de zin van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten voor zorg waarvan de aanspraak op grond van de Algemene Wet

Bijzondere Ziektekosten ten gevolge van de inwerkingtreding van artikel 11.7 van deze wet komt te vervallen en die na inwerkingtreding van artikel 11.7 van deze wet als jeugdhulp kan worden aangemerkt waarvoor het college is gehouden een voorziening op grond van deze wet te treffen, die is ingediend voor de inwerkingtreding van artikel 11.7 van deze wet, wordt binnen twee weken na de inwerkingtreding van artikel 11.7 van deze wet in de stand waarin het zich bevindt, door het daartoe bevoegde indicatieorgaan, de stichting, bedoeld in artikel 9b, eerste en vierde lid, van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten, zoals deze luidde op de dag voorafgaand aan de inwerkingtreding van deze wet, dan wel door de door Onze Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport aangewezen persoon als bedoeld in artikel 53 van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten, overgedragen aan het college van de gemeente waarbinnen de jeugdige zijn woonplaats heeft, teneinde het college in de gelegenheid te stellen op grond van deze wet over de aanvraag een beslissing te nemen.

3 Een aanvraag van een jeugdige, die tevens verzekerde is in de zin van Zorgverzekeringswet voor zorg waarvan de aanspraak op grond van de Zorgverzekeringswet ten gevolge van de inwerkingtreding van deze wet komt te vervallen en die na inwerkingtreding van artikel 11.7 van deze wet als jeugdhulp kan worden aangemerkt waarvoor het college is gehouden een voorziening op grond van deze wet te treffen, die is ingediend voor de inwerkingtreding van artikel 11.7 van deze wet, wordt binnen twee weken na de inwerkingtreding van artikel 11.7 van deze wet in de stand waarin het zich bevindt, door de stichting, bedoeld in artikel 1 van de Wet op de jeugdzorg, zoals deze luidde op de dag voorafgaand aan de inwerkingtreding van deze wet, overgedragen aan het college van de gemeente waarbinnen de jeugdige zijn woonplaats heeft, teneinde het college in de gelegenheid te stellen op grond van deze wet over de aanvraag een beslissing te nemen.

4 Het in het tweede lid bedoelde bevoegde indicatieorgaan of stichting dan wel de door Onze Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport aangewezen persoon, alsmede de in het derde lid bedoelde stichting, zenden binnen twee weken na de dag waarop artikel 11.7 van deze wet in werking treedt aan het college de persoonsgegevens van de verzekerde, waaronder persoonsgegevens betreffende de gezondheid als bedoeld in de Wet bescherming persoonsgegevens, die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de taak, bedoeld in het tweede en derde lid.

5 Het college is bevoegd tot het verwerken van de persoonsgegevens die overeenkomstig het vierde lid aan hem zijn verstrekt, voor zover dat noodzakelijk is om op de aanvraag te beslissen.

Art 10.5 1 Een verzoek om een machtiging of een voorlopige machtiging als bedoeld in de artikelen 29b respectievelijk 29c van de Wet op de jeugdzorg ingediend voor het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet, gelden met ingang van dat tijdstip als een verzoek om een machtiging als bedoeld in de artikelen 6.1.2 respectievelijk 6.1.3 van deze wet.

2 Een machtiging en een voorlopige machtiging als bedoeld in de artikelen 29b respectievelijk 29c van de Wet op de jeugdzorg verleend voor het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet, gelden

met ingang van dat tijdstip als een machtiging als bedoeld in de artikelen 6.1.2 respectievelijk 6.1.3 van deze wet.

Art 10.6 1 In dit artikel en in de artikelen 10.7 en 10.11 wordt verstaan onder bureau jeugdzorg: stichting die een bureau jeugdzorg onder de Wet op de jeugdzorg in stand hield, zoals die wet luidde tot de inwerkingtreding van artikel 11.7, eerste lid.

2 Voogdij en voorlopige voogdij, uitgeoefend door een bureau jeugdzorg of gemandateerd aan een instelling met een landelijk bereik die op het tijdstip van inwerkingtreding van artikel 11.7, eerste lid, is gecertificeerd, berust met ingang van dat tijdstip bij die gecertificeerde instelling.

3 Het tweede lid is van overeenkomstige toepassing met betrekking tot ondertoezichtstelling, voorlopige ondertoezichtstelling en jeugdreclassering.

Art 10.7 1 Voogdij of voorlopige voogdij, uitgeoefend door een bureau jeugdzorg of gemandateerd aan een instelling met een landelijk bereik die op het tijdstip van inwerkingtreding van artikel 11.7, eerste lid, niet is gecertificeerd, blijft met ingang van dat tijdstip, doch voor ten hoogste een jaar nadien, uitgeoefend worden door dat bureau jeugdzorg of door die gemandateerde instelling met een landelijk bereik.

2 Ondertoezichtstelling en voorlopige ondertoezichtstelling, opgedragen aan een bureau jeugdzorg of gemandateerd aan een instelling met een landelijk bereik die op het tijdstip van inwerkingtreding van artikel 11.7, eerste lid, niet is gecertificeerd, blijft met ingang van dat tijdstip en totdat de kinderrechter een verlenging van de ondertoezichtstelling of een ondertoezichtstelling heeft uitgesproken, uitgevoerd worden door dat bureau jeugdzorg of door die gemandateerde instelling met een landelijk bereik.

3 Jeugdreclassering, uitgeoefend door een bureau jeugdzorg of gemandateerd aan een instelling met een landelijk bereik die op het tijdstip van inwerkingtreding van artikel 11.7, eerste lid, niet is gecertificeerd, blijft met ingang van dat tijdstip, doch voor ten hoogste een jaar nadien, uitgeoefend worden door dat bureau jeugdzorg of door die gemandateerde instelling met een landelijk bereik.

Art 10.8 1 Voogdij, voorlopige voogdij of tijdelijke voogdij, uitgeoefend door de rechtspersoon, bedoeld in artikel 302, tweede lid, van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek, die op het tijdstip van inwerkingtreding van artikel 11.7, eerste lid, als een gecertificeerde instelling wordt aangemerkt, berust met ingang van dat tijdstip bij die gecertificeerde instelling.

2 Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing met betrekking tot de taken van de rechtspersoon, bedoeld in artikel 256, eerste lid, van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek.

Art 10.9 1 Voogdij, voorlopige voogdij of tijdelijke voogdij uitgeoefend door de rechtspersoon, bedoeld in artikel 302, tweede lid, van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek, die op het tijdstip van inwerkingtreding van artikel 11.7, eerste lid, niet als een gecertificeerde instelling wordt

aangemerkt, blijft met ingang van dat tijdstip, doch voor ten hoogste een jaar nadien opgedragen aan de rechtspersoon.

2 Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing met betrekking tot de taken van de in artikel 256, eerste lid, van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek bedoelde rechtspersoon.

Art 10.10 In afwijking van artikel 3.2, tweede lid, kan een gemandateerde instelling met een landelijk bereik ook jeugdhulp aanbieden voor ten hoogste een jaar na inwerkingtreding van artikel 11.7, eerste lid.

Art 10.11 In het kalenderjaar waarin artikel 11.7, eerste lid, in werking treedt, besteden de colleges van de bij regeling van Onze Ministers aangewezen gemeenten bij het in die regeling aangewezen bureau jeugdzorg of zijn rechtsopvolger minimaal tachtig procent van het budget dat door de provincie in 2014 is verstrekt aan dat bureau jeugdzorg met het oog op de uitvoering van zijn wettelijke taken.

Art 10.12 [Vervallen per 28-02-2017]

Hoofdstuk 11. Wijziging van andere wetten

Art 11.1 [Wijzigt de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten.]
Art 11.3 [Wijzigt de Zorgverzekeringswet.]
Art 11.4 [Wijzigt de Wet marktordening gezondheidszorg.]
Art 11.6 [Wijzigt het Wetboek van Strafrecht.]

Art 11.7 1 De Wet op de jeugdzorg wordt ingetrokken, met dien verstande dat:
a zij van toepassing blijft op de financiële verantwoording, vaststelling, uitbetaling van op grond van die wet verleende subsidies en uitkeringen en op de vaststelling en inning op grond van die wet van de ouderbijdragen, en
b hoofdstuk VII van de Wet op de jeugdzorg van toepassing blijft op het verstrekken en verwerken van gegevens die betrekking hebben op het laatste kalenderjaar voor die intrekking.

2 In wettelijke procedures en rechtsgedingen tegen besluiten die op grond van de Wet op de jeugdzorg zijn genomen, dan wel op tegen deze besluiten in te stellen of ingestelde beroepen, blijven, zowel in eerste aanleg als in verdere instantie, de regels van toepassing, die golden voor de intrekking van die wet. Indien het een besluit betreft dat is genomen door een stichting als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de jeugdzorg, treedt het college van de gemeente waar de jeugdige zijn woonplaats heeft in de plaats van die stichting.

Art 11.8 [Wijzigt de Wet publieke gezondheid.]

Hoofdstuk 12. Slotbepalingen

Art 12.1 1 Bij algemene maatregel van bestuur kunnen met het oog op een doelmatigere en doeltreffendere uitvoering van deze wet, waarbij een optimale samenhangende uitvoering van het vrijwillige en

het gedwongen kader voorop staat, regels worden gesteld voor een periode van ten hoogste drie jaar ten behoeve van experimenten, waarbij afgeweken kan worden van artikel 3.2, tweede lid.

2 In een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in het eerste lid worden in ieder geval de voorwaarden voor het experiment bepaald en tevens welk resultaat met het experiment wordt beoogd.

3 Onze Ministers zenden drie maanden voor het einde van de werkingsduur van een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in het eerste lid aan de beide kamers der Staten-Generaal een verslag over de doelmatigheid en doeltreffendheid van het experiment, alsmede een standpunt inzake de voortzetting van die maatregel, anders dan als experiment.

4 Bij algemene maatregel van bestuur kunnen experimenten als bedoeld in het eerste lid na afloop van de looptijd worden voortgezet tot een structurele voorziening is getroffen, doch niet langer dan met een tijdsduur van ten hoogste twee jaar.

Art 12.2 Onze Ministers zenden binnen drie jaar na de inwerkingtreding van de wet aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk.

Art 12.3 1 Indien een gecertificeerde instelling geheel of ten dele is gevormd uit een stichting als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de Wet op de jeugdzorg, gaan de verplichtingen die ingevolge de Archiefwet 1995 en de artikelen 55 en 56 van de Wet op de jeugdzorg op die stichting rusten over op de gecertificeerde instelling, behoudens het bepaalde in het vijfde lid. Onder stichting wordt in dit artikel mede verstaan een gemandateerde instelling met een landelijk bereik.

2 Indien een of meer gecertificeerde instellingen zijn gevormd uit een of meer stichtingen als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de Wet op de jeugdzorg, treffen zij gezamenlijk een regeling ten aanzien van de in het eerste lid bedoelde verplichtingen onderscheidenlijk een voorziening als bedoeld in artikel 4, eerste lid, van de Archiefwet 1995.

3 Een regeling of voorziening als in het tweede lid bedoeld strekt ertoe dat alle verplichtingen, bedoeld in het eerste lid, worden belegd.

4 Indien uit een stichting geen gecertificeerde instelling wordt gevormd, treft de stichting een regeling onderscheidenlijk voorziening met een of meer gecertificeerde instellingen of gemeenten, behoudens het bepaalde in het vijfde lid. Het tweede en derde lid zijn van overeenkomstige toepassing.

5 Indien een taak of bevoegdheid als bedoeld in de artikelen 5 tot en met 11 van de Wet op de jeugdzorg, die werd uitgevoerd door een stichting als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van die wet, krachtens deze wet bij het college berust, gaan de verplichtingen, bedoeld in het eerste lid, ten aanzien van een dossier over op dat college voor zover dat college dat dossier van de gecertificeerde instelling heeft ontvangen ten behoeve van de toeleiding naar, advisering over,

bepaling van, het inzetten van of de bekostiging van een voorziening op het gebied van jeugdhulp.

6 In afwijking van het vijfde lid gaan dossiers gevormd bij de uitvoering van de taken, bedoeld in artikel 11, eerste lid, van de Wet op de jeugdzorg, en de in het eerste lid bedoelde verplichtingen met betrekking tot die dossiers, over op het advies- en meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling.

7 Overdracht van bescheiden ingevolge dit artikel geschiedt in goede, geordende en toegankelijke staat. Hiervan maakt de overdragende partij een verklaring van vervreemding op.

Art 12.3a 1 Archiefbescheiden en de daarmee samenhangende verplichtingen, bedoeld in de Archiefwet 1995, met betrekking tot zorg waarvoor een aanvraag als bedoeld in artikel 10.4a, tweede lid, is ingediend bij een indicatieorgaan als bedoeld in artikel 9a van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten en waarover op de datum van inwerkingtreding van artikel 11.7 nog geen besluit is genomen, worden door dat indicatieorgaan overgedragen aan het college van de gemeente waar de jeugdige zijn woonplaats heeft en dat gehouden is een voorziening op grond van deze wet te treffen.

2 Voor zover de archiefbescheiden, bedoeld in het eerste lid, zorg betreffen waarvoor op de datum van inwerkingtreding van artikel 11.7 een indicatiebesluit is afgegeven, is het indicatieorgaan, bedoeld in artikel 9a van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten, zorgdrager als bedoeld in artikel 1 van de Archiefwet 1995 voor zover de archiefbescheiden niet overeenkomstig de Archiefwet 1995 zijn overgebracht naar een archiefbewaarplaats.

3 Het indicatieorgaan, bedoeld in het tweede lid, draagt na ontvangst van een daartoe strekkende kennisgeving door het college van de gemeente waar de jeugdige zijn woonplaats heeft, de archiefbescheiden binnen vier weken over aan het college, voor rekening en risico van dat college, indien het zorg betreft waarvoor dat college is gehouden een voorziening op grond van deze wet te treffen en deze bescheiden daartoe noodzakelijk zijn, teneinde dit college in de gelegenheid te stellen deze te kopiëren. Het college geeft de archiefbescheiden binnen vier weken na ontvangst terug.

Art 12.4 1 Het college en de gemeenteraad bereiden zich tijdig en adequaat voor op hetgeen waarvoor zij verantwoordelijk zijn vanaf het moment dat de bepalingen van deze wet in werking treden, en waarborgen daarbij in het bijzonder:

a de continuïteit van de verlening van jeugdhulp, de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering;
b de infrastructuur die noodzakelijk is om jeugdigen en ouders de continuïteit, bedoeld in onderdeel a, te kunnen bieden;
c een beperking van de frictiekosten, en
d het functioneren van advies- en meldpunten voor huiselijk geweld en kindermishandeling.

2 De gemeenteraad stelt het beleidsplan, bedoeld in artikel 2.2, en de verordening, bedoeld in artikel 2.9, vast voor 1 november van het kalenderjaar waarin dit artikel in werking treedt.

3 Ten behoeve van de uitvoering van het eerste lid en van artikel 2.6, eerste lid, onder a, sluiten de colleges ten behoeve van het jaar 2015 met door Onze Ministers aan te wijzen organisaties die een cruciale functie op het gebied van jeugdhulp vervullen en die voor de continuïteit van hun te leveren voorzieningen afhankelijk zijn van een groot aantal gemeenten, tijdig doch in ieder geval voor 1 november 2014 overeenkomsten waarin ter waarborging van de continuïteit van de verlening van jeugdhulp en het behoud van de daarvoor noodzakelijke infrastructuur afspraken zijn gemaakt over:
   a het budget;
   b de bevoorschotting, en
   c de te hanteren tarieven.

Art 12.5 Het college publiceert voor het eerst voor 1 juli van het tweede kalenderjaar na het kalenderjaar waarin artikel 2.10 in werking is getreden, de uitkomsten van het in artikel 2.10 van deze wet juncto artikel 2.5.1, eerste lid, van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 bedoelde onderzoek en verstrekt gelijktijdig de in artikel 7.4.2 juncto 7.4.1, eerste lid, bedoelde gegevens aan Onze Ministers.

Art 12.6 [Wijzigt de Wijzigingswet Burgerlijk Wetboek Boek 1, enz. (herziening maatregelen kinderbescherming), kamerstuk 32015.]

Art 12.7 De artikelen 1.1, 2.2, 2.9, 2.15, 3.4, 10.4, en 12.4 treden in werking op de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst. De overige artikelen van deze wet treden in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Art 12.8 Deze wet wordt aangehaald als: Jeugdwet.

41 Evaluatie Wet Kinderombudsman
42 Derde evaluatie Wet inzake bloedvoorziening
43 Eerste evaluatie Jeugdwet

Deze rapporten zijn te downloaden en in de meeste gevallen ook te bestellen via *www.zonmw.nl/evaluatieregelgeving*

Programma Evaluatie Regelgeving

ZonMw stimuleert
gezondheidsonderzoek en
zorginnovatie

Laan van Nieuw Oost-Indië 334
2593 CE Den Haag
Postbus 93245
2509 AE Den Haag
Telefoon 070 349 51 11
info@zonmw.nl
www.zonmw.nl

250/01/2018/ZW ISBN / EAN 9789057631511

ZonMw