

# 8

## Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

### 8.1 Inleiding

Vanaf 1 Januari 2015 is de Jeugdwet van kracht<sup>772</sup>, 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<sup>773</sup>.

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<sup>774</sup>.

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/j9vhwbtbnzpbzcc/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 *tussenevaluatie*. Deze evaluatie is daarbij geen evaluatie van de *jeugdhulp*, maar een *tussenevaluatie* van de *Jeugdwet*. 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, gevolgd 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 mogelijk 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 eerstelijns hulp was, is in veel gemeenten nu georganiseerd in (sociale) wijkteams, buurtteams of wijknetwerken<sup>775</sup>. 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 justitiële 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 inkoopstelsel 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<sup>776</sup>. 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 cliënten 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 Jeugdpsychiatrie, 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 cliënten 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 betrokken 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 transitie 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 domeinoverstijgend 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 jeugdhulpverleners 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<sup>777</sup>.

**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 rolconflict.

### 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 geïllustreerd 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 lerende 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 cliëntenperspectief 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 ontplooiën 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 “Wijleindhoven 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 specialistische 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. Rechter 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 eerste 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 jeugd domein 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 doen 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.