

1

Achtergrond van deze evaluatie

1.1 Inleiding

Vanaf 1 Januari 2015 is de Jeugdwet van kracht¹. Het doel van de Jeugdwet wordt als volgt omschreven: “Het doel is om het jeugdstelsel te vereenvoudigen en het efficiënter en effectiever te maken, met het uiteindelijke doel het versterken van de eigen kracht van de jongere en van het zorgend en probleemoplossend vermogen van diens gezien en sociale omgeving”². Daarvoor is een transformatie nodig in de hulp die aan gezinnen wordt geboden, meer gericht op preventie, het bieden van juiste, integrale, hulp op maat voor gezinnen, waarbij wordt uitgegaan van de eigen kracht van gezinnen en hun sociale omgeving en er meer ruimte is voor professionals door vermindering van de regeldruk. De bestuurlijke en financiële randvoorwaarde om dit te realiseren is de decentralisatie van alle vormen van jeugdhulp naar de gemeente, zo wordt in de memorie van toelichting gesteld³. De Jeugdwet heeft daarnaast ook nog als doel om ieder kind te verzekeren van de bescherming en zorg die nodig zijn voor zijn of haar welzijn en toegang tot voorzieningen voor gezondheidszorg (art. 3 en 24 Internationaal verdrag inzake de rechten van het kind).

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

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

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

1 <https://www.eerstekamer.nl/9370000/1/j9vhwbtbnzpbzcc/vjpmhjhwhaym/f=y.pdf>; (Staatsblad, 2014, 105)

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

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

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

1.2 De Jeugdwet in grote lijnen

1.2.1 De aanleiding van de Jeugdwet

In 2009 verscheen de evaluatie van de Wet op de jeugdzorg (Wjz). Deze wet regelde de toegang tot de jeugdzorg (via de Bureaus Jeugdzorg), de provinciaal gefinancierde jeugd- en opvoedhulp en de uitvoering van de jeugdbescherming en jeugdreclassering. Naast veel positieve punten, bevatte deze evaluatie ook een aantal kritische punten die van dusdanige aard waren dat een ingrijpende wijziging van het jeugdstelsel nodig werd geacht.⁴ In dezelfde periode publiceerde de parlementaire werkgroep Toekomstverkenning Jeugdzorg haar conclusies⁵. In de memorie van toelichting op de Jeugdwet wordt geconstateerd dat de aanbevelingen van de parlementaire werkgroep in lijn liggen met de bevindingen van de evaluatie van de Wjz.

In de memorie van toelichting wordt enerzijds gesteld dat de Nederlandse jeugd tot de gelukkigste ter wereld behoort. De meeste jongeren in Nederland beoordelen hun leven positief: 9 op de 10 is gelukkig en een even grote groep is tevreden met het leven dat geleid wordt. Slechts 2 procent zegt ongelukkig of ontevreden te zijn⁶. Daarnaast wordt geconstateerd dat het toenmalige stelsel tekortkomingen kende:

- a Een te grote druk op gespecialiseerde zorg, waarbij onvoldoende gebruik wordt gemaakt van preventieve en lichte ondersteuning, van zorg en van de kracht van de jeugdige zelf en zijn sociale omgeving;
- b Tekortschietende samenwerking rond kinderen en gezinnen, als gevolg van deze verschillende bestuurslagen en verschillende wettelijke systemen. Hierdoor is sprake van gescheiden financieringsstromen en gescheiden verantwoordelijkheden;
- c Afwijkend gedrag wordt onnodig gemedicaliseerd;
- d Het kosten opdrijvend effect als afgeleide van deze knelpunten.

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

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

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

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

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

1.2.2 Het domein van de Jeugdwet

De Jeugdwet omvat een breed domein. Voorafgaand aan de Jeugdwet waren de gemeenten verantwoordelijk voor jeugdwelzijn, preventie, jeugdgezondheidszorg en pedagogische ondersteuning. De provincie financierde bureaus jeugdzorg en ambulante en (semi-)residentiele jeugd- en opvoedhulp en pleegzorg. Verzekeraars financierden de jeugd-ggz, en via de verzekeraars liep de AWBZ-gefinancierde hulp aan jeugdigen met een licht verstandelijke beperking. Daarnaast financierde het Ministerie van Veiligheid en Justitie de gesloten jeugdzorg en jeugdreclassering. Nu valt de financiering onder de verantwoordelijkheid van de gemeente. Het gaat om basisvoorzieningen, preventie, basiszorg en de intensievere hulp. De gemeente heeft de financiële en bestuurlijke verantwoordelijkheid voor deze hulp gekregen⁷. In 2015, het eerste jaar van de Jeugdwet, ontving één op de tien jongeren tot 18 jaar jeugdhulp⁸. Ruim driekwart daarvan ontving ambulante jeugdhulp en 12% ontving jeugdhulp met verblijf (waarvan iets meer dan de helft in een pleeggezin woont). De toegang, de specialistische jeugdhulp en organisaties die zich richten op veiligheid/ gedwongen kader vormen tezamen het nieuwe zorglandschap voor jeugdhulp. Samen bieden zij jeugdhulp door middel van preventie, vroegsignalering, diagnostiek, ondersteuning en behandeling van lichte tot complexe en meervoudige problematiek van jeugdigen en gezinnen.

In de memorie van toelichting op de Jeugdwet wordt beschreven dat de jeugdbescherming en de jeugdreclassering twee bijzondere taken zijn. Tezamen worden zij, vanwege het verplichtende karakter voor ouder en kind, ook wel het gedwongen kader wordt genoemd. Dit gedwongen kader besloeg voorafgaand aan de invoering van de Jeugdwet ongeveer 10% van het totale budget dat in de jeugdzorg omging⁹. Beide domeinen, het gedwongen kader en het vrijwillige kader, zijn in één wet vervat. Dit wordt mede gemotiveerd door te stellen dat verwacht mag worden dat het laagdrempelig, vroegtijdig en integraal aanbieden van jeugdhulp kan leiden tot een verminderd beroep op gedwongen hulp, aldus de memorie van toelichting. Hierin wordt gesteld dat “door de bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheid voor jeugdbescherming en jeugdreclassering bij de gemeente te beleggen, krijgt één bestuurslaag de regie op het zorgcontinuüm van vroeghulp, gedwongen kader en passende nazorg. Zorg, afgestemd op de jongere en diens omgeving komt daardoor gemakkelijker tot stand. Bovendien ligt in deze opzet de prikkel besloten voor de gemeente om extra te investeren in preventie, vroeghulp en hulp tot zelfhulp”¹⁰.

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

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

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

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

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

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

Transitie en transformatie

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

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

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

Transformatiedoel 2: meer samenhang

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

Transformatiedoel 3: Meer ruimte voor professionals

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

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

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

1.2.3 Waarborgen in de Jeugdwet

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

Waarborg: jeugdhulpplicht

Artikel 2.3 van de Jeugdwet voorziet in een jeugdhulpplicht voor gemeenten¹². De gemeente is verplicht een jeugdhulpvoorziening te treffen, indien de jeugdigen en zijn¹³ ouders deze voorziening nodig hebben in verband met opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen. Deze verplichting bestaat alleen voor jeugdigen die hun woonplaats in de gemeente hebben en voor zover de eigen mogelijkheden en het probleemoplossend vermogen van de jeugdige en zijn ouders ontoereikend zijn. De gemeente is daarbij verantwoordelijk voor en dient waarborgen te bieden voor zowel de toegang tot de jeugdzorg als voor een toereikend aanbod van voorzieningen.

Kwaliteitswaarborgen

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

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

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

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

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

Waarborgen van de rechtspositie

Eén van de doelen van de Jeugdwet is om jeugdigen en ouders meer invloed te geven op de kwaliteit van zorg die hen geboden wordt, met als uitgangspunt dat ‘met hen wordt gesproken en niet over hen’. Zij moeten worden betrokken bij hun eigen ondersteuningsproces, waarbij wordt uitgegaan van hun eigen mogelijkheden om regie te voeren over hun leven.¹⁴ Dit wordt in de Jeugdwet onder andere vorm gegeven door bepalingen over de verplichte informatie aan jeugdigen en ouders over de te verlenen jeugdhulp, het vereiste dat zij toestemming voor de inzet van jeugdhulp moeten geven¹⁵ en bepalingen over dossiervorming en privacy. Ook voorziet de wet in een effectieve en laagdrempelige klachtbehandeling en het realiseren van medezeggenschap van jeugdigen en hun ouders. Verder bevat de Jeugdwet bepalingen over onder meer de verantwoordelijkheid van de gemeente om een onafhankelijke vertrouwenspersoon in te stellen, de verplichting van gemeenten om ervoor te zorgen dat bij de uitvoering van kindbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering redelijkerwijs rekening wordt gehouden met de gezondheid, levensovertuiging en culturele achtergrond van de jeugdige en zijn ouders en om waar mogelijk keuzevrijheid te bieden met betrekking tot jeugdhulpvoorzieningen. Verder moeten gemeenten hun burgers en cliënten betrekken bij de totstandkoming van jeugdhulpbeleiden de uitvoering van dat beleid. Bij amendement is verder toegevoegd dat cliënten de gelegenheid moeten krijgen zelf een familiegroepsplan op te stellen.¹⁶ Ten slotte kunnen de jeugdige, zijn ouders en andere betrokkenen (bezwaar en) beroep aantekenen tegen bepaalde beslissingen die betrekking hebben op jeugdhulp, - bescherming of -reclassering.

1.2.4 Assumpties ten aanzien van de effecten van de Jeugdwet

Achter elke wet zitten aannames, assumpties, over de manier waarop met deze wet de beoogde beleidsdoelen bereikt kunnen worden. Dat geldt ook de Jeugdwet. Deze assumpties zijn de ideeën van de wetgever over de manier waarop hij verwacht dat de Jeugdwet gaat ‘werken’, zodat de gewenste doelen bereikt worden. In de memorie van toelichting licht de wetgever de assumpties achter de Jeugdwet toe¹⁷. De wetgever ziet decentralisatie als essentiële voorwaarde voor het beoogde veranderingsproces. Uit deze tekst kunnen de volgende drie assumpties worden afgeleid¹⁸:

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

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

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

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

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

BMC Health Services Research, 12 (2012) 441

- Eerder kende het jeugdstelsel verschillende sectoren met elk een eigen financiering- en verantwoordingsstelsel. Met de decentralisatie van het jeugdstelsel komt de bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheid voor het jeugdterrein te liggen bij de gemeente. De assumptie is dat dit voor de gemeente een prikkel oplevert om extra te investeren in preventie, vroeghulp en hulp tot zelfhulp.
- De tweede assumptie is dat gemeenten beter, dan in de situatie onder voorgaande wetgeving, in staat zijn om integraal beleid te ontwikkelen en maatwerk te bieden, afgestemd op de lokale situatie en uitgaande van de mogelijkheden (eigen kracht) en de behoeften van individuele jeugdigen en hun ouders. Gemeenten kunnen daarbij makkelijker verbindingen te leggen tussen zorg, lokaal gezondheidsbeleid, onderwijs, werk en inkomen, sport en veiligheid.
- De derde, vrij impliciete, assumptie is dat de actoren in het jeugdstelsel, als gevolg van de decentralisatie, hun werkwijzen daadwerkelijk vernieuwen in het licht van de hiervoor genoemde transformatiedoelen van de stelselwijziging.

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

1.2.5 De rol van de gemeenten

De decentralisaties¹⁹ hebben ingrijpende consequenties voor gemeenten. Met de decentralisaties hebben gemeenten er in een relatief korte periode een groot werkveld bij gekregen, met een navenant grote impact op de gemeentelijke begroting. Dit vraagt van gemeenten grote bestuurskracht. Reeds in 2008 werd geconstateerd dat het decentralisatiebeleid gemeenten voor forse uitdagingen heeft gesteld²⁰. Boogers ea stellen: “Steeds weer hebben gemeenten met creatieve oplossingen grote problemen weten te voorkomen”. Maar ook stellen zij dat de grenzen van de gemeentelijke veerkracht inmiddels bereikt zijn voor het realiseren van lokaal maatwerk. In een, later, advies van de Raad voor Volksgezondheid & Zorg (2014) wordt als tweede aanbevolen: “Bevorder ondertussen de ontwikkeling van relevante competenties van gemeenten ...”.²¹ Kennelijk zijn die competenties niet vanzelfsprekend aanwezig.

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

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

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

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

21 Raad voor de Volksgezondheid & Zorg, Gemeentezorg, 2014

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

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

Overigens is de gemeente niet de enige bestuurslaag met verantwoordelijkheid voor de jeugdhulp. Omdat Nederland zich moet houden aan internationale verplichtingen, heeft het Rijk een stelselverantwoordelijkheid voor de jeugdhulp. Volgens de memorie van toelichting bij de Jeugdwet vervult het Rijk vanuit haar systeemverantwoordelijkheid een kaderstellende, stimulerende en ondersteunende rol²².

1.2.6 Démedicalisering en civil society

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

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

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

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

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

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

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

1.2.7 De financiële kant

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

In 2011 werd berekend dat de hoogte van het in 2015 naar gemeenten over te hevelen macrobudget €3,5 miljard bedraagt²³. In 2015 werd tegelijk met de invoering van de Jeugdwet een bezuiniging (450 miljoen²⁴) doorgevoerd op de jeugdhulp. In een Kamerdebat in de Eerste Kamer werd door verschillende senatoren aangegeven dat de koppeling van deze bezuinigingen aan de stelselwijziging ongewenst is²⁵. In zijn reactie gaf de staatssecretaris van het Ministerie van VWS aan dat die bezuinigingen in zekere zin los staan van de stelselwijziging, maar hoe dan ook noodzakelijk zijn. Hij stelde ook: “Door de stelselwijziging is de overheid beter in staat om bezuiniging te managen, omdat er (financiële) prikkels ontstaan om de integrale samenwerking voor elkaar te krijgen.”

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

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

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

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

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

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

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

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

1.3 Opzet van deze evaluatie

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

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

- 1 Hoe wordt de Jeugdwet in de praktijk uitgevoerd?
- 2 Bewegen de resultaten zich in de beoogde richting van de nagestreefde transformatiedoelen en in hoeverre dragen de gemeenten daaraan bij?
- 3 Welke mogelijkheden zijn er om de implementatie van de Jeugdwet te verbeteren en mogelijke knelpunten die in de uitvoeringspraktijk spelen, op te lossen?
- 4 Biedt de Jeugdwet een doelmatig wettelijk kader voor jeugdigen en gezinnen die jeugdhulp of bescherming behoeven en de te realiseren transformatie? Lijken er bijstellingen van de wet nodig en zo ja welke mogelijkheden zijn er om dit kader te verbeteren?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.3.1 Tussenevaluatie

Deze evaluatie geeft geen definitief antwoord op de vraag of de Jeugdwet al dan niet is geslaagd, of detransformatiedoelen gerealiseerd zijn. Daar is het nog te vroeg voor. De effecten van de Jeugdwet zijn afhankelijk van de manier waarop gemeenten de uitvoering ter hand nemen en de reacties hierop in het veld. Dit zijn processen die veel tijd zullen nemen. Het zijn ook geen lineaire processen, maar veel eerder interactieve processen. Het veld reageert op de gemeente, op grond van die reacties zal een gemeente zijn beleid aanpassen wat weer zal leiden tot andere reacties van het veld. In dit proces speelt ook de landelijke overheid, gezien haar systeemverantwoordelijkheid, een rol²⁹. Zo zijn per 1 januari 2015 diverse wetswijzigingen ingevoerd. Hierbij gaat het niet alleen om (kleine) reparaties, maar ook om wezenlijke veranderingen naar aanleiding van bestaande knelpunten. Naar aanleiding van onduidelijkheid in de rechtspraak is bijvoorbeeld met de Verzamelwet VWS 2016³⁰ artikel 2.11 lid 1 Jeugdwet zo aangepast, dat duidelijk is dat de taken die het college van B&W op basis van de Jeugdwet heeft, gedelegeerd kunnen worden. Met de Veegwet³¹ is onder meer de rechtsbescherming van betrokkenen bij beslissingen in het kader van verzoeken over persoonsgegevens nader geregeld. Verder is per 1 januari 2016 de ouderbijdrage voor jeugdhulp vervallen,³² nadat duidelijk werd dat

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

30 *Stb.* 2016, 270.

31 *Stb.* 2016, 269 en 270.

32 *Stb.* 2016, 191.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.3.3 Onderdelen van deze evaluatie

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Belangrijkste wijziging:

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

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

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

Belangrijkste wijzigingen:

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

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

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

Belangrijkste wijziging:

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

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

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

Belangrijkste wijziging:

- Ouderbijdrage jeugdhulp afgeschaft