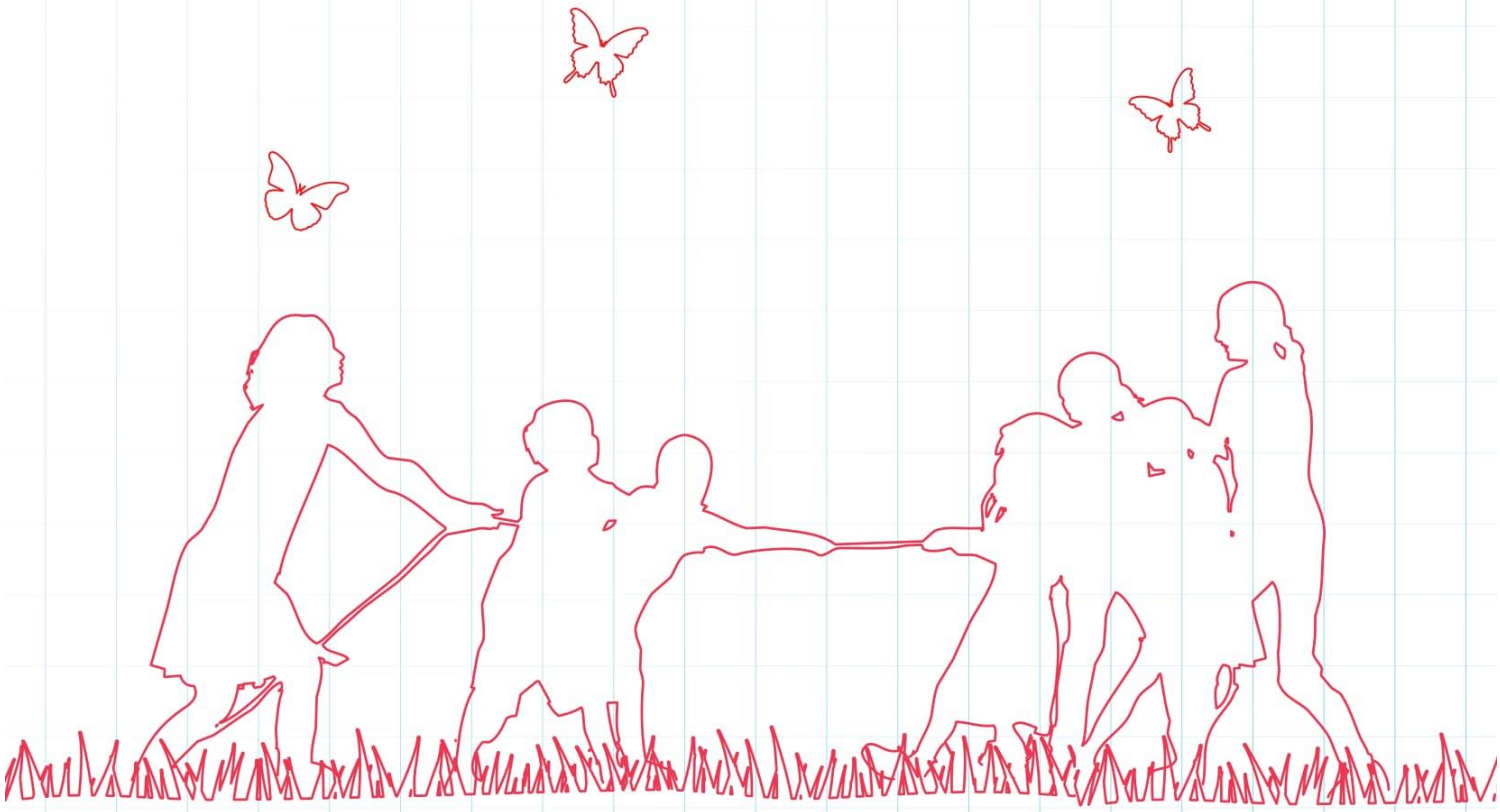
de Kinderombudsman.
wij laten van je horen

MIJN BELANG VOOROP?

Ontwikkelingen in de jeugdhulp in 2016



8 november 2016
KOM17/2016

Colofon

drs. M.N. Baracs
drs. A. de Jong, LLM

De dataverzameling voor dit onderzoek is in opdracht van de Kinderombudsman verricht door BMC Onderzoek

C. Baillieux, MSc
G. Farla, Msc
drs. A. van den Heuvel
C.L. de Jong, MSc
N.M. Meys, MSc
drs. C.E. Mobach
A.F.R. Rijke, MSc.
D.J.S. Schmidt, MSc.
drs. S.M. van Klaveren (projectleider)

Inhoudsopgave

Jongerensamenvatting 4
Voorwoord 6
1 - Inleiding 7
2 - Onderzoeksmethode 14
3 - Resultaten thema ‘de toegang tot en de kwaliteit van de jeugdhulp’ 18
4 - Resultaten thema ’de grenzen van het aanspreken op eigen kracht’ 23
5 - Resultaten thema ‘de toekenning van herindicaties’ 26
6 - Resultaten thema ‘het gebruik van persoonsgegevens’ 30
7 - Resultaten thema ‘het grijze gebied tussen drang en dwang’ 34
8 - Resultaten thema ‘toename aantal crisisplaatsingen in jeugdzorgplus’ 38
9 - Conclusies en aanbevelingen 44
9.1 Conclusies ten aanzien van de thema's 44
9.2 Conclusies ten aanzien van het gehele onderzoek 50
9.3 Aanbevelingen 51
Bijlage 1 - Tabellenrapportage 53
Bijlage 2 - Vragenlijst 67

Jongerensamenvatting

Kinderen met problemen hebben hulp en steun nodig. Daar moeten hun ouders voor zorgen. Als het ouders alleen niet lukt, moeten hulpverleners die door de overheid worden geregeld en betaald hierbij helpen. Zo staat het in het Kinderrechtenverdrag. In dit verdrag staan de afspraken die alle landen van de wereld met elkaar gemaakt hebben over de rechten van kinderen. Die afspraken gelden ook voor Nederland. Dit betekent dat Nederland zich moet houden aan wat er in het verdrag staat.

Als kinderen geen goede hulp krijgen, worden hun problemen vaak erger. Kinderen kunnen hiervan zoveel last krijgen dat het moeilijk is om goed op te groeien. De overheid moet dus zorgen dat de hulp voor kinderen met problemen snel kan beginnen en dat die goed helpt. Ook moet de hulp goed passen bij het probleem dat het kind heeft. Dat noemen we ook wel 'tijdige, passende jeugdhulp van goede kwaliteit'. Daar hebben kinderen recht op. Kinderen moeten ook mee kunnen praten over de hulp die ze krijgen. Ook dat staat in het Kinderrechtenverdrag.

In 2015 is er in Nederland een nieuwe wet gekomen. Dit is de Jeugdwet. Hierin staat dat alle gemeenten op hun eigen manier de jeugdhulp moeten regelen voor de kinderen die daar wonen. Dat is een ingewikkelde klus. Er zijn veel kinderen die hulp nodig hebben en hun problemen zijn allemaal verschillend. De gemeenten moeten de jeugdhulp die kinderen krijgen ook betalen. Hulpverleners moeten daarom samenwerken met de gemeente en er zo voor zorgen dat kinderen goed geholpen worden. Samen proberen ze het zo slim mogelijk te organiseren, want ze hebben ook weer niet zoveel geld te besteden. In de Jeugdwet staat wat gemeenten en hulpverleners moeten en mogen om dit zo goed mogelijk te doen.

Omdat het zo'n ingewikkelde klus is, heeft de Kinderombudsman in 2015 en in 2016 onderzocht of gemeenten en hulpverlening hun werk goed doen. In dit rapport staat beschreven hoe de Kinderombudsman vindt dat ze het in 2016 hebben gedaan. Het is de taak van de Kinderombudsman om te wijzen op wat er nog niet goed gaat. Daarom zijn de conclusies in dit rapport best streng. Dit zijn de belangrijkste conclusies.

- Er gaan al veel dingen goed in de jeugdhulp. Zo zijn er gemeenten, scholen en hulpverleners die echt hun best doen om kinderen te helpen en die daar ook in slagen.
- De Kinderombudsman vindt dat de jeugdhulp nog niet overal goed geregeld is. Ten opzichte van 2015 zijn nog ongeveer even veel kinderen en ouders niet tevreden over hoe gemeenten en hulpverleners de hulpverlening doen. Ook zijn er nog steeds kinderen en ouders ontevreden over hoe is bepaald welke hulp ze krijgen.
- Volgens het Kinderrechtenverdrag moeten de gemeenten en hulpverleners bij alle beslissingen die ze nemen heel goed onderzoeken of dit echt het beste voor kinderen is. Dit moet gebeuren door mensen die verstand hebben van wat belangrijk is voor kinderen. De Kinderombudsman ziet dat dit nog niet genoeg gebeurt.
- Volgens het Kinderrechtenverdrag moeten gemeenten en hulpverleners altijd de mening van kinderen vragen als ze grote beslissingen nemen. Ze moeten luisteren naar de ervaringen van kinderen en hen laten meepraten en mee beslissen over de mogelijke oplossingen. Ook dit gebeurt nog niet goed genoeg.

- Gemeenten en hulpverleners moeten beter opletten wat wel en niet mag van de Jeugdwet. Soms staat er in de wet dat iets moet of mag, maar staat niet precies uitgelegd op welke manier. Daardoor passen gemeenten de wet overal net anders toe. Als gemeenten niet precies weten hoe ze de wet moeten lezen, kan het gebeuren dat niet alle kinderen de beste hulp krijgen.
- Gemeenten en hulpverleners vragen soms van kinderen en ouders hun problemen zelf op te lossen. *Eigen kracht* noemen ze dat en dit mag van de wet. Het idee daarachter is dat het je sterker maakt als je zelf problemen aanpakt en oplost, en niet een hulpverlener. Maar sommige problemen zijn zo groot of ingewikkeld dat de gemeente dat eigenlijk niet kan verwachten. Soms hebben gemeenten niet op tijd door dat kinderen of hun ouders het zelf niet meer kunnen oplossen. Het kan dan te lang duren voordat kinderen goede hulp krijgen en intussen kunnen de problemen erger worden.
- In de Jeugdwet staat dat kinderen die echt in gevaar zijn omdat ze misschien met geweld te maken krijgen, heel snel voor een periode in een gesloten instelling mogen worden geplaatst. Normaal mag alleen een kinderrechter die opdracht geven. Maar steeds vaker wordt te lang gewacht met ingrijpen bij problemen, of gaan gemeenten te lang door met lichte hulp, waardoor er een crisis kan ontstaan. Dan moeten gemeenten ineens snel beslissen om een kind in een gesloten instelling te plaatsen en vragen ze pas achteraf toestemming aan de rechter. Dat vindt de Kinderombudsman niet goed. Het is voor kinderen heel ingrijpend om opgesloten te worden. Daarom moet de kinderrechter daar altijd vooraf over beslissen. Gemeenten moeten dus zorgen dat kinderen sneller stevige hulp krijgen.
- Kinderen hebben recht op privacy. Het mag daarom niet gebeuren dat persoonlijke informatie terecht komt bij iemand die niets van de problemen hoeft te weten. Dit gebeurt soms wel. Voor gemeenten en hulpverleners is het niet altijd duidelijk welke informatie over een kind ze volgens de Jeugdwet mogen delen met anderen, of opslaan of bewaren.
- Er zijn kinderen of ouders die zelf denken dat ze geen hulp nodig hebben, terwijl hulp volgens deskundigen beter zou zijn. Gemeenten en hulpverleners mogen kinderen en hun ouders soms een beetje dwingen om hulp te nemen. *Drang gebruiken*, wordt dat genoemd. Maar volgens de Kinderombudsman weten gemeenten en hulpverleners nog niet goed genoeg wat ze dan mogen doen en hoe ver ze mogen gaan. Dat vindt de Kinderombudsman niet goed. Het is heel belangrijk dat voor gemeenten duidelijk is wat bij drang mag en niet, anders kunnen kinderen of hun ouders onterecht onder druk worden gezet.

De Kinderombudsman vindt dat gemeenten en hulpverleners samen goed moeten bespreken wat de Jeugdwet precies betekent. Anders kunnen er te grote verschillen ontstaan tussen gemeenten en maakt het voor kinderen teveel verschil waar je woont. Ook moeten gemeenten zorgen dat het niet moeilijk is om hulp te vinden als je die nodig hebt, en dat deskundigen dan beoordelen wat er belangrijk is voor een kind. Overal moeten kinderen kunnen rekenen op snelle hulp van goede kwaliteit, die echt past bij wat het kind nodig heeft. Dat een kind mag meepraten over de hulp en over oplossingen voor problemen is daarbij heel belangrijk. Het belang van het kind moet voorop staan.

Voorwoord

Enkele maanden terug kreeg ik het dossier over Romy op mijn bureau. Romy's moeder zocht contact met mijn ombudswerkers om haar beklag te doen over de jeugdhulp in haar gemeente. Romy is 16 jaar en heeft een laag zelfbeeld en ernstige gedragsproblemen. De ernst van haar problematiek bleef te lang onopgemerkt, waardoor Romy onlangs is geplaatst in een gesloten jeugdzorginstelling. Het verhaal van Romy is voor mij een voorbeeld van hoe belangrijk het is om op tijd passende jeugdhulp te verlenen. En van hoe dat nog niet altijd lukt.

Toen Romy's ouders begin dit jaar op zoek gingen naar hulp voor hun dochter kwamen ze in contact met het wijkteam in hun gemeente. De casemanager bood de ouders opvoedondersteuning om het gedrag van Romy te helpen verbeteren. Ook werd gekeken in het netwerk van het gezin naar een time-out logeerplek voor in het weekend. Romy's moeder had de casemanager verteld dat Romy's gedrag voortkomt uit haar lage zelfbeeld en vroeg of Romy psychologische hulp kon krijgen. De casemanager was hierover nog in overleg met collega's toen het bericht kwam dat Romy tijdens een woedeaanval een ander meisje had aangevallen en verwond. Ze werd met spoed geplaatst in een gesloten jeugdzorginstelling. Volgens de moeder van Romy had die escalatie en daarmee de crisisplaatsing voorkomen kunnen worden als de gemeente eerder zwaardere hulp had ingezet. Moeder vermoedt dat financiële overwegingen bij dat besluit van het wijkteam een rol hebben gespeeld, en dat het wijkteam de hulp te lang in eigen hand heeft willen houden. Als dat waar is, vind ik dat een heel kwalijke zaak.

Ik krijg signalen dat de zaak van Romy niet op zichzelf staat. Ik hoor over gemeenten die te lang inzetten op lichte hulp, waarna problemen escaleren. Ook hoor ik dat gemeenten op uiteenlopende manieren invulling geven aan de ruimte die de Jeugdwet hen biedt. Jongeren en ouders meldden zich de afgelopen maanden met verhalen over wijkteams die 'drang' oneigenlijk zouden gebruiken om mensen te bewegen mee te werken. En professionals die zien dat gemeenten sturen op 'eigen kracht' bij situaties die zich daarvoor niet lenen.

Voor dit rapport hebben we onderzocht hoe de jeugdhulp twee jaar na de decentralisatie in de praktijk uitpakt voor kinderen. Ik zou graag zien dat gemeenten en jeugdhulpaanbieders het VN-kinderrechtenverdrag directer toepassen in hun uitvoering van de jeugdhulp. Bij het bepalen van de jeugdhulp die nodig is, zou dan standaard een belang-van-het-kind-assessment worden gemaakt. In het VN-kinderrechtenverdrag en in de bijbehorende General Comment nr. 14 staat dat een onafhankelijk multidisciplinair team moet onderzoeken wat het beste is voor een kind. Zo'n team kijkt naar de ontwikkeling van het kind, hoort het kind zelf en kent passend gewicht toe aan zijn of haar mening. Kinderen die het nodig hebben, moeten te allen tijde op tijdige, adequate en specialistische vorm van jeugdhulp kunnen rekenen. Dat is hun goed recht!

Margrite Kalverboer
de Kinderombudsvrouw

1 - Inleiding

Op 1 januari 2015 is de Jeugdwet[1] in werking getreden en was de zogeheten decentralisatie een feit. Vanaf dat moment werden de 393 Nederlandse gemeenten verantwoordelijk voor de hulp aan en zorg voor kinderen, jongeren en hun ouders bij alle denkbare opgroei- en opvoedproblemen.[2] Gemeenten bepalen binnen de kaders van de wet zelf hoe het jeugdhulpsysteem lokaal wordt ingericht. Zij organiseren ieder voor zich - en op bepaalde terreinen in samenspraak met andere gemeenten - de toegang tot de jeugdhulp. En ze kopen afzonderlijk hulp in bij instellingen voor jeugd- en opvoedhulp, gecertificeerde instellingen en gespecialiseerde aanbieders. Nu, bijna twee jaar verder, is het stof neergedaald en wordt zichtbaar hoe het nieuwe jeugdstelsel intussen uitwerkt voor kinderen. In de eerste zes maanden van 2016 hebben ruim 287 duizend kinderen jeugdhulp gehad. Dit is 6,5 procent van de kinderen en jongeren tot 23 jaar, evenveel als in dezelfde periode van 2015.[3]

Systeemverandering of niet, voor een kind moet het niet uitmaken in welke gemeente je woont. Overal zou je tijdig passende hulp van goede kwaliteit moeten krijgen. De Kinderombudsman volgt de ontwikkelingen in de jeugdhulp en doet aanbevelingen voor verbetering van het systeem, zowel op landelijk als op lokaal niveau. In dit rapport worden de ontwikkelingen in 2016 geschetst.

KINDERRECHTEN EN JEUGDHULP

De Kinderombudsman heeft als taak de toepassing van het Internationale Verdrag voor de Rechten van het Kind (IVRK) in Nederland te bewaken. Het IVRK is door Nederland ondertekend in 1989 en geratificeerd in 1995. Op dat moment heeft Nederland onderschreven dat kinderen moeten worden gezien als zelfstandige houders van universele, ondeelbare rechten.[4] De Rijksoverheid is verantwoordelijk voor de naleving van het IVRK. Ook nu het jeugdstelsel in Nederland is gedecentraliseerd en de jeugdhulp door gemeenten op verschillende manieren wordt uitgevoerd, houdt het Rijk stelselverantwoordelijkheid. Het is de taak van de Kinderombudsman om zowel de Rijksoverheid als lokale overheden en jeugdhulpaanbieders op hun verantwoordelijkheden aan te spreken.

Nederland moet op basis van het IVRK zorgen voor een jeugdhulpsysteem dat de grootst mogelijke mate van gezondheid, veiligheid en welzijn voor kinderen waarborgt en dat toegankelijk is voor alle kinderen.[5] Nederland moet passende wettelijke en bestuurlijke maatregelen treffen om kinderen de bescherming en zorg te bieden die nodig is voor hun welzijn, indien ouders die bescherming en zorg niet kunnen bieden. Die maatregelen moeten doeltreffende procedures omvatten en voorzieningen die voldoen aan door de overheid vastgestelde normen ten aanzien van veiligheid, gezondheid, geschiktheid van personeel en bevoegd toezicht.

Artikel 3, lid 1 van het IVRK bepaalt dat de belangen van het kind de eerste overweging moeten zijn bij alle besluiten die hen aangaan, ongeacht of deze besluiten worden genomen door openbare of particuliere instellingen voor maatschappelijk welzijn of door rechterlijke instanties, bestuurlijke autoriteiten

[1] De Jeugdwet vormt samen met de Wet langdurige zorg (Wlz), de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en de delen van de Zorgverzekeringswet (Zvw) die jeugdigen betreffen het Nederlandse stelsel voor zorg en welzijn met betrekking tot kinderen
[2] Inmiddels zijn er door gemeentelijke herindelingen nog 390 gemeenten. Bron: cbs.nl
[3] CBS, *Jeugdhulp eerste half jaar 2016*, 31 oktober 2016
[4] Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind, New York 20 november 2011; Trb. 1990,170; goedkeuring van de ratificatie bij wet van 24 november 1994, Stb 1994, 862
[5] Waar in dit onderzoek de term ‘kinderen’ wordt gebruikt, worden kinderen en jongeren tot 18 jaar bedoeld

of wetgevende lichamen. Lid 2 en 3 van dat artikel bepalen dat landen het kind moeten verzekeren van de bescherming en de zorg die nodig zijn voor zijn of haar welzijn, rekening houdend met de rechten en plichten van zijn of haar ouders, wettige voogden of anderen die wettelijk verantwoordelijk voor het kind zijn, en dat zij hiertoe alle passende wettelijke en bestuurlijke maatregelen moeten nemen. Ook moeten landen waarborgen dat de instellingen, diensten en voorzieningen die verantwoordelijk zijn voor de zorg voor of de bescherming van kinderen voldoen aan de door de bevoegde autoriteiten vastgestelde normen, met name ten aanzien van de veiligheid, de gezondheid, het aantal personeelsleden en hun geschiktheid, alsmede bevoegd toezicht.

Artikel 3 wordt gezien als een van de kernartikelen van het IVRK.[6] 'Het belang van het kind' dat daarin beschreven staat is een dynamisch begrip. Het is tegelijk een elementair kinderrecht, een juridisch basisbeginsel en een procedurele richtlijn bij alle beslissingen die betrekking hebben op het kind. Het VN-Kinderrechtencomité heeft in mei 2013 een nadere duiding van artikel 3 uitgebracht, General Comment no.14, en daarin voorwaarden geformuleerd om bij het nemen van besluiten te beoordelen wat het belang van het kind is. Zo moet bij de beoordeling van het belang van het kind altijd zijn of haar mening meegewogen worden en daaraan passend belang wordt gehecht in overeenstemming met zijn of haar leeftijd en rijpheid (in lijn met artikel 12). Ook moet de identiteit van het kind gerespecteerd en familiebanden beschermd, en moeten aspecten van zorg, bescherming en veiligheid worden afgewogen. Elke beslissing over een kind moet bovendien gemotiveerd, verantwoord en toegelicht worden. Alle partijen die met kinderen te maken hebben, nationaal en lokaal, wetgevend, beleidmakend of uitvoerend moeten het belang van het kind als eerste overweging houden en dat zorgvuldig wegen. En dan gaat het niet alleen om feitelijke besluiten ten aanzien van kinderen, maar ook alle beslissingen, handelingen, gedragingen, voorstellen, diensten, procedures en onthoudingen. Met betrekking tot de jeugdhulp volgt uit General Comment no.14 dat aan alle besluiten die het kind aangaan een belang-van-het-kind-assessment ten grondslag moet liggen, waarmee dat belang kan worden vastgesteld. Dit assessment wordt onafhankelijk opgesteld en bij voorkeur door een multidisciplinair team.

Er zijn meer artikelen uit het Kinderrechtenverdrag relevant voor de jeugdhulp. Artikel 5 en artikel 18 bepalen dat ouders (of wettige voogden) primair verantwoordelijk zijn voor de opvoeding en ontwikkeling van kinderen. De overheid moet ouders passende bijstand bij de uitoefening van hun verantwoordelijkheden die de opvoeding van het kind betreffen, en de ontwikkeling van instellingen, voorzieningen en diensten voor kinderzorg waarborgen. Artikel 24 gaat over het recht van het kind op het genot van de 'grootst mogelijke mate van gezondheid' en op voorzieningen voor de behandeling van ziekte en het herstel van de gezondheid. Landen moeten ernaar streven te waarborgen dat geen enkel kind zijn of haar recht op toegang tot deze voorzieningen voor gezondheidszorg wordt onthouden.

De rechten van een kind dat te maken krijgt met jeugdhulp en kinderbeschermingsmaatregelen zijn vastgelegd in artikel 9 (scheiding van het kind met de ouders na een maatregel en recht op omgang met ouders), artikel 19 (bescherming tegen kindermishandeling), artikel 20 (bescherming van kinderen die niet in het eigen gezin kunnen opgroeien), artikel 25 (recht op periodieke evaluatie van een uithuisplaatsing) en artikel 37 (gesloten plaatsing mag alleen als laatste middel ingezet en voor een zo kort mogelijke duur). Letterlijk staat in artikel 19 dat landen 'passende wettelijke en bestuurlijke maatregelen en maatregelen op sociaal en opvoedkundig gebied' moeten treffen om kinderen te beschermen tegen alle vormen van

[6] De andere kernartikelen zijn het recht op bescherming tegen discriminatie (artikel 2), het recht op leven en ontwikkeling (artikel 6) en het recht om je mening te geven over kwesties die je aangaan (artikel 12)

geweld en dat die maatregelen ‘doeltreffende procedures [dienen] te omvatten voor de invoering van sociale programma's om te voorzien in de nodige ondersteuning van het kind en van degenen die de zorg voor het kind hebben’.

Kinderen met een verstandelijke of lichamelijke beperking hebben volgens artikel 23 recht op bijzondere zorg die, wanneer mogelijk, gratis wordt verleend. Landen moeten stimuleren en waarborgen dat aan het kind, afhankelijk van de beschikbare middelen, de bijstand wordt verleend die is aangevraagd en die passend is gezien de gesteldheid van het kind en de omstandigheden van de ouders of anderen die voor het kind zorgen. Deze bijstand dient erop gericht te zijn te waarborgen dat het gehandicapte kind daadwerkelijk toegang heeft tot onderwijs, opleiding, voorzieningen voor gezondheidszorg en revalidatie, voorbereiding voor een beroep, en recreatiemogelijkheden, op een wijze die ertoe bijdraagt dat het kind een zo volledig mogelijke integratie in de maatschappij en persoonlijke ontwikkeling bereikt, met inbegrip van zijn of haar culturele en intellectuele ontwikkeling.

Dan is ook artikel 16 nog van belang, dat de privacy van kinderen waarborgt. Dat luidt: geen enkel kind mag worden onderworpen aan willekeurige of onrechtmatige inmenging in zijn of haar privéleven, in zijn of haar gezinsleven, zijn of haar woning of zijn of haar correspondentie, noch aan enige onrechtmatige aantasting van zijn of haar eer en goede naam.

Resumerend: Nederland moet op basis van het IVRK zorgen voor een jeugdhulpsysteem dat de grootst mogelijke mate van gezondheid, veiligheid en welzijn voor kinderen waarborgt en dat toegankelijk is voor alle kinderen. Nederland moet passende wettelijke en bestuurlijke maatregelen treffen om kinderen de bescherming en zorg te bieden die nodig is voor hun welzijn, indien ouders die bescherming en zorg niet kunnen bieden. Die maatregelen moeten doeltreffende procedures omvatten en voorzieningen die voldoen aan door de overheid vastgestelde normen ten aanzien van veiligheid, gezondheid, geschiktheid van personeel en bevoegd toezicht. Alle besluiten die het kind betreffen moeten onafhankelijk en bij voorkeur door een multidisciplinair team worden genomen, de specifieke omstandigheden en ontwikkelingsmogelijkheden van het kind afwegend en de mening van het kind zelf daarbij betrekkend.

VERVOLG OP DE ONDERZOEKEN UIT 2015

In 2015 schreef de Kinderombudsman drie rapporten over de toegang tot en de kwaliteit van de jeugdhulp na de decentralisatie. In het eerste jaar na de transitie constateerde hij diverse opstartproblemen en weeffouten met aanzienlijke gevolgen voor kinderen.

Stand van zaken april 2015

De Kinderombudsman constateerde in zijn eerste deelrapportage[7] dat de hulp voor kinderen na de decentralisatie nog niet goed genoeg was georganiseerd. Kinderen die al voor 1 januari 2015 jeugdhulp ontvingen, ervoeren gelukkig weinig last van de veranderingen. Maar de Kinderombudsman drukte zijn zorg uit of kinderen die ná 1 januari voor het eerst jeugdhulp nodig hadden tijdig in beeld kwamen.

Gemeenten waren in april 2015 nog erg druk met het op orde brengen van de eigen organisatie. De meeste gemeenten hebben de toegang tot de jeugdhulp belegd bij een wijkteam.[8] De Kinderombudsman stelde vast dat veel wijkteams op dat moment nog niet goed georganiseerd waren. Er was nog veel

[7] De Kinderombudsman, *De zorg waar ze recht op hebben – deelrapportage 1 van 3*, 17 april 2015

[8] Waar in dit rapport wordt gesproken over wijkteams, kan ook sociaal team, buurtteam, gebiedsteam of een andere vorm van inrichting van de toegang tot jeudghulp worden gelezen.

onduidelijkheid over de taken, bevoegdheden en aanpak. Wijkteams hadden nog niet overal de noodzakelijke deskundigheid in huis, zoals de expertise voor het zorgvuldig schrijven van een verzoek tot onderzoek voor de Raad voor de Kinderbescherming of het herkennen van signalen van kindermishandeling.

De organisatorische problemen kunnen grote gevolgen hebben voor kinderen, waarschuwde de Kinderombudsman.[9] Als zij niet weten waar ze terecht kunnen met hun vraag, kan het zijn dat kinderen niet tijdig de juiste zorg krijgen. Als wijkteams zoekend zijn in hun taken en bevoegdheden, en niet de juiste expertise hebben, kan dit er toe leiden dat de hulpbehoefte van kinderen niet wordt gesignaleerd. Kinderen en hun ouders zijn dan erg afhankelijk van de inspanning en het persoonlijke netwerk van de professional met wie ze contact hebben. Ook hadden gemeenten er nog te weinig zicht op of kinderen wel de juiste hulp ontvangen en of die hulp van voldoende kwaliteit is. De Kinderombudsman noemde het ook zorgelijk dat de eerste wachtlijsten bij de wijkteams al waren ontstaan.

Wat in april 2015 goed ging was dat de zorg aan kinderen die al voor 2015 hulp ontvingen na die datum doorliep. Deze kinderen en hun ouders gaven aan dat zij tevreden waren over de jeugdhulp en gaven hiervoor een voldoende (7,4). De kwaliteit van de hulp na 1 januari was volgens hen nagenoeg gelijk gebleven. Ook gaf 73 procent aan dat zij evenveel of meer hulp kregen na 1 januari. Kortom: voor de ruime meerderheid was de continuïteit van de zorg gewaarborgd. De Kinderombudsman noemde de hoge beleving van de kwaliteit en continuïteit opvallend hoog. Hij noemde dat vooral een compliment voor de hulpverleners, door wie kinderen en ouders zich gehoord en gezien voelen.

Stand van zaken september 2015

In de tweede deelrapportage constateerde de Kinderombudsman dat de toegang en de kwaliteit van de jeugdhulp werden bedreigd doordat gemeenten steeds vaker op de stoel van de hulpverlener gingen zitten.[10] Zij stelden financiële belangen dan boven het belang van het kind. Inkoopgedrevenheid en besparingszin maakten dat gemeenten invloed uitoefenden op de hulp die kinderen ontvingen. Kinderen kregen dan bijvoorbeeld de hulp die de gemeente beschikbaar heeft terwijl de specialist een ander traject voorschreef. Dat gaf het beeld dat bij het bepalen van de behandeling niet het individuele kindbelang voorop stond maar het financiële of organisatorische belang van de gemeente of instelling.

Organisatieproblemen en administratieve lasten hadden effect op de toegang van de jeugdhulp, zowel bij gemeenten als bij instellingen. Daarnaast belemmerden opstartproblemen de voorgenomen transformatie. De toegang tot hulp via de wijkteams was nog niet overal sterk georganiseerd en de samenwerking met andere verwijzers zoals huisartsen liep nog niet goed. De Kinderombudsman signaleerde dat bureaucratisch getouwtrek steeds meer invloed kreeg op de toegang tot de jeugdhulp. Het vaststellen van de hulp voor een kind bleek vaak veel tijd te kosten. Gemeenten steggelden onderling over bij welke gemeente een kind hoort. Of discussieerden met andere instanties over onder welke wetgeving een kind viel en dus wie verantwoordelijk was voor de financiering van de hulp. Dit leidde tot wachtlijsten bij de toegang en vertraging in de toekenning van de hulp.

Daarbij ontstonden er wachtlijsten bij de jeugdbescherming en bij aanbieders van gespecialiseerde jeugdhulp, zoals de jeugd-ggz. De Kinderombudsman erkende dat in het oude systeem ook wachtlijsten bestonden, maar benadrukte dat snellere hulp juist een van de doelen van de decentralisatie was en dat

[9] Persbericht de Kinderombudsman, *Kinderombudsman: de jeugdhulp is één grote proeftuin*, 17 april 2015
[10] De Kinderombudsman, *De zorg waar ze recht op hebben – deelrapportage 2 van 3*, 28 oktober 2015

het voor kinderen grote impact kan hebben als ze lang moeten wachten op de juiste zorg. Bovendien is het wachten onnodig als er bijvoorbeeld bij een andere aanbieder nog wel plek is, maar verwijzers hebben het overzicht niet. De Kinderombudsman vond dat gemeenten hierop alert moeten zijn en zich maximaal moeten inspannen om onnodige wachtlijsten terug te dringen.

De Kinderombudsman zag ook dat gemeenten moeite hadden met het tijdig herindiceren van kinderen die een persoonsgebonden budget (pgb) of zorgindicatie hadden van voor 1 januari 2015. Door opstartproblemen had deze taak in de eerste maanden van het jaar geen prioriteit gekregen. Voor kinderen en ouders was daardoor in de loop van het jaar een gat gevallen in de zorg of gezinnen bleven lang in onzekerheid.

Ten slotte was er ook een positieve noot: jeugdhulpprofessionals en gemeenteambtenaren bleken gecommitteerd om van de stelselwijziging een succes te maken en ook in deze meting waren jongeren en hun ouders die voor 1 januari 2015 al jeugdhulp hadden overwegend positief over de kwaliteit en de continuïteit van de hulp die ze krijgen. Met een rapportcijfer 7,4 was opnieuw een compliment aan jeugdhulpprofessionals op zijn plaats.

Stand van zaken januari 2016

Een jaar na de invoering van de jeugdwet constateerde de Kinderombudsman dat de jeugdhulp nog niet op orde was.[11] De zorgen over de deskundigheid van de wijkteams waren niet verdwenen en ook de toegang tot de hulp en de aanbodgerichte werkwijze bleven een knelpunt. De Kinderombudsman constateerde dat het voor veel kinderen die voor het eerst gebruik maken van de jeugdhulp vaak lang duurt voordat zij de toegang tot de hulp hebben gevonden. Uit de vragenlijst bleek dat 55 procent van de nieuwe instromers (zeer) veel moeite heeft ervaren om de juiste hulp te krijgen.

Voor professionals zoals huisartsen, Veilig Thuis-organisaties en (middelbare) scholen was de toegang tot de jeugdhulp niet altijd duidelijk. Huisartsen twijfelden bijvoorbeeld aan de deskundigheid van de wijkteams en verwezen niet naar hen door, waardoor samenhangende hulp mogelijk uitbleef. Ook kwam het voor dat huisartsen niet goed waren geïnformeerd over het aanbod van hulp dat een gemeente had ingekocht, waardoor ze mogelijk verwezen naar hulp die niet werd vergoed of naar aanbieders met wachtlijsten.

Door een gebrekkige samenwerking tussen wijkteams en Veilig Thuis worden kinderen in onveilige situaties, bijvoorbeeld als er sprake is van huiselijk geweld, mogelijk te laat opgemerkt of worden meldingen niet goed opgepakt. De Kinderombudsman noemde het verontrustend dat er wachtlijsten waren bij de Veilig Thuis-organisaties, waardoor kinderen te lang in een onveilige situatie kunnen verkeren.

De Kinderombudsman maakte zich zorgen om de wachtlijsten bij jeugdhulpaanbieders. Ze ontstaan door administratieve last en bureaucratie, onbekendheid met het jeugdhulpaanbod en een gebrek aan vertrouwen waardoor niet tijdig wordt doorverwezen. Jeugdhulpaanbieders verwachtten bovendien dat door het krappe inkoopbeleid van gemeenten de wachtlijsten de komende tijd verder op zouden lopen.

[11] De Kinderombudsman, *De zorg waar ze recht op hebben – deelrapportage 3 van 3*, 16 maart 2016

De Kinderombudsman stelde opnieuw vast dat de wijze van financiering een negatieve invloed had op de aangeboden jeugdhulp. Hij signaleerde dat het aanbod van de zorg vaak leidend was, in plaats van wat het beste is voor het kind.

Jongeren en hun ouders waren een jaar na de transitie nog altijd positief over hun hulpverlener en tevreden met de kwaliteit van de hulpverlening. De gesignaleerde knelpunten waren wel van invloed op de tevredenheid van kinderen en ouders over de hulp. Het lange wachten op de start van de hulpverlening en veranderingen in de bestaande hulpverlening leidden tot een daling in de algehele tevredenheid met de jeugdhulp; van 7,4 naar 6,7.

AANPAK 2016

Deze rapportage over 2016 ligt in het verlengde van de eerdere onderzoeken. Waar problemen nog steeds bestaan worden die opnieuw benoemd. Het instituut Kinderombudsman heeft sinds april 2016 een nieuwe ambtsdrager, die haar eigen accenten legt. Zo heeft participatie van jongeren meer nadruk dan voorheen.

Focus op kinderen zelf

Het onderzoek van de Kinderombudsman onderscheidt zich van andere monitoringsinstrumenten met betrekking tot de decentralisatie doordat de focus ervan ligt op de ervaringen en beleving van kinderen (en hun ouders) zelf. Wat merken zij van de systeemverandering en hoe ervaren zij de geboden hulp? Wat zijn de gevolgen van gemaakte beleidskeuzes voor hen? De Kinderombudsman is naast de signalen en ervaringen die door jongeren, ouders en professionals bij hem werden gemeld, ook zelf op zoek gegaan naar de verhalen van kinderen die gebruik maken van jeugdhulp. Waar in dit rapport casussen worden beschreven, zijn gefingeerde namen gebruikt.

Zes thema's

In dit onderzoek komen de volgende thema's aan de orde:

- De toegang tot en de kwaliteit van de jeugdhulp
- De grenzen van het aanspreken op ‘eigen kracht’
- De toekenning van herindicaties
- Het gebruik van persoonsgegevens
- Het grijze gebied tussen 'drang' en 'dwang'
- Mogelijke toename van het aantal crisisplaatsingen in de jeugdzorgplus

De eerste vijf thema’s zijn geselecteerd op basis van relevantie en impact voor kinderen in jeugdhulp zoals die begin 2016 aan de orde was. Deze selectie is niet compleet. Echter omwille van de uitvoerbaarheid is een thematische afbakening nodig. Het thema crisisplaatsingen is in juli 2016 gekozen vanwege signalen die zouden kunnen duiden op een toename van deze plaatsingen.

NUANCERING

De Kinderombudsman hecht aan enige nuance ten aanzien van onderhavig onderzoek. Als het gaat om wat er niet goed gaat in de jeugdhulp na de decentralisatie moet in ogenschouw worden genomen dat er ook vóór 1 januari 2015 problemen waren. Ook toen bestonden er wachtlijsten, werd er soms slecht gecommuniceerd, kwamen er kinderen te laat op de radar. Problemen van ná 1 januari 2015 zijn dan ook niet altijd te wijten aan de decentralisatie. In dit rapport is daarom bij ieder signaal afgewogen in hoeverre de decentralisatie van invloed is geweest op het bestaande probleem.

De Kinderombudsman erkent dat er ruimte en tijd nodig zijn voor de ontwikkeling van een nieuw jeugdhulpsysteem. Immers, in het oude systeem was het jeugdzorgstelsel te versnipperd, schoot de samenwerking rond gezinnen tekort, was de druk op de gespecialiseerde zorg te groot, werd afwijkend gedrag te snel gemedicaliseerd, bleven de uitgaven stijgen en was er sprake van overbehandeling én onderbehandeling.[12] Het nieuwe systeem moet zorgen dat er eerder samenhangende (jeugd)hulp op maat wordt geboden voor kwetsbare kinderen, dat de regeldruk voor professionals vermindert en de professionele ruimte vergroot, dat de zorgvraag wordt teruggebracht en er minder wordt gemedicaliseerd, en dat de eigen kracht van gezinnen meer wordt aangesproken.[13] Deze transformatie kost tijd.

Verder wil de Kinderombudsman benadrukken dat er ook veel dingen goed gaan in het jeugdveld. Dit blijkt uit de positieve verhalen die de Kinderombudsman ontvangt over gemeenten die inzetten op maatwerk voor kinderen en over hulpverleners van gemeenten, scholen en instellingen die in samenspraak zoeken naar passende ondersteuning. Er zijn goede voorbeelden van creatieve manieren om gezinnen te versterken, om preventief te werken of om zorg zo in te richten dat die past bij de behoefte van een kind. Hoewel het de taak van de Kinderombudsman is om aan te kaarten wat er mis gaat, erkent hij aldus dat er in gemeenten, wijkteams en instellingen met overtuiging gewerkt wordt om de jeugdhulp te laten werken en dat er successen worden geboekt.

LEESWIJZER

Hoofdstuk 2 gaat in op de onderzoeksmethode. In de hoofdstukken 3 tot en met 8 worden de resultaten van het onderzoek naar de genoemde thema's beschreven. Deze hoofdstukken worden ingeleid met een kort overzicht van de context van waaruit de resultaten bezien moeten worden. Hoofdstuk 9 bevat de conclusies en aanbevelingen. Als bijlagen zijn de tabellen met het cijfermateriaal dat in dit rapport wordt toegelicht opgenomen alsmede de in het onderzoek gebruikte vragenlijsten.

[12] Ministerie van VWS, Ministerie van VenJ en VNG, *Factsheet Jeugdwet. Naar goede jeugdhulp die bij ons past*, juni 2014
[13] Jeugdwet, Staatsblad 2014, 105, 1 maart 2014

2 - Onderzoeksmethode

Uit de vele signalen en klachten die de Kinderombudsman op het terrein van de jeugdhulp ontvangt, zijn in april 2016 een aantal rode draden gezocht. Op basis daarvan zijn vijf thema's vastgesteld die in deze rapportage nader zijn uitgediept. Dit zijn:

- de toegang tot en de kwaliteit van de jeugdhulp;
- de grenzen van het aanspreken op 'eigen kracht';
- de toekenning van herindicaties;
- het gebruik van persoonsgegevens;
- het grijze gebied tussen 'drang' en 'dwang'.

In juli is vanwege nieuwe urgente signalen een zesde onderzoeksthema toegevoegd, namelijk:

- de mogelijke toename van het aantal crisisplaatsingen in de gesloten jeugdzorg.

Aan de hand van kwantitatieve en een kwalitatieve dataverzameling zijn de eerste vijf thema's onderzocht en uitgediept. Hierbij ligt de nadruk op de beleving van kinderen en jongeren (en hun ouders). Voor het zesde thema is een andere onderzoeksaanpak gehanteerd.

De dataverzameling voor dit onderzoek is verricht door het onderzoeksbureau BMC Onderzoek. BMC en van de Kinderombudsman hebben de data gezamenlijk geanalyseerd. De duiding van de resultaten is gedaan door de Kinderombudsman. Het IVRK is daarbij het toetsingskader geweest.

KWANTITATIEVE DATAVERZAMELING

Om te onderzoeken hoe kinderen de kwaliteit en toegang van de jeugdhulp in 2016 ervaren, is een vragenlijst uitgezet onder kinderen en jongeren die gebruik maken van jeugdhulp. De lijst is ook uitgezet onder ouders. Om de resultaten van onderhavig onderzoek te kunnen vergelijken met de onderzoeken uit 2015, is de vragenlijst in grote lijnen gelijk aan de lijst die in 2015 is gehanteerd. In de bijlage is de vragenlijst opgenomen.

De werkwijze is als volgt: alle Nederlandse gemeenten is gevraagd een uitnodigingsbrief van de Kinderombudsman te verzenden aan kinderen en jongeren (en/of hun ouders) die jeugdhulp ontvangen. Hierin is het verzoek opgenomen mee te werken aan het onderzoek. Afhankelijk van de gemeentegrootte ging het om het verzenden van respectievelijk 100, 200 of 500 uitnodigingsbrieven. Sommige gemeenten hebben al hun jeugdcliënten aangeschreven. Niet alle gemeenten hebben aan de oproep gehoor gegeven. Veelgenoemde reden daarvoor was dat gemeenten in het voorjaar van 2016 ook het Cliëntervaringsonderzoek Jeugd[14] uitvoerden en daardoor onvoldoende capaciteit hadden om de brief van de Kinderombudsman te versturen. Of zij schatten in dat hun burgers al voldoende belast werden met het eigen onderzoek. Naar schatting hebben de deelnemende gemeenten ongeveer 12.000 jongeren en ouders aangeschreven.

[14] Vanaf 2016 zijn gemeenten op grond van de Jeugdwet verplicht jaarlijks te onderzoeken hoe de cliënten de kwaliteit van de jeugdhulp ervaren. Binnen de eisen die de Regeling Jeugdwet aan dit onderzoek stelt, mogen gemeenten het onderzoek zelf vormgeven.

Tevens zijn ruim 800 jongeren en ouders rechtstreeks aangeschreven die in eerdere onderzoeken participeerden en toen hun e-mailadres achterlieten om in de toekomst mee te doen aan vervolgonderzoek.

Alle jongeren en ouders ontvingen een uitnodigingsbrief met een link naar de online vragenlijst en een generiek wachtwoord. Hiermee kon men anoniem toegang krijgen tot de vragenlijst (zie hiervoor de bijlage). Op de eerste pagina van de vragenlijst kon men aangegeven of men als ouder of als jongere de vragenlijst invulde, waarna de betrokkene toegang kreeg tot de betreffende vragenlijst voor die doelgroep. De vragenlijsten verschillen enkel in taalgebruik, de vragen zijn hetzelfde. In de brief staat vermeld dat het de voorkeur heeft dat het kind zoveel mogelijk zelf de vragenlijst zou invullen.

Privacy

De privacy van kinderen en hun ouders is bij dit onderzoek een punt van aandacht geweest. Zo zijn de namen en adresgegevens van de respondenten door de deelnemende gemeenten niet gedeeld met de onderzoekers van BMC Onderzoek, noch met de Kinderombudsman. De gemeenten hebben de brieven van de Kinderombudsman direct aan cliënten verstuurd. De vragenlijst is anoniem ingevuld. De onderzoekers konden geen koppeling maken tussen de respondenten en de antwoorden. Noch gemeenten, noch de Kinderombudsman hebben inzage gehad in de individuele antwoorden. De antwoorden zijn enkel statistisch door BMC Onderzoek verwerkt. Als lid van de Vereniging voor Beleidsonderzoek (VBO) handelt BMC Onderzoek volgens de bepalingen van de gedragscode voor onderzoek en statistiek.

Kenmerken respondenten

In totaal zijn er in dit onderzoek dus 1.476 respondenten waaronder 235 jongeren en 1.241 ouders.
Via de gemeenten hebben 1.235 respondenten de vragenlijst ingevuld te weten 206 jongeren en 1.029 ouders. Van de rechtstreeks benaderde groep hebben 29 jongeren en 213 ouders de vragenlijst ingevuld. Met deze respons kunnen met een betrouwbaarheid van 95 procent representatieve uitspraken worden gedaan. Hierbij wordt een foutmarge van 5 procent gehanteerd. Uitkomsten op vragen die door minder dan 384 respondenten zijn beantwoord - bijvoorbeeld omdat die vragen alleen bedoeld waren voor een deel van de respondenten – zijn niet betrouwbaar en moeten als indicatief worden beschouwd. De drempel is bereikt voor de ouders maar niet voor de jongeren. De resultaten voor de jongeren zijn dus slechts indicatief. Wanneer bepaalde data niet geïnterpreteerd kunnen worden, of als de resultaten niet significant zijn, dan zijn deze niet in de tekst opgenomen. Waar relevant is een vergelijking gemaakt met resultaten van het onderzoek uit het laatste kwartaal van 2015.[15] Omwille van de leesbaarheid zijn de tabellen met de resultaten opgenomen in de bijlage.

De meeste kinderen die de vragenlijst zelf hebben ingevuld, zijn 12 jaar of ouder (93 procent; zie tabel 1). Ouders vulden de vragenlijst het vaakst in over hun kind van onder de 12 jaar (67 procent). Opvallend is dat relatief meer meisjes dan jongens de vragenlijst zelf invulden (63 procent versus 37 procent), terwijl de vragen door ouders vaker over jongens werden beantwoord dan over meisjes (66 procent versus 34 procent).

De meeste kinderen die de vragenlijst hebben ingevuld of over wie de ouders dat hebben gedaan, ontvangen individuele hulp op locatie van de hulpverlener (40 procent) of ambulante hulpverlening (31

[15] De Kinderombudsman, *De zorg waar ze recht op hebben – deelrapportage 3 van 3*, 16 maart 2016

procent; zie tabel 3). Van 20 procent krijgen de ouders opvoedondersteuning. De rest krijgt groepshulp (17 procent), residentiele hulp in een instelling (13 procent) of een combinatie van hulpvormen. Bij een klein deel van de respondenten is de hulp nog niet gestart of alweer gestopt. Negentien procent van de respondenten maakt gebruik van een persoonsgebonden budget om de jeugdhulp te financieren (zie tabel 4). Vijfenveertig procent van de kinderen ontvangt de hulp al sinds 2014 of eerder en 21 procent gebruikt jeugdhulp sinds 2016 (zie tabel 6).

KWALITATIEVE DATAVERZAMELING

Eerste vijf thema's
De dataverzameling voor de thema's *de toegang en de kwaliteit van de jeugdhulp, de grenzen van eigen kracht, de toekenning van herindicaties, het gebruik van persoonsgegevens en het grijze gebied tussen drang en dwang* heeft plaatsgehad in periode mei tot en met juli 2016.

Om zicht te krijgen op de ontwikkelingen rondom de eerste vijf thema's is gesproken met gemeenten, jeugdhulporganisaties en jeugdhulpgebruikers. Er zijn vier gemeenten geselecteerd, verdeeld over het land, met een diverse gemeentegrootte en mate van verstedelijking. Per gemeente zijn relevante beleidsdocumenten bestudeerd om bevindingen in de lokale (beleids)context te kunnen plaatsen. Vervolgens is er een gesprek gevoerd met vertegenwoordigers van de betreffende gemeente, zowel vanuit beleid als de uitvoering, over de toegang en kwaliteit van de jeugdhulp.

De thema's zijn vervolgens besproken tijdens 20 gesprekken met kinderen en/of hun ouders. Van de twintig gesprekken waren er negen gesprekken met kinderen zelf, waarvan twee met kinderen onder de 12 jaar. In de meeste gevallen waren de ouders ook aanwezig. De overige elf gesprekken zijn met ouders gevoerd. Iedere jongere danwel wettelijk vertegenwoordiger is gevraagd een toestemmingsverklaring te ondertekenen voor deelname aan het onderzoek.

Ook zijn interviews gehouden met 30 jeugdhulpinstellingen en ketenpartners waaronder de Raad voor de Kinderbescherming en Veilig Thuis. Voor het onderwerp *gebruik van persoonsgegevens* is gesproken met de Autoriteit Persoonsgegevens. In de gesprekken met deze professionals is nader ingegaan op de vijf thema's en op de vraag welke ontwikkelingen zij zien in hun dagelijkse praktijk.

Vanwege het doel van het onderzoek wordt niet bekend gemaakt welke gemeenten en instellingen zijn onderzocht. Het gaat erom vast te stellen wat de kwaliteit van het jeugdhulpsysteem als geheel is en waar er knelpunten zijn. Door de anonimiteit te waarborgen kunnen de gemeenten vrijuit reflecteren.

Zesde thema: crisisplaatsingen jeugdzorgplus
Als zesde thema is de veronderstelde toename van het aantal crisisplaatsingen in de jeugdzorgplus onderzocht. De centrale vraag hierbij is of er daadwerkelijk sprake is van een toename en wat hiervan mogelijke oorzaken zijn. Hiervoor zijn interviews afgenomen met de vijf plaatsingscoördinatoren[16], met dertien instellingen voor jeugdzorgplus, met de Raad voor de Kinderbescherming en met de Inspectie Jeugdzorg.

[16] Nederland kent vijf plaatsingscoördinatoren. Deze zijn in dienst van een gecertificeerde instelling en faciliteren het plaatsen van kinderen in de jeugdzorgplus in een bepaalde regio.

De respondenten is gevraagd data te leveren over het aantal crisisplaatsingen in hun regio of bij hun instelling. De respondenten maakten een inschatting van de verhouding tussen reguliere en spoedplaatsingen.

Om een beeld te krijgen van impact van een crisisplaatsing voor betrokkenen zijn gesprekken gevoerd met 22 jongeren die recent een dergelijke plaatsing hebben meegemaakt. In deze gesprekken is ingegaan op hoe zij de plaatsing en de aanloop daarnaartoe hebben ervaren en wat anders had gemoeten. Voor elk interview hebben de jongeren een toestemmingsverklaring ingevuld. Deze jongeren waren allemaal tussen de 15 en 18 jaar oud en hadden (behalve een) ook in een eerder stadium jeugdhulp ontvangen. De meesten zijn eerder op een open groep geplaatst geweest.

3 - Resultaten thema ‘de toegang tot en de kwaliteit van de jeugdhulp’

CONTEXT

Het nieuwe jeugdhulpstelstel moet boven alles goed toegankelijk zijn voor kinderen en jongeren en kwalitatief goede zorg bieden. Een groot deel van de vragenlijst gaat daarom in op de vraag hoe jongeren en ouders de toegang tot en de kwaliteit van de jeugdhulp ervaren. Aspecten waar naar gevraagd is gaan over hoe de respondenten de toegang hebben gevonden, hoe het keukentafelgesprek is ervaren en hoe aangekeken wordt tegen het proces en de wijze waarop de hulpbehoefte is vastgesteld. Hebben kinderen en jongeren vaak hun verhaal moeten vertellen, lang moeten wachten voordat de hulp van start ging? Zijn er veel wisselingen geweest in hulpverleners waarmee ze te maken kregen en hoe tevreden zijn ze over de hulp die ze uiteindelijk kregen? Hieronder staan de bevindingen beschreven.

HET VINDEN VAN DE TOEGANG

Het is belangrijk dat kinderen, jongeren en ouders weten waar ze terecht kunnen als zij een nieuwe of een veranderde hulpvraag hebben. In het laatste kwartaal van 2015 gaf 62 procent van de respondenten aan te weten wat ze moeten als ze nieuwe hulp nodig hebben (zie tabel 5 in de bijlage). Dit jaar is dat 66 procent. Een derde van de respondenten weet dus niet waar ze moeten zijn als ze nieuwe hulp nodig hebben. Jongeren zijn bovendien minder goed op de hoogte dan ouders; van hen weet ongeveer de helft wat ze moeten doen als zij een nieuwe of veranderde hulpvraag hebben. Dit komt overeen met het percentage jongeren dat in 2015 de toegang wist te vinden.

Informatie over jeugdhulp wordt veelal via het internet, de school, een hulpverlener of de gemeente gezocht (zie tabel 7). Jongeren maken meer gebruik van de kennis van familie en vrienden, terwijl ouders vaker direct contact met een hulpverlener zoeken. Bij ‘anders, namelijk…’ noemen veel respondenten vooral namen van hun specifieke zorgaanbieders.

De jeugdhulp kan op verschillende manieren worden geregeld. Het is bekend dat de meeste jeugdhulptrajecten starten na verwijzing door de huisarts[17]. In deze vragenlijst wordt de gemeente of het wijkteam het vaakst als eerste toegang tot de jeugdhulp genoemd (zie tabel 8). De reden hiervoor ligt waarschijnlijk in het feit dat de respondenten voor dit onderzoek via de gemeente benaderd zijn. Uit voorgaande deelonderzoeken in 2015 bleek al dat gemeenten nog niet alle kinderen in beeld hadden die de jeugdhulp via andere kanalen (zoals via de huisarts) waren binnengekomen[18]. Bij de optie ‘anders, namelijk…’ noemen jongeren en ouders veelal de school. 15 procent van de jongeren weet niet hoe de hulp is geregeld.

HET KEUKENTAFELGESPREK

Het meerendeel van de respondenten (77 procent) heeft een gesprek gehad met de gemeente of hulpaanbieder over welke hulp er nodig is (zie tabel 9). Bij een groot deel hiervan (47 procent bij jongeren en 44 procent bij ouders) ging het om een herindicatiegesprek. Van de jongeren die de vragenlijst hebben ingevuld is 63 procent bij het hele gesprek of een deel van het gesprek aanwezig geweest (zie tabel 10). Opvallend is dat ruim een derde van de jongeren niet bij het gesprek is geweest waarin de hulpbehoefte is besproken. Van de ouders geeft ongeveer de helft aan dat hun kind bij het hele gesprek of een deel aanwezig is geweest. Dit verschil tussen ouders en kinderen heeft waarschijnlijk te maken met de leeftijd

[17] CBS, *Jeugdhulp 2015*, april 2016.

[18] De Kinderombudsman, *De zorg waar ze recht op hebben – deelrapportage 2 van 3*, 28 oktober 2015.

van het kind. Ouders hebben de vragenlijst veelal ingevuld voor kinderen van 0 tot 11 jaar. Deze leeftijdsgroep is minder vaak aanwezig bij het gesprek dan de oudere kinderen.

Het gesprek zelf wordt overwegend positief beoordeeld. Ongeveer driekwart van de jongeren en ouders geeft aan dat er tijdens het gesprek goed naar hen en hun mening is geluisterd, dat er goed naar hun situatie is gekeken en dat ze zich serieus genomen voelen (zie tabel 11).

Opvallend is dat ondanks deze positieve ervaringen slechts 53 procent van de jongeren tevreden is over de inspraak die ze hebben gehad bij het bepalen van het soort hulp dat ze krijgen (zie tabel 26). Dit betekent dat 47 procent niet tevreden is.[19] Toch geven zij het gesprek gemiddeld een 6,8 (zie tabel 12). Een mogelijke verklaring hiervoor is dat ze zich tijdens het gesprek wel gehoord voelen maar dat ze vervolgens weinig invloed hebben op de uiteindelijk gekozen hulpverlening.

Uit de reacties op de open vragen blijkt dat respondenten vaak heel positief of juist negatief zijn over het gesprek. De kern van de positieve reacties is dat het gesprek prettig was, dat de medewerker goed luisterde en de juiste hulp heeft ingezet. De negatieve reacties gaan over de deskundigheid van de medewerkers, de gebondenheid aan ‘regeltjes’ en de lange wachttijden.

Respondenten die voor het eerst hulp krijgen waarderen het gesprek met een hoger cijfer dan respondenten die een herindicatiegesprek hebben gehad namelijk met een 6,8 tegenover 6,4 (zie tabel 12), ook wanneer er na aanleiding van het gesprek niets veranderd is in de geboden hulp. Dit heeft mogelijk te maken met het doel van de herindicatiegesprekken: het evalueren van de huidige hulpverlening. Dit brengt een grote onzekerheid voor ouders en kinderen met zich mee, waarin zij niet weten of de huidige hulpverlening wordt doorgezet of niet.

DE GEKOZEN AANPAK

In de vragenlijst is ook gevraagd naar het resultaat van de gesprekken. Tweederde van de respondenten is tevreden over de gekozen oplossing of aanpak (zie tabel 13). In de vorige meting waren iets meer respondenten tevreden over de oplossing (74 procent).

Wederom zijn respondenten met een herindicatiegesprek significant minder tevreden met de gekozen oplossing dan de respondenten die voor het eerst hulp ontvangen (62 procent tegenover 71 procent), ook wanneer er niets is veranderd in de ontvangen hulp. Zoals eerder besproken ligt de onzekerheid over de oplossing bij een herindicatie hier mogelijk aan ten grondslag.

Een derde van de respondenten is niet tevreden over de gekozen oplossing. Zowel uit de gesloten vragen (zie tabel 14) als uit de open antwoorden blijkt dat de ontevredenheid over de hulp vaak voortkomt uit het feit dat de kinderen geen hulp hebben ontvangen, of andere of minder hulp dan men nodig acht, of nog op uitsluitsel wachten. Ook wordt veel aangegeven dat het eigenlijke probleem niet is gezien of onderkend is en/of dat de hulp daarop onvoldoende aansluit.

Jongeren en ouders stellen doorgaans samen met de consulent of hulpverlener een plan op over het hulpverleningstraject. Opvallend is dat 18 procent van de respondenten twee of meer plannen heeft en

[19] Onder 'niet tevreden' vallen de antwoordkeuzes neutraal, ontevreden en heel ontevreden.

29 procent heeft geen plan (zie tabel 15). Wanneer er een plan is gemaakt, geeft 63 procent van de jongeren en ouders aan tevreden te zijn met het opgestelde plan (zie tabel 16).

CASUS
Moeder: "Ik heb kanker en word niet meer beter. Mijn dochter Sofya (12) is door mijn artsen in het ziekenhuis doorverwezen naar een gespecialiseerde rouwverwerkingspsycholoog in de stad. Onze gemeente ligt onder de rook van die stad maar heeft geen contract met die psycholoog. Ze willen alleen gesprekken vergoeden met de maatschappelijk werker van de gemeente. Maar daar is mijn dochter niet mee geholpen."

DREMPELS VOOR DE START VAN DE HULP

De wachttijd voor een keukentafelgesprek varieert; 36 procent van de respondenten kon binnen twee weken op gesprek, zeven procent heeft vijf maanden of langer moeten wachten (zie tabel 17). Van de respondenten die langer dan twee maanden heeft moeten wachten, heeft 61 procent dit als vervelend ervaren.

Na het gesprek kon voor een derde van de kinderen de hulp binnen twee weken starten (zie tabel 18). Tweeëntwintig procent van de kinderen moest langer dan drie maanden wachten.

Opvallend is dat de groep respondenten met hulp waarbij het kind of de jongere niet thuis woont, significant langer heeft moeten wachten dan de respondenten die een andere vorm van hulp ontvangen: 31 procent van de uitwonende jongeren moest langer dan drie maanden wachten tegenover 21 procent van de thuiswonenende jongeren.

Naast dat wachten als vervelend wordt ervaren (zie tabel 18), heeft dit bij een deel van de jongeren en ouders ook tot problemen geleid. Uit de open antwoorden blijkt dat de problemen die er al waren, verergerd zijn doordat zij moesten wachten op hulp. Sommige respondenten schrijven dat ze op de hoogte zijn gebracht dat er wachtlijsten zijn en dat ze begrijpen dat er meer ouders en kinderen zijn die hulp nodig hebben.

Om vast te stellen wat voor hulp nodig is, zijn soms meerdere gesprekken noodzakelijk. Bij 26 procent van de respondenten waren vijf of meer gesprekken nodig om de juiste hulp te bepalen (zie tabel 19). Het merendeel van de jongeren geeft aan het vervelend te vinden om vaker dan één keer zijn verhaal te moeten doen.

Iets meer dan de helft van de respondenten geeft aan (zeer) veel moeite te moeten doen om de juiste hulp te krijgen (zie tabel 20). Ouders ervaren dit meer dan jongeren, mogelijk omdat ouders bij het zoeken van hulp veelal het voortouw zullen nemen. Het feit dat ze zoveel moeite hebben moeten doen, ligt volgens respondenten aan een rommelig proces en een gebrek aan deskundigheid aan de kant van de gemeente. Met een rommelig proces wordt bedoeld dat het niet altijd duidelijk is voor ouders en jongeren waar zij terecht kunnen en dat ze van de ene organisatie naar de andere worden gestuurd. Ook lange wachttijden en onduidelijkheid over de indicatie horen hierbij. Met gebrek aan deskundigheid wordt bedoeld dat de hulpvraag van de jongeren en ouders niet altijd goed wordt ingeschat, waardoor zij geen passende hulp krijgen en van het ene hulptraject in het andere terechtkomen. Sommige jongeren en ouders hebben het gevoel dat ze de hulpverleners/consulenten moeten ‘overtuigen’ dat zij hulp nodig hebben.

CASUS
Ferdy (14) heeft dringend psychiatrische hulp nodig. Moeder: "De wachttijd voor de jeugd-GGZ is in onze regio zestien weken. Ferdy kreeg intussen ondersteuning van een therapeutisch centrum, maar we kregen een conflict waardoor de hulp kwam stil te liggen. Na een spoedverwijzing van de huisarts zijn we goed geholpen door de gemeente. Zij hebben het snel opgepakt. We hebben nu begeleiding voor thuis, maar de wachtlijst oplossen kunnen ze niet."

KWALITEIT EN TEVREDENHEID
Als de jeugdhulp eenmaal van start is, blijken jongeren en ouders over het algemeen tevreden te zijn over deze hulp en de hulpverlener (zie tabel 21). Vriendelijkheid van de hulpverlener, de tijd die een hulpverlener voor de cliënt neemt en het inlevingsvermogen worden hoog gewaardeerd. Over de manier waarop de hulpverleners met elkaar samenwerken en de duidelijkheid over wat men kan verwachten van de hulp is men minder tevreden. Jongeren ervaren vaker een gebrek aan duidelijkheid dan ouders; van de ouders geeft 67 procent aan dat goed duidelijk is gemaakt wat zij van de hulp kunnen verwachten tegenover 53 procent van de jongeren. Daarnaast zijn jongeren significant minder tevreden over de inspraak die ze hebben gehad bij het bepalen van het soort hulp (53 procent van de jongeren is tevreden tegenover 73 procent van de ouders).

Over de hoeveelheid hulp is 70 procent van de jongeren en 63 procent van de ouders (zeer) tevreden (zie tabel 22). Dit betekent dat 30 tot 40 procent niet tevreden is over de hoeveelheid hulp. Uit de toelichting blijkt dat het voor een deel van de respondenten nog moeilijk in te schatten is of de hoeveelheid hulp goed is. Negentien procent van de respondenten geeft aan (heel) ontevreden te zijn. Zij geven in de toelichting onder andere aan dat er te weinig hulp geboden wordt.

Jongeren en ouders zijn tevreden over de hulpverleners en voelen zij zich door hen serieus genomen (zie tabel 23). Tegelijkertijd lijkt de jeugdhulp bij een derde minder effectief: slechts 64 procent van de respondenten geeft aan dat de hulp hen goed helpt. Zestien procent van de respondenten is (heel) ontevreden over het effect en ongeveer 20 procent geeft aan dat de hulp niet voldoet aan hun wensen en behoeften.

De tevredenheid met de hulpverlener en de hoeveelheid hulp uit zich in de rapportcijfers die voor de totale hulp zijn gegeven (zie tabel 24). Jongeren geven een rapportcijfer van 7,1 en ouders een 7,0 voor de jeugdhulp die zij op dit moment ontvangen. Het verschil ten opzichte van de tevredenheid in 2015 is niet significant. Tegenover deze positieve resultaten staat dat zeventien procent van de respondenten een onvoldoende heeft gegeven.

Net als in 2015 zijn respondenten waarbij het kind (deels) niet thuis woont ontevredener over de hulpverlener en de hulp dan respondenten die een andere soort jeugdhulp ontvangen (zie tabel 25 en 26). Zij geven de hulp een rapportcijfer van 6,6. Respondenten met individuele hulp of groepshulp zijn het meest tevreden: zij geven de hulp een 7,5.

Ook hier zien we dat respondenten die die te maken hebben gehad met veranderingen in de ontvangen hulpverlening significant minder tevreden zijn dat respondenten wij wie niets is veranderd (; 6.7 tegenover 7.3; zie tabel 31).

CONTINUÏTEIT

Ongeveer een derde van de jongeren en ouders zijn het afgelopen jaar van hulpverlener veranderd of hebben andere hulp gekregen (zie tabel 27). Ten opzichte van 2015 lijken er meer veranderingen te zijn met uitzondering van het hulpprogramma.

De hoeveelheid hulp is voor ongeveer een derde gelijk gebleven, 24 procent van de respondenten ontvangt meer hulp en 20 procent juist minder (zie tabel 28). Iets meer dan een kwart van de respondenten heeft te maken gehad met een verandering in leveringsvorm (zie tabel 29). De respondenten wier leveringsvorm veranderd is, zijn in 41 procent van de gevallen (zeer) ontevreden over deze verandering. Uit de toelichtingen blijkt dat de verandering in leveringsvorm onvrijwillig was en dat de jongeren en ouders soms niet de hulp kunnen financieren die zij eigenlijk wensen.

Ondanks de veranderingen is de kwaliteit van de hulp volgens een meerderheid van de jongeren en ouders (63 procent) gelijk gebleven (zie tabel 30). In de toelichtingen geven respondenten aan dat dit komt doordat ze van hulpverlener of organisatie zijn veranderd en nu wel de juiste hulp krijgen. Ook wordt de verandering naar één duidelijk aanspreekpunt voor jeugdhulp in de gemeente veel genoemd, bijvoorbeeld in de vorm van een wijkteam. Degenen die vinden dat de kwaliteit achteruit is gegaan, wijzen op wachtlijsten, de hoge caseload van de hulpverleners en mindering in uren of stopzetten van de hulp.

Respondenten die te maken hebben gehad met veranderingen in de hulp, geven een significant lager rapportcijfer voor de hulp dan respondenten bij wie niets is veranderd (6,7 tegenover 7,3; zie tabel 31). Zij zijn tevens minder tevreden over het gesprek (zie tabel 12 en 13). Bij de open vraag over of er dingen zijn veranderd in de hulp waar men zich zorgen over maakt, worden problemen met het regelen van de juiste hulp of het stoppen van de hulp genoemd.

4 - Resultaten thema ’de grenzen van het aanspreken op eigen kracht’

CONTEXT

In de Jeugdwet staat beschreven dat het gemeentelijk beleid ten aanzien van jeugdhulp onder andere gericht is op ‘het inschakelen, herstellen en versterken van de eigen mogelijkheden en het probleemoplossend vermogen van de jeugdige, zijn ouders en de personen die tot hun sociale omgeving behoren, waarbij voor zover mogelijk wordt uitgegaan van hun eigen inbreng’.[20] Het aanspreken op deze 'eigen kracht' van kinderen en gezinnen is een van de pijlers van het nieuwe jeugdstelsel. In de Memorie van Toelichting bij de Jeugdwet wordt de term ‘eigen kracht’ maar liefst tweeënveertig keer genoemd. Het begrip wordt omschreven als het uitgaan van eigen verantwoordelijkheid en eigen mogelijkheden. Het is de bedoeling dat de eigen kracht en het sociale netwerk worden aangesproken voordat een beroep wordt gedaan op publiek gefinancierde voorzieningen. Dit betekent dat professionals in de toegang moeten praten mét jongeren en ouders in plaats van óver hen en de hulpverlening laten aansluiten op wat mensen en hun sociale netwerk zelf kunnen.[21]

Het aanspreken op eigen kracht is erop gericht dat gezinnen met beperkte ondersteuning of begeleiding hun situatie zelf kunnen verbeteren. De Kinderombudsman is echter bezorgd dat bij kwetsbare kinderen en jongeren en gezinnen onterecht of te lang wordt gestuurd op eigen kracht, terwijl zwaarder middelen geboden zijn. Denk aan problematiek als verslaving, psychiatrie of een verstandelijke beperking bij ouders of kinderen.[22] De Kinderombudsman krijgt met enige regelmaat signalen over licht verstandelijk beperkte (lvb) jongeren van wie simpelweg teveel gevraagd wordt vanuit het streven naar eigen kracht. Of van kinderen die in een onveilige situatie zitten voor wie de hulp aan ouders te lang vrijblijvend bleef onder het mom van eigen kracht. Soms is de ondersteuningsvraag zo complex of risicovol dat het wijkteam de casus dient ‘op te schalen’ naar de Raad van de Kinderbescherming of de beschermingstafel.

De inspecties van Samenwerkend Toezicht Jeugd (STJ) delen deze zorg. STJ onderzocht in 2016 in hoeverre partijen in het sociaal domein onveiligheid bij kinderen en jongeren signaleren en indien nodig de toeleiding naar passende hulp en ondersteuning realiseren. De inspecties constateerden dat bij accute onveiligheid doorgaans wordt opgetreden maar dat vroegsignalering en preventie van onveiligheid nog niet genoeg gebeuren.[23] In een ander rapport signaleren de inspecties dat het voorkomt dat chronische problematiek in gezinnen wordt onderschat. De zelfredzaamheid of ‘eigen kracht’ van gezinnen wordt systematisch overschat omdat er geen rekening wordt gehouden met de implicaties van de chroniciteit voor de draagkracht van gezinnen. Hierdoor is er geen sprake van passende zorg, hulp en ondersteuning en vallen kwetsbare gezinnen na een periode van intensieve zorg en ondersteuning vaak weer terug. Veiligheidsrisico’s voor kinderen blijven bestaan.[24]

Verbonden aan het principe eigen kracht is het familiegroepsplan. Het familiegroepsplan is in de Jeugdwet opgenomen als ‘hulpverleningsplan of plan van aanpak opgesteld door de ouders, samen met bloedverwanten, aanverwanten of anderen die tot de sociale omgeving van de jeugdige behoren’.[25]. In dit plan kan het gezin zelf aangeven hoe de opvoed- en opgroeisituatie voor hun kind(eren) moet verbeteren

[20] Jeugdwet, artikel 2.1
[21] Memorie van toelichting bij de Jeugdwet, 1 juli 2013
[22] Dit wordt bevestigd in de *Overall rapportage sociaal domein* van het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) uit 2015
[23] Samenwerkend Toezicht Jeugd/Toezicht Sociaal Domein, *Signaleren van onveiligheid bij jeugdigen in het sociaal domein en het toeleiden naar passende hulp en ondersteuning,* september 2016
[24] Samenwerkend Toezicht Jeugd/Toezicht Sociaal Domein, *Leren van calamiteiten 2, veiligheid van kinderen in kwetsbare gezinnen*, mei 2016
[25] Jeugdwet, artikel 1.1

en welke hulpverlening het gezin eventueel nodig heeft. Het familiegroepsplan kan op elk moment als optie worden aangeboden: door de gemeente, door de jeugdhulpaanbieder en ook door de kinderrechter. Het familiegroepsplan is overigens niet gelijk aan het ondersteuningsplan. Het ondersteuningsplan wordt door de gemeente opgesteld in samenspraak met het gezin en bevat de doelen van het hulpverleningstraject en de wijze waarop deze gerealiseerd moeten gaan worden. Het familiegroepsplan wordt geheel door het gezin zelf opgesteld, eventueel met behulp van een mediator, en heeft een onafhankelijk karakter.

RESULTATEN: PERSPECTIEF VAN JONGEREN EN HUN OUDERS

Jongeren en ouders blijken het begrip 'eigen kracht' niet goed te kunnen plaatsen en kunnen dus niet goed beoordelen in hoeverre hier door de gemeente bij het toekennen van hulp op gestuurd was. Wel bleek het voor zowel de jongeren als ouders belangrijk om te worden betrokken bij het bepalen van de hulp. Zij willen dat er naar hun mening wordt geluisterd, dat ze zelf keuzes kunnen maken rondom de hulp en zelf de regie voeren. Zij lijken dus wel belang te hechten aan de principes waarop de eigen kracht benadering gestoeld is.

Uit de vragenlijst bleek dat ongeveer driekwart van de jongeren en ouders vindt dat er tijdens het gesprek met het wijkteam naar hen en hun mening is geluisterd, dat er goed naar hun situatie is gekeken en dat ze zich serieus genomen voelen (zie tabel 11). Een kwart van de respondenten voelt zich niet serieus genomen. Negentig procent van de jongeren en ouders heeft zijn/haar mening mogen geven tijdens het gesprek. Uit de interviews komt een vergelijkbaar beeld naar voren: de jongeren beoordelen de mate waarin zij regie of autonomie hebben over de hulp die ze krijgen als redelijk positief.

In de vragenlijst geeft 75 procent van de jongeren aan dat in het gesprek dat zij voerden met de gemeente is gevraagd naar wat zij zelf kunnen doen om de hulpvraag op te lossen (zie tabel 32). Onder ouders is dat 69 procent. Uit de interviews blijkt dat jongeren en ouders het een positieve ontwikkeling vinden dat er wordt gevraagd naar wat zij zelf kunnen doen. Tegelijk ervaren zij beperkte mogelijkheden om hun eigen kracht en netwerk aan te spreken. Zij benaderen de gemeente juist omdat ze zelf geen oplossing meer zien. Als eigen kracht teveel wordt benadrukt, vinden zij dat onprettig en interpreteren zij dat als een teken dat de gemeente wil bezuinigen op de hulp.

CASUS

Sylvie is moeder van twee jongens (6 en 8 jaar). De oudste zoon krijgt al langer jeugdhulp, de jongste sinds dit jaar. Ze krijgt van de gemeente op haar verzoek een pgb toegekend, zodat zij een groot deel van de zorg zelf kan bieden. Sylvie zoekt mensen in haar omgeving, zoals familie en buren, om de zorg te delen. Twee keer per jaar wordt er een groot overleg gehouden. Daar sluiten school, behandelaren en de gemeente bij aan. Iedereen heeft zijn eigen plan met doelen, maar er wordt dus wel één evaluatieplan gemaakt. De ouders treden op als regisseur van de ondersteuning. Sylvie: “Ik ben blij dat ik zo de zorg voor mijn kinderen kan regelen, maar ik vind het wel pittig. Alles vraagt veel tijd en energie.”

CASUS

Een professional uit een wijkteam meldt zich bij de Kinderombudsman met het signaal dat bij haar collega's onvoldoende kennis aanwezig is over hulp aan ouders met een licht verstandelijke beperking. Ook is er onvoldoende begeleiding voor lvb-zwangeren. Zij heeft zien gebeuren dat te lang wordt aangestuurd op wat mensen zelf kunnen. "In het multidisciplinair overleg werd ineens besloten dat er een spoedmelding naar de Raad moest, terwijl we tot dat moment alleen nog met lichte opvoedondersteuning

in dat gezin bezig waren."

RESULTATEN: PERSPECTIEF VAN GEMEENTEN EN JEUGDHULPAANBIEDERS

Professionals van gemeentelijke beleidsafdelingen en sociale wijkteams geven in de interviews aan dat eigen kracht voor hen een moeilijk hanteerbaar begrip blijft. De term is verwerkt in beleidsplannen maar het begrip is vaak niet verder geconcretiseerd. De professionals zelf definiëren eigen kracht als 'wat mensen zelfstandig of met hun eigen netwerk op kunnen lossen'. Zij merken op dat ouders en kinderen steeds vaker meepraten over de hulp die nodig is. Dat zien ze als een positieve ontwikkeling. Tegelijk erkennen zij dat ze nog weinig zicht hebben op hoe eigen kracht in de praktijk uitwerkt. Het aanspreken van eigen kracht vergt specifieke kennis en kunde van wijkteams, die er niet bij elke medewerker is. Gemeenten registreren bovendien niet wanneer en op welke manier 'eigen kracht' is aangewend en of dat het gewenste effect heeft gehad, waardoor nazorg bij eigen kracht oplossingen niet mogelijk is. Dit kan volgens de professionals tot gevolg hebben dat kinderen uit zicht raken, bij wie wel ondersteuning nodig is.

De geïnterviewde professionals die werken voor jeugdhulpaanbieders geven aan dat het eigen kracht denken al voor de decentralisatie onderdeel uitmaakt van hun visie. De jeugdhulpaanbieders definiëren eigen kracht als 'mensen aan het stuur zetten van hun eigen traject'. Als positief gevolg van de recent versterkte focus op eigen kracht zien de professionals dat er door jeugdhulpaanbieders meer gekeken wordt naar het gezin als systeem, in plaats van alleen naar het kind. Hierdoor worden de problemen in een gezin sneller in kaart gebracht en worden eventuele andere al aanwezige hulpverleners sneller opgemerkt. Daardoor kan beter bepaald worden welke hulp er nodig is en is betere samenwerking met andere hulpverleners mogelijk. Sinds de transitie wordt dus nog sterker gestuurd op het activeren van het netwerk van de jongeren en ouders. Er is nog weinig inzicht in de effecten hiervan.

Nog weinig gebruik familiegroepsplan

Uit de gesprekken met jongeren, ouders, gemeenten, zorginstellingen en cliëntenorganisaties blijkt dat er nauwelijks familiegroepsplannen worden opgesteld, terwijl dit juist een belangrijk instrument is om de eigen kracht in te zetten en als gezin zelf regie te houden. Volgens de professionals komt dat doordat velen nog niet met het familiegroepsplan bekend zijn. Het familiegroepsplan wordt in de praktijk verward met het ondersteuningsplan of zorgplan, het plan dat na de intake wordt opgesteld en waarin de doelen van het hulpverleningstraject staan beschreven.

Eigen kracht past niet bij alle doelgroepen

Volgens jeugdhulpaanbieders wordt er bij gemeenten soms te veel verwacht van eigen kracht en te lang gewacht met doorverwijzen waardoor de situatie verslechtert en de veiligheid van het kind in het geding komt. Soms wordt te lang te lichte hulp geboden en signaleren toegangsmedewerkers onvoldoende dat gezinnen het daarmee niet redden. De expertise om groepen te herkennen bij wie eigen kracht niet werkt ontbreekt dan. Gemeenten erkennen tevens dat er jongeren en ouders zijn bij wie het aansturen op de eigen kracht gewoonweg niet mogelijk is. Voorbeelden die worden genoemd zijn multiproblemgezinnen, gezinnen waar sprake is van een vechtscheiding en voor jongeren en ouders met een licht verstandelijke beperking. Met name in het laatste geval vergt het herkennen van de mate waarin eigen kracht mogelijk is specifieke kennis en ervaring van medewerkers in de toegang. Professionals erkennen dat als er te veel of te lang wordt ingezet op wat gezinnen en hun omgeving zelf nog op kunnen lossen terwijl er eigenlijk zwaardere hulp nodig is, er een veiligheids- of ontwikkelingsrisico voor kinderen kan ontstaan

5 - Resultaten thema ‘de toekenning van herindicaties’

CONTEXT

Het jaar 2015 was een overgangsjaar. Kinderen en jongeren die voor 1 januari al zorg of ondersteuning hadden, behielden het recht op voortzetting van diezelfde hulp gedurende het jaar 2015.[26] Dit 'overgangsrecht' was opgenomen in de Jeugdwet om te voorkomen dat kinderen ineens zonder hulp zouden komen te zitten, en om gemeenten de tijd te geven de jeugdhulp lokaal in te richten. Uit eerder onderzoek van de Kinderombudsman bleek dat dit overgangsrecht gedurende 2015 inderdaad grotendeels geborgd is geweest. Maar met het naderen van het einde van het overgangsjaar werd steeds duidelijker dat veel gemeenten niet op tijd klaar waren met het verstrekken van herindicaties. Zij waren daar te laat mee gestart of hadden onvoldoende capaciteit om alle herindicatiegesprekken op tijd te voeren. Daardoor dreigde de hulp voor veel kinderen en jongeren alsnog stil te komen liggen. Vooral (ouders van) kinderen en jongeren met een persoonsgebonden budget (pgb) meldden zich bij de Kinderombudsman met hun zorgen.

Eind 2015 hebben de gemeenten veel herindicaties administratief verlengd. Dit bood echter slechts een tijdelijke oplossing. De herindicatiegesprekken moesten immers alsnog enkele maanden later worden gevoerd. De Kinderombudsman was bezorgd dat veel kinderen en jongeren in jeugdhulp in 2016 alsnog te maken zouden krijgen met aflopende indicaties zonder uitzicht op een nieuwe beoordeling. En dergelijke signalen kwamen inderdaad binnen, net als signalen over nieuwe indicaties die naar beneden werden bijgesteld, soms zonder deugdelijke motivatie waarbij kostenbesparing door gemeenten de drijfveer lijkt. En de Kinderombudsman ontving signalen dat gemeenten druk uitoefenen op jongeren en hun ouders om zorg in natura te accepteren in plaats van een pgb, of om akkoord te gaan met een aanzienlijk lager pgb. In dit hoofdstuk wordt weergegeven wat jongeren, ouders en professionals daarover hebben gezegd in de interviews.

RESULTATEN: PERSPECTIEF VAN JONGEREN EN HUN OUDERS

Jongeren hebben weinig kennis over de leveringsvorm van de jeugdhulp die ze krijgen (zorg in natura of een persoonsgeboden budget) of over de verschillen tussen de Jeugdwet, de Zorgverzekeringswet (Zvw) en de Wet Langdurige Zorg (Wlz). Soms weten zij wel dat de verantwoordelijkheid voor jeugdhulp nu bij de gemeenten ligt en dat de gemeenten de zorg betalen. Hoe dat precies geregeld is, weten zij niet. Dat maakt het moeilijk hen op dit onderwerp te bevragen. De duiding hiervan moet daarom vooral van ouders komen.

Bijna de helft van de jongeren en ouders die de vragenlijst hebben ingevuld hebben een herindicatiegesprek gehad (zie tabel 9).[27] Zij hadden dus al jeugdhulp voor de transitie of hadden een kortlopende indicatie. Deze groep jongeren en ouders is over het algemeen iets minder tevreden over het gesprek dat zij met de gemeente voerden over de benodigde hulp dan de jongeren en ouders die voor het eerst jeugdhulp kregen (rapportcijfer 6,4 tegenover 6,8; zie tabel 12). Ook zijn zij minder tevreden over de gekozen oplossingen dan nieuwe cliënten (62 procent tegenover 71 procent; zie tabel 13). Uit de interviews komt naar voren dat - vooral de ouders - minder tevreden zijn over de uitkomsten van het herindicatiegesprek. Zij twijfelen aan de kwaliteit van de geboden hulp en over het aansluiten van de zorg bij de zorgbehoefte van hun kind.

[26] In het geval van pleegzorg zelfs langer, namelijk de termijn die in het indicatiebesluit is genoemd
[27] Van de respondenten die een herindicatiegesprek hadden kregen 389 al hulp in 2014, 151 kregen hulp in 2015 en 32 in 2016.

Onzekerheid bij jongeren en ouders

Met name ouders merken op dat er nog veel onduidelijk is bij de gemeenten. Zo duurt het in hun beleving erg lang voordat er na het herindicatiegesprek iets wordt teruggekoppeld en het is voor hen niet helder wanneer ze uitsluitsel krijgen. Houdt het kind dezelfde (hoeveelheid) zorg of een even groot pgb als eerst? Kunnen we de zorgverleners nog wel uitbetalen straks? Dit brengt grote onrust en onzekerheid mee voor ouders. De financiële gevolgen kunnen immers groot zijn voor het gezin wanneer de gemeente alsnog besluit geen of een lager lager budget toe te kennen.

CASUS

Mark (15 jaar) heeft een pgb dat al voor 2015 was toegekend. Zijn moeder vertelt: "Het herindicatiegesprek verliep goed en het pgb voor Mark zou naar boven worden bijgesteld. Een beschikking zou snel volgen. Maar er gingen maanden voorbij en we kregen maar geen beschikking. De oorspronkelijke indicatie is inmiddels verlopen en we moeten de zorg nu zelf voorschieten. De hulp voor Mark moet namelijk doorlopen en de hulpverlener moet betaald. Ik weet niet hoe lang we dat volhouden. Ik ben erg boos op de gemeente."

CASUS

Evie (10) heeft al drie jaar dagbesteding op een zorgboerderij, samen met zeven andere kinderen. Een fijne plek waar zij met veel plezier komt. Begin 2016 moet de indicatie van Evie opnieuw afgegeven worden maar de gemeente komt niet over de brug. Moeder: "Ik maak me vreselijk zorgen of Evie daar wel kan blijven komen. Het speelt ook bij andere ouders en de zorgboerderij heeft aangegeven dat ze misschien wel moeten sluiten. Evie moet dan ergens anders naartoe terwijl het hier zo goed gaat. Waarom doet de gemeente er zo lang over om duidelijkheid te geven?"

Tendens: lagere pgb's en omzetten pgb's in zorg in natura

De gesignaleerde druk op ouders om een lager pgb te accepteren of akkoord te gaan met zorg in natura, komt terug in de vragenlijst. Bij 73 procent van de jeugdhulpgebruikers heeft geen verandering in leveringsvorm plaatsgevonden. Vijf procent geeft echter aan dat het pgb in 2015 of 2016 is omgezet naar zorg in natura, bij 2 procent is het omgekeerde het geval. Negenenvijftig procent van de jeugdhulpgebruikers die een verandering in leveringsvorm hebben meegemaakt, zijn hier (zeer) ontevreden over. Zij geven aan dat deze overgang niet vrijwillig was. In sommige gevallen leidt de wijziging ertoe dat zij niet meer de hulp kunnen financieren die zij eigenlijk wensen.

CASUS

Maxim (14) heeft al jaren een pgb voor ondersteuning bij zijn gedragsprobleem en ontwikkelingsachterstand. Hij was op de goede weg: orthopedagogische instelling X die Maxim al jaren begeleidt maakte in 2014 samen met de jongen en zijn ouders een plan om binnen een à twee jaar de hulp volledig af te bouwen. Vader: "Maar toen kwam de transitie. We kregen een nieuwe indicatie van de gemeente: geen pgb meer, maar zorg in natura. We moesten vanaf 2016 in zee met de aanbieder waar de gemeente een contract mee had. Dat werkte niet voor Maxim, de situatie werd onhoudbaar thuis. We hebben zelfs moeten vragen om een tijdelijke uithuisplaatsing. Ik heb toen zelf de regie genomen, alles uitgespit wat wel en niet mag en met alle partijen samen een plan opgesteld. De gemeente was ook betrokken maar gaf uiteindelijk toch geen toestemming. Ze zeiden, zoek maar een andere orthopedagoog! Na veel morren wilde de gemeente toch een contract afsluiten met onze eerste aanbieder X, maar boden ze het lage basistarief. Dat leek toen ook mis te lopen. Uiteindelijk werd er een dubieuze constructie gemaakt: X gaat Maxim twee uur per week begeleiden, maar mag zes uur

declareren. Dus het is nu geregeld, maar eigenlijk klopt dit natuurlijk niet."

CASUS
Jaimey (12) had een pgb maar wacht nu al een tijd op haar herindicatie. Vader: "Het ligt aan de gemeente. Ze doen een aanbod maar het is onduidelijkheid wat er precies in de beschikking staat. Wie doet bijvoorbeeld wat? Het beleid is erop gericht dat er niet zoals voorheen pgb's worden afgegeven maar Zorg in natura. Maar ja, als ze dan alleen hulp beschikbaar hebben die niet past bij wat mijn dochter nodig heeft, hebben we er niks aan."

CASUS
In de gemeente waar de autistische Bram (10) woont is het Centrum voor Jeugd en Gezin ingericht als toegang tot de jeugdhulp. Moeder: "Ik ben heel boos over de werkwijze van het CJG en de gemeente. Ze deden er meer dan een half jaar over om onze nieuwe pgb-beschikking af te geven en toen was die ook nog negatief. De gemeente overschreed ook de beslistermijn ten aanzien van bezwaar. En al die tijd zat Bram maar thuis. Heel zijn schooljaar is verpest en we hebben ook nog steeds geen hulp."

RESULTATEN: PERSPECTIEF VAN GEMEENTEN EN JEUGDHULPAANBIEDERS

De vier gemeenten die nader zijn onderzocht geven aan dat het proces van herindiceren weliswaar opstartproblemen heeft gekend maar dat het nu wordt uitgevoerd volgens planning. Hun aanpak in het overgangsjaar verschilde: twee gemeenten hebben in hun beleid opgenomen dat alle overgangscliënten gezien dienen te worden en is dit in de meeste gevallen ook gebeurd. Bij één gemeente was dit qua capaciteit niet haalbaar en is alleen gesproken met de cliënten die meer dan één arrangement hebben of een indicatie zonder einddatum. De vierde gemeente was in 2015 niet in staat tot het afgeven van herindicaties en heeft alle indicaties ambtshalve verlengd.

In het geval van een pgb hebben de gemeenten onderzocht of die zorg niet op dezelfde wijze door de gemeente is ingekocht en dus moest worden omgezet in zorg in natura (ZIN). Wanneer dat niet het geval was, kon de zorg in principe worden voortgezet. Wanneer een pgb wordt verstrekt, dan komt het voor dat het tarief wordt aangepast. Of dit gebeurt, is afhankelijk van het gemeentelijk beleid.

Naar aanleiding van de keukentafelgesprekken worden kinderen met een jeugdhulp-indicatie gezien de aard van de problematiek soms overgebracht naar de Wet langdurige zorg (Wlz). Dan gaat het bijvoorbeeld om kinderen die ernstig gehandicapt zijn en residentiële zorg nodig hebben. Bij dit advies is vaak een cliëntondersteuner betrokken om de beoordeling uit te voeren, omdat het hier om hele specifieke problematiek gaat. Eén van de geïnterviewde gemeenten geeft aan heel voorzichtig te zijn met verwijzingen naar de Wlz, vooral met kleine kinderen, omdat niet altijd duidelijk is hoe een kind zich ontwikkelt. Omdat er geen weg terug is uit de Wlz, wil de gemeente koste wat kost voorkomen dat een kind daar onterecht terecht komt.

Jeugdhulpaanbieders en cliëntenorganisaties bevestigen het signaal dat gemeenten minder of lagere indicaties afgeven: zij zien in 2016 minder budgethouders en lagere budgetten. Zij geven hier verschillende verklaringen voor. Zo hebben sommige gemeenten scherp met jeugdhulpaanbieders onderhandeld over tarieven voor ZIN en verstrekken ze vervolgens pgb's gebaseerd op dezelfde tarieven. Voor een particulier kan dit tot gevolg hebben dat het toegekende budget dus ontoereikend is. Een indicatie is dan qua uren ‘ongewijzigd voortgezet’, maar in de praktijk betekent dit dat gezinnen minder zorg kunnen inkopen dan eerst. Een andere verklaring is dat gemeenten bepaalde taken sinds de

decentralisatie onder 'eigen kracht' en/of 'gebruikelijke zorg' scharen, en vervolgens geen budget meer indiceren voor hulp uit het eigen netwerk. Dit signaal wordt door jeugdhulpaanbieders en cliëntenorganisaties bevestigd in de Monitor Transitie Jeugd.[28] Het is onbekend hoeveel gemeenten die lijn hanteren.

Een derde van de respondenten van de vragenlijst heeft het afgelopen half jaar te maken gekregen met een andere hulpverlener dan ze hadden (zie tabel 27). Eind 2015 was dit nog 26 procent. Met een andere hulporganisatie of ander type hulp hebben respectievelijk 24 procent en 30 procent te maken gekregen. Dit was eind 2015 nog 17 en 22 procent. Een kwart heeft in het afgelopen half jaar meer hulp ontvangen dan daarvoor en 20 procent minder (zie tabel 28). Bij een derde is de hoeveelheid hulp hetzelfde gebleven. Naast de vorm, hulpverlener en de hoeveelheid hulp, kan de ook de manier waarop de hulp wordt geleverd veranderen. In de vorige rapportages kwam al naar voren dat gemeenten aansturen op ZIN trajecten in plaats van pgb's.[29] Uit de vragenlijst blijkt dat voor 73 procent de manier waarop de hulp wordt betaald niet is veranderd (zie tabel 29). Maar 5 procent van de respondenten heeft te maken heeft gehad met een verandering van pgb naar ZIN. En 2 procent is juist veranderd van ZIN naar pgb. Bij de optie 'anders, namelijk…' (20 procent) wordt door sommigen aangegeven respondenten nu deels ZIN en deel een pgb ontvangen. Anderen wijzen erop dat de leveringsvorm niet is gewijzigd, maar dat het pgb nu op een andere wijze wordt uitbetaald. Van de respondenten wier leveringsvorm veranderd is, is 26 procent (zeer) ontevreden over deze verandering. Uit de toelichtingen blijkt dat de verandering in leveringsvorm onvrijwillig was en dat de jongeren en ouders soms niet de hulp kunnen financieren die zij eigenlijk nodig achten.

[28] Monitor transitie jeugd, een overzicht van de meldingen van april t/m juni 2016– rapportage kwartaal 2, 2016.
[29] De Kinderombudsman, *De zorg waar ze recht op hebben – deelrapportage 2 van 3,* 28 oktober 2015

6 - Resultaten thema ‘het gebruik van persoonsgegevens’

CONTEXT

Door de decentralisatie zijn gemeenten verantwoordelijk geworden voor het op verantwoorde wijze opslaan, gebruiken en delen van gevoelige informatie over jeugdhulpgebruikers. Informatie die nodig is voor het realiseren voor tijdige, passende hulp van goede kwaliteit voor kinderen en jongeren moet gedeeld tussen gemeente, wijkteams, jeugdhulpverleners en instellingen. Maar wat niet noodzakelijk is, mag niet worden gedeeld.

Gemeenten en instellingen dienen bij de uitvoering van hun taken de Wet bescherming persoonsgegevens in ogenschouw te nemen. In de Wbp zijn onder andere bepalingen opgenomen aangaande de beveiliging van persoonsgegevens, de doelbinding, de bewaartermijnen, de rechten van betrokkenen, de verplichting tot transparantie, alsook de uitgangspunten subsidiariteit en proportionaliteit. Bij de uitvoering van werkzaamheden in het kader van de hierboven genoemde wetten dient de Wbp als uitgangspunt te worden meegenomen.

Dat dit voor gemeenten een grote uitdaging is, is al langer bekend. In een eerder dit jaar verschenen rapport van de Autoriteit Persoonsgegevens wordt geconstateerd dat gemeenten géén duidelijk beeld hebben van welke gegevens zij mogen verwerken.[30] Dit komt vooral doordat er in verschillende domeinen wetten zijn op grond waarvan zij persoonsgegevens verwerken (dit zijn behalve de Jeugdwet ook de Wmo 2015, de Participatiewet, de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening en de Wet passend onderwijs) en die qua privacyregels niet op elkaar aansluiten. Deze wetten, zo constateert de Autoriteit Persoonsgegevens, voorzien onvoldoende in een regeling voor integrale taakuitoefening. Het Kabinet heeft in de zomer van 2016 een ministeriële regeling vastgesteld die meer duidelijkheid geeft over de toegestane gegevensuitwisseling tussen jeugdhulpaanbieders en gemeenten, ten behoeve van bekostiging, controle en fraudebestrijding. De regeling bepaalt welke persoonsgegevens van een kind bij de declaratie van verleende diensten verstrekt mogen worden, en voor welke doelen de gemeenten deze gegevens mogen verwerken. Daarnaast bepaalt de regeling hoe gemeenten materiële controles en fraudeonderzoek verrichten.[31] Er zijn nog geen nadere regels gesteld voor het delen van informatie tussen wijkteams en gemeenten, ten behoeve van toeleiding naar, advisering over en inzet van een jeugdhulpvoorziening.[32]

De Kinderombudsman ontving in de loop van 2015 en in 2016 signalen van ouders en professionals die zich zorgen maken om de privacy van kinderen. Zo waren er signalen dat ouders ervoor kiezen om hulp aan kind zelf te betalen, als ze daarmee gevoelige informatie buiten de officiële registratiesystemen kunnen houden. Deze ouders zijn er niet gerust op dat de informatie over hun kind goed wordt beheerd en beveiligd. Een ander signaal dat de Kinderombudsman vaker kreeg is dat gemeenten privacygevoelige informatie opvragen bij behandelaars van kinderen, zonder dat duidelijk is voor welk doel dat gebeurt en wie er vervolgens toegang hebben tot die informatie. Of dat ouders zich onder druk gezet voelen om het dossier van hun kind te delen omdat ze anders bepaalde hulp niet krijgen. Ouders zijn bang dat professionals zonder medisch beroepsgeheim toegang hebben, dat gemeenten de informatie zonder toestemming gebruiken voor kind-volgsystemen of dat gemeenten gevoelige informatie zonder beveiligde

[30] Autoriteit Persoonsgegevens, *‘Verwerking van persoonsgegevens in het sociaal domein: De rol van toestemming, april 2016.*
[31] Het betreft de uitwerking van het via de Verzamelwet VWS 2016 toegevoegde artikel 7.4.0 van de Jeugdwet, in een definitieve ministriële regeling. Zie: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2016-44178.html
[32] Zie: https://vng.nl/onderwerpenindex/jeugd/jeugdhulp/nieuws/ministeriele-regeling-jeugdwet-in-werking-getreden

verbinding versturen via de mail. Reden genoeg voor de Kinderombudsman om dit onderwerp nader uit te diepen.

CASUS
Armin (12) heeft psychische hulp nodig. Zijn vader klopt aan bij de gemeente. Om in aanmerking te komen voor jeugd-GGZ moet vader een toestemmingsformulier ondertekenen waarmee de gemeente medische gegevens kan opvragen. Vader: "Ze wilden zijn hele medische geschiedenis zien. Onzin vind ik dat. Maar als ik dat formulier niet ondertekende, zou mijn zoon geen hulp krijgen."

CASUS
De moeder van Noah (13), twijfelt over de wijze waarop de gemeente met persoonlijke informatie over haar zoon omgaat. Ze stelde hier vragen over maar kreeg geen duidelijkheid over bij wie welke informatie terecht komt. De twijfels zijn ontstaan door verhalen van anderen en door een slechte ervaring: “Een sociaal wijkteam medewerker had informatie gedeeld met een zorgverlener. Maar wij hadden al ruzie met die zorgverlener!”

CASUS
De moeder van Choukri (13) vindt dat de gemeente niet zorgvuldig omgaat met het opvragen van gegevens. "Het gaat verder dan gevraagde jeugdhulp. De gemeente wil de gegevens over mijn zoon onderbrengen bij de GGD zodat ze hem kunnen 'volgen'. Ik wil dat niet, want wie weet wat ze daar vervolgens mee doen. Maar de gemeente zegt dat het een voorwaarde is voor Choukri om hulp te krijgen."

PERSPECTIEF VAN JONGEREN EN HUN OUDERS

In de vragenlijst geeft het grootste deel van de jongeren en ouders aan er vertrouwen in te hebben dat er zorgvuldig met persoonlijke informatie wordt omgegaan (zie tabel 34). Zo vertrouwt 79 procent erop dat zijn persoonlijke gegevens vertrouwelijk worden behandeld en dat alleen hulpverleners die toestemming hebben persoonlijke gegevens inzien. Tachtig procent vertrouwt erop dat hulpverleners zorgvuldig met persoonlijke gegevens omgaan. Uit de open antwoorden bij de stellingen blijkt dat een groot deel van de respondenten niet weet hoe de gemeente of het sociaal wijkteam omgaat met de gegevens. En dit weten ze ook niet van de organisatie waarvan ze jeugdhulp ontvangen. Enkele respondenten meldden incidenten waarbij zij per ongeluk het dossier van een ander onder ogen kregen of dat medische informatie zonder toestemming gedeeld werd. Zesenveertig procent maakt zich zorgen dat er gegevens worden bewaard die niet relevant zijn voor het bepalen van de aard en intensiteit van hulp of ondersteuning.

Ook uit de interviews blijkt dat jongeren en ouders niet goed weten wat er met alle informatie gebeurt die door de gemeente, of in de samenwerking tussen het wijkteam en jeugdhulpaanbieders wordt gebruikt. Geen van de geïnterviewden had echter zelf een negatieve ervaring met betrekking tot het gebruik van persoonsgegevens in de jeugdhulp. Wel met de opstelling van gemeenten als ouders met vragen komen over het gebruik van persoonsgegevens. Ouders en jongeren noemen het vervelend dat er weinig informatie over het privacyvraagstuk door gemeenten ter beschikking wordt gesteld, bijvoorbeeld wat je rechten zijn en bij wie je terecht kunt als je ontevreden bent en een klacht wilt indienen. Uit de gesprekken komt echter ook naar voren dat de zorgprofessionals waar jongeren en ouders mee te maken hebben veelal open zijn over welke informatie met anderen wordt gedeeld en waarom.

CASUS
Simon (16) meldt dat hij er weinig vertrouwen in heeft dat de gemeente goed met zijn persoonlijke gegevens omgaat. Daarom verstrekt hij zo min mogelijk informatie aan de gemeente. “Het is niet nodig dat iedereen alles weet. Het kan negatieve gevolgen voor mijn toekomst hebben.” Simon heeft met school en de GGZ een privacyverklaring ondertekend. De gemeente heeft de jongere alleen gemeld dat er vertrouwelijk met de informatie wordt omgegaan. “Maar wat is vertrouwelijk?” vraagt hij zich af.

CASUS
Meriam, moeder van Nilay (5) en Ahmet (7), vertelt dat zij tot nu toe vertrouwen heeft in de wijze waarop de gemeente met privacygevoelige informatie over haar kinderen omgaat: “Er zijn tot nu toe geen rare dingen gebeurd. Het dossier dat van school naar de gemeente ging, was goed afgeschermd. De namen van andere kinderen waren bijvoorbeeld zwart gemaakt. Dus alleen de nodige informatie werd overgedragen.” Meriam denkt dat privacy pas een issue wordt als het misgaat.

RESULTATEN: PERSPECTIEF VAN GEMEENTEN EN JEUGDHULPAANBIEDERS
Gemeenten geven in de gesprekken aan dat zij het onderwerp privacy hoog op de agenda hebben staan. Tegelijkertijd blijkt het een weerbarstig onderwerp is dat meer aandacht en kennis behoeft in beleid en in de uitvoering. Zo is het voor beleidmakers een uitdaging om het onderwerp vanuit verschillende wetgevingen te interpreteren en de verschillende domeinen met elkaar te verbinden. Vanuit de uitvoering gaan de vragen voornamelijk over wat wel en niet mag bij het opvragen, uitwisselen en opslaan van persoonlijke informatie.

Met name in de uitvoering van de toegang, waar meerdere disciplines samenwerken, bestaat de behoefte aan duidelijke richtlijnen over het omgaan met persoonlijke informatie. Beschreven werkwijzen en bestaande protocollen bieden volgens de professionals onvoldoende houvast. Daarnaast benoemen professionals dat het kennisniveau over privacy zeer ongelijk is binnen de wijkteams. Professionals ontvangen trainingen maar hebben vooral behoefte aan praktijkvoorbeelden waarin eigen dilemma’s herkend kunnen worden. Het landelijke initiatief waarbij vuistregels rondom privacy zijn opgesteld, is niet goed bekend bij de professionals.[33]

Professionals verbonden aan jeugdhulpaanbieders die op basis van een indicatie specialistische jeugdhulp leveren, geven aan dat zij voldoende ervaring en expertise hebben over hoe ze moeten omgaan met persoonsgegevens. Om dit te onderbouwen noemen ze dat veel medewerkers geregistreerd zijn in het kwaliteitsregister SKJ of BIG. Verder zijn er bij hun organisatie kwaliteitsmedewerkers beschikbaar die bij ingewikkelde situaties kunnen adviseren. Tevens werken zij met beveiligde registratie- en mailsystemen en zijn dossiers en toestemmingsformulieren op te vragen voor cliënten.

Door het samenvoegen of detacheren van personeel vanuit verschillende moederorganisaties (jeugdzorg, maatschappelijk werk, schuldhulpverlening etc.) in de wijkteams, moeten verschillende standaarden en werkwijzen met betrekking tot het gebruik van persoonsgegevens op elkaar afgestemd worden. Integraal werken is voor veel gemeenten een belangrijke doelstelling. Dit wordt echter bemoeilijkt door de verschillende professionele standaarden van de beroepsgroepen. Zo zijn artsen en psychologen zijn gehouden aan het (medisch) beroepsgeheim. Vanuit hun achtergrond wordt er alleen de hoogst

[33] http://www.ggz-connect.nl/bericht/6186/gemeenten-en-zorgaanbieders-maken-werk-van-privacybescherming-manifest-en-vuistregels

noodzakelijke informatie gedeeld. Een kinderarts mag daarom geen dossierinformatie delen met een collega van de schuldhulpverlening, ook al nemen ze deel aan een gezamenlijk casusoverleg over een gezin.

Vooral GGZ-professionals geven aan moeite te hebben met de manier waarop casuïstiek binnen de wijkteams wordt besproken. In de praktijk wordt volgens hen vaak meer informatie gedeeld dan noodzakelijk, zowel mondeling als op papier. Zo vertelde een kindertherapeut over dossiers waar tot voor kort iedereen binnen het wijkteam toegang toe had. Een ander respondent vertelde over dossiers die volledig uitgeprint werden ter voorbereiding van een casuïstiekoverleg. Ook werd gesproken over het rondmailen van dossiers of andere gevoelige cliëntinformatie tussen medewerkers van het wijkteam (al dan niet via beveiligde mail verbindingen). Het grootse risico dat professionals benoemen bij deze handelwijze is dat privacygevoelige informatie 'op straat' kan belanden.

Tegelijkertijd geven professionals aan dat het tevens voorkomt dat er juist te weinig informatie wordt gedeeld uit angst de privacyregels te schenden. Doordat overzicht over de situatie dan ontbreekt, is het lastiger passende zorg te organiseren. Dit kan ertoe leiden dat er onterecht niet wordt ingegrepen in situaties waarbij veiligheid van kinderen in het geding is.

Cliënten moet precies verteld worden met wie welke gegevens worden gedeeld en waarom. Tevens moet het verzoek om informatie te delen proportioneel zijn voor de hulpvraag die er ligt. Gemeenten en wijkteams werken met schriftelijke toestemmingsverklaringen voor het opvragen, delen en verwerken van gegevens van cliënten en gaan er van uit dat zo alles juridisch is afgedekt. Echter, dergelijke verklaringen zijn alleen juridisch geldig als de toestemming in vrijheid gegeven wordt. Men kan zich afvragen of daar sprake van is als iemand voor jeugdhulp afhankelijk is van de gemeente? Veel toestemmingsverklaringen zijn te ruim geformuleerd. Jeugdhulpaanbieders en vertrouwenswerkorganisaties maken zich zorgen over deze werkwijze van gemeenten.[34] Tegelijkertijd geven professionals van gemeenten en wijkteams aan dat de proportionaliteit geborgd is doordat dat cliënten steeds vaker zelf aanwezig zijn bij het casusoverleg, en dan precies kunnen aangeven welke informatie mag worden gedeeld met derden.

CASUS

Signaal van mevrouw De Groot, tweedelijns psycholoog met een eigen praktijk. "De privacy van de kinderen die ik behandel wordt geschonden in het nieuw af te sluiten contract met de gemeente. In dat nul-uren contract wordt bepaald dat de gemeente te allen tijde controles mag uitvoeren, dat er aanvullende evaluaties mogen worden uitgevoerd door de gemeente en dat ze een second opinion mogen laten uitvoeren. Ik moet dan inzage geven in de dossiers. Die bepalingen zijn in strijd met de privacywetgeving. Ik ga dat contract dus niet tekenen. Ik hoor dat ook van collega's."

[34] Dit signaal wordt bevestigd door de Autoriteit Persoonsgegevens in het rapport: *'Verwerking van persoonsgegevens in het sociaal domein: De rol van toestemming, (april 2016)*

7 - Resultaten thema ‘het grijze gebied tussen drang en dwang’

CONTEXT

De Jeugdwet heeft onder meer als doel de inzet van intensieve en zware vormen van hulp waaronder het opleggen van beschermingsmaatregelen zoveel mogelijk te voorkomen. Deze ambitie bestond ook voor de invoering van de Jeugdwet. Ook voor de invoering van de Jeugdwet werd gewerkt aan vernieuwing van de jeugdbescherming[35] en de ontwikkeling van intensieve casusregie zonder maatregel. Voor deze aanpak werden verschillende namen gebruikt, zoals de preventieve jeugdbeschermingsmaatregel, de SAVE aanpak of drang. In het nieuwe jeugdstelsel zien we de eerder ingezette beweging terug. Er wordt gesproken over ‘drang’.

De Kinderombudsman maakt zich zorgen over de rechtsbescherming van kinderen en jongeren (en hun ouders) die met drang te maken krijgen. Het lijkt sinds de decentralisatie voor te komen dat preventieve activiteiten in de praktijk verworden tot dwang zonder rechtsbescherming, terwijl dit nooit de bedoeling van de wetgever was. In de memorie van toelichting staat dat "(…) het wetsvoorstel nadrukkelijk wil bevorderen dat de Raad voor de Kinderbescherming al in een eerder stadium kan meedenken op casus-niveau, waarbij de hulp gericht is op het versterken van de eigen kracht van de jongere en van het probleemoplossend vermogen van gezin en omgeving. Dit kan in sommige gevallen zelfs de noodzaak van een kinderbeschermingsmaatregel voorkomen. Ook wil het wetsvoorstel de ruimte vergroten om een gezinsvoogdijmedewerker, werkzaam bij een gecertificeerde instelling, nog voordat een kinderbeschermingsmaatregel is uitgesproken in te zetten, met als doel ouders te bewegen – al dan niet met zachte drang – tot vrijwillige medewerking. Dit bevordert de continuïteit van hulpverlening”.[36]

Waar een rechter beoordeelt of er voldoende grond is voor een dwangmaatregel, wordt het besluit om een drangmaatregel in te zetten in de praktijk door hulpverleners zelf genomen, hetzij in een casusoverleg of aan de jeugdbeschermingstafel. Omdat drang officieel plaatsvindt in het vrijwillig kader gelden daarvoor dezelfde plichten en bevoegdheden als bij andere vrijwillige interventies. Beroep en bezwaar zijn niet mogelijk zoals bij een rechterlijke uitspraak. Mensen kunnen alleen de reguliere klachtenprocedure benutten. De Kinderombudsman krijgt signalen dat drang ook als drukmiddel wordt ingezet om ouders te bewegen mee te werken. Functioneert drang dan in de praktijk niet de facto als dwang zonder de rechtstatelijke toets door een rechter? In deze paragraaf wordt beschreven hoe het grijze gebied tussen drang en dwang in de praktijk uitwerkt.

PERSPECTIEF VAN JONGEREN EN HUN OUDERS

Zevenenzeventig procent van de respondenten geeft aan dat de jeugdhulp die zij ontvangen vrijwillig is (zie tabel 33). Vijfentwintig procent van de jongeren meldt dat de hulp dringend is aangeraden, 12 procent zegt dat de hulp is opgelegd door de kinderrechter. Bij de ouders gaat het om respectievelijk 17 procent van 7 procent. In de toelichting beschrijven verschillende respondenten de opgelegde maatregel als erg ingrijpend. Dit is ook terug te zien in de beoordeling van de ontvangen hulp door ouders en jongeren. Respondenten met dringend aangeraden of gedwongen hulp geven een significant lager cijfer dan de respondenten die op vrijwillige basis hulp ontvangen (respectievelijk 6,8 en 4,6 tegenover 7,4).

[35] Nederlands Jeugdinstituut. *Kinderen blijvend veilig. Bouwstenen voor verder werken aan vernieuwing in de jeugdbescherming in het nieuwe jeugdstelsel*, juli 2014
[36] Memorie van toelichting 33 684, nr 3 Wetsvoorstel Jeugdwet

Uit de interviews met jongeren en ouders die te maken hebben (gehad) met drang, blijkt dat zij minder tevreden zijn over de geboden hulp dan de groep die vrijwillig hulp heeft gezocht. Tegelijkertijd zijn ze er positief over dat er geen dwangmaatregel wordt opgelegd. Wat opvalt in de interviews is dat ze niet goed weten hoe te handelen bij een eventuele klacht, terwijl de geboden hulp valt binnen het vrijwillige kader en daarmee de reguliere klachtenprocedure van toepassing is. In het onderzoek is ook gesproken met jongeren die te maken hebben met een dwangmaatregel. Deze jongeren zijn beduidend minder tevreden over de geboden hulp.

CASUS
Joyce (16) woont in een open jeugdhulpinstelling. Joyce: "Ik wilde hier helemaal niet naartoe, maar de gezinsvoogd dreigde met een gedwongen uithuisplaatsing als ik hier niet mee instemde. Maar ik heb al eerder een jaar gesloten gezeten en dat wil ik niet nog eens meemaken. Zelf wil ik het liefst bij mijn oma wonen."

RESULTATEN: PERSPECTIEF VAN GEMEENTEN EN JEUGDHULPAANBIEDERS

De professionals blijken verschillend te kijken naar wat drang is. Professionals van gemeenten definiëren drang veelal als 'een middel om dwang te voorkomen'. Ook sommige professionals die verbonden zijn aan (gecertificeerde) instellingen zien drang op die manier. Andere merken op dat het toepassen van drang gezien moet worden als 'het stellen van een norm'. Dus eerder een attitude van de professional om ouders te motiveren noodzakelijke hulp te aanvaarden (in combinatie met het stellen van een norm ten aanzien van de veiligheid van het kind) dan een fase in het hulpverleningstraject voorafgaand aan dwang.

Er wordt verschillend geoordeeld over wie drang mag uitvoeren. De professionals die drang zien als fase in het hulpverleningstraject voorafgaand aan dwang, stellen ook dat niet iedereen drang mag toepassen. De groep professionals die ‘drang’ meer zien als een attitude, vinden dat het inzetten van drang niet voorbehouden is aan gezinsvoogdijwerkers maar dat ook andere professionals deze mogen inzetten wanneer er zorgen zijn over de veiligheid van kinderen. Bijvoorbeeld een medewerker van een wijkteam of zelfs een leerkracht of politieagent. Deze respondenten leggen dus het accent op het aangaan van een relatie met gezinnen, nodig om hen te motiveren hulp te aanvaarden. Een attitude die volgens hen bruikbaar is ongeacht het vrijwillig of het gedwongen kader, maar wel bepaalde kennis en competenties vergt.

Verschillen tussen gemeenten in toepassing drang

Gemeenten gaan in de praktijk op verschillende manieren met drang om. In sommige gemeenten wordt drang toegepast door het wijkteam, in andere gemeenten door een jeugdhulpaanbieder, een gecertificeerde instelling of een SAVE (Samen Veilig) team dat is samengesteld uit werkers van (een) gecertificeerde instelling(en). De procesregie ligt meestal bij de gemeenten en de inhoudelijke casusregie bij de uitvoerende instelling. In de praktijk komt het voor dat de afstemming tussen deze regisseurs veel tijd kost door onduidelijkheden in verantwoordelijkheden en taken. Als een wijkteam drang uitvoert, is gemeente zowel op proces als op inhoud regisseur.

Ook bij gemeenten en instellingen onduidelijkheid over rechten en plichten

Enkele geïnterviewde jeugdhulpprofessionals veronderstellen dat drang dezelfde juridische kaders kent als dwang. Hier is sprake van een kennishiaat, want bij gedwongen hulpverlening is de rechtspositie van kinderen en ouders wel degelijk beter geborgd. Sommige (ook gecertificeerde) instellingen zijn om die reden negatief over het drangkader. Zij refereren aan voorbeelden van jeugdbeschermingstafels die

ouders verplichten hulp te accepteren in het drangkader. Meerdere gemeenten en instellingen hebben een jurist aangesteld om de rechtpositie van kinderen en ouders bij het toepassen van ‘drang’ te onderzoeken. Zij onderzoeken wat mag en kan, wanneer er sprake is van ‘drang’, en of er een aparte klachtenprocedure nodig is. Dit is opmerkelijk omdat in het vrijwillig kader de gangbare klachtenprocedure van toepassing is.

Wijkteams worstelen met inzet drang in de praktijk

Wat duidelijk naar voren komt uit dit onderzoek is dat medewerkers van wijkteams veel moeite hebben met de uitvoering van drang. Sommige wijkteamleden hebben minder kennis van en ervaring met veiligheidsvraagstukken rondom kinderen en jongeren en vinden het lastig dit bespreekbaar te maken met ouders. Zij zetten dan drang in als drukmiddel, terwijl betere gespreksvaardigheden mogelijk ook de gewenste effecten zouden kunnen hebben. Omgekeerd noemen sommigen dat wijkteams bang zijn gezinnen te ‘belasten’ met een drang- of dwangaanpak of dat er juist actief gestuurd wordt op zo min mogelijk drang en dwang. Dit kan het omgekeerde effect hebben: men blijft te lang vrijblijvend met het gezin aan de slag, met veiligheidsrisico’s voor kinderen als gevolg. De beoogde voordelen die drang meebrengt, mits uitgevoerd naar de intentie van de wetgever, worden dan niet benut.

Adviesrol Raad voor de Kinderbescherming helpt bij drang

Veel gemeenten werken met een interdisciplinair casusoverleg om zorgen over de veiligheid van kinderen te bespreken en een gezamenlijk plan van aanpak af te stemmen. Sommige gemeenten werken daarnaast met een zogeheten jeugdbeschermingstafel. Dit is een interdisciplinair casusoverleg waarbij ook de Raad voor de Kinderbescherming deelneemt aan het gesprek. Professionals geven in de interviews aan dat zij vinden dat de aanwezigheid van de Raad voor de Kinderbescherming bij een casusoverleg bijdraagt aan een betere inzet van drang. Als in een casusoverleg zonder de Raad wordt besloten tot de inzet van drang, is hun ervaring dat er minder sterk regie wordt gevoerd op het drangtraject, dat drang soms oneigenlijk wordt gebruikt of dat er minder snel wordt opgeschaald. Mocht het toch tot een dwangmaatregel komen, dan verloopt de overdracht van vrijwillig naar gedwongen kader minder soepel doordat de Raad voor de Kinderbescherming niet in een eerder stadium was betrokken. Tegelijkertijd zijn er ook instellingen die aangeven dat ouders zich nog meer gehoord voelen wanneer de Raad juist niet aansluit bij het casusoverleg en hen wordt uitgelegd dat zij nog een kans hebben om een dwangmaatregel te voorkomen.

Jongeren en ouders laten meepraten helpt bij drang

Geïnterviewden zijn het erover eens dat een voordeel van drang (als attitude) is dat kinderen en ouders echt worden meegenomen in het hele proces en meer beseffen dat het de laatste kans is in het vrijwillige kader. Het is inmiddels in bijna alle gemeenten gebruikelijk dat ouders (en jongeren zelf) deelnemen aan het gesprek aan het casusoverleg of de jeugdbeschermingstafel. Zij krijgen zo de kans om alsnog vrijwillig mee te werken aan de noodzakelijke hulp waarmee een gedwongen maatregel wordt voorkomen. Een aantal professionals verbonden aan jeugdhulpaanbieders signaleert dat ouders hierdoor meer verantwoordelijkheid gaan dragen en meer gebruik maken van de eigen kracht van het gezin en het eigen netwerk. In de praktijk is ook drang dan niet eens nodig. Gezinnen worden namelijk meer gemotiveerd voor het accepteren van hulp. Uiteindelijk blijken er veel meer mogelijkheden in het vrijwillige kader dan vooraf gedacht. De jeugdbeschermingstafel lijkt dus een positieve rol te spelen bij het verbindend en vasthoudend zijn van professionals als dat noodzakelijk is voor de veiligheid van kinderen.

Drang wordt ingezet tijdens het wachten

Professionals geven in de interviews aan dat er bij sommige wijkteams en in sommige regio's bij Veilig Thuis en de Raad voor de Kinderbescherming wachtlijsten bestaan. In deze gevallen worden er afspraken gemaakt tussen betrokken partijen en het gezin over hoe de veiligheid kan worden gewaarborgd totdat een Veilig Thuis onderzoek of beschermingsonderzoek door de Raad kan starten. Deze afspraken kunnen bestaan uit het wekelijks telefonisch afstemmen over de situatie of het met drang inzetten van tijdelijke hulp. Op deze manier kan er, zo is de redenering, zicht worden gehouden op een kind totdat het onderzoek door Veilig Thuis of de Raad voor de Kinderbescherming wordt gestart. Drang wordt dan dus ingezet om de tijd te overbruggen tijdens het wachten op een beschermingsonderzoek. Ook zijn er signalen dat indien er een wachtlijst bij een wijkteam is, een melding bij Veilig Thuis wordt gedaan om via die route zicht op het gezin te krijgen. Ook hier wordt dus drang ingezet tijdens het wachten. Dit is in feite oneigenlijk gebruik van de drangmaatregel. In beide gevallen is echter niet duidelijk hoe vaak deze ‘route’ wordt gebruikt door gemeenten en wat de gevolgen daarvan zijn voor (de veiligheid van) jongeren.

Resultaten van de drangaanpak zijn onbekend

Het resultaat van de drangaanpak is nog moeilijk te beoordelen. Sommige professionals stellen dat drang eraan bijdraagt dat er minder ondertoezichtstellingen worden uitgesproken.[37] Anderen stellen dat deze daling niet direct kan worden toegerekend aan de inzet van drang omdat er ook andere ontwikkelingen van invloed zijn, zoals het inregelen van nieuwe werkprocessen tussen gemeenten en de Raad voor de Kinderbescherming na de decentralisatie. De effecten van de drangaanpak zijn nog niet wetenschappelijk onderzocht.

[37] Op peildatum 31 december 2015 stonden 21.310 kinderen onder toezicht. Een jaar eerder (eind december 2014) bedroeg het aantal 25.320 jeugdigen. Dit is een daling van ruim 15 procent. In deze periode werden dus meer ondertoezichtstellingen beëindigd dan gestart.

8 - Resultaten thema ‘toename aantal crisisplaatsingen in jeugdzorgplus’

CONTEXT

Jeugdzorgplus is de meest ingrijpende vorm van jeugd- en opvoedhulp die we in Nederland kennen. Het is bedoeld voor jongeren met gedragsproblemen die zo serieus zijn, dat ze ernstig in hun ontwikkeling worden bedreigd en dat behandeling noodzakelijk is. Het gaat om jongeren met trauma, agressie of hechtingsproblematiek, al dan niet in combinatie met een lichte verstandelijke beperking, van wie vermoed wordt dat zij zich aan de noodzakelijke behandeling zullen onttrekken.[38] Een machtiging voor gesloten plaatsing in een instelling voor jeugdzorgplus wordt afgegeven door de kinderrechter.

Het gesloten plaatsen van een kind is een vorm van vrijheidsbeneming. Volgens het IVRK dient dit een uiterst middel te zijn en moet de maatregel zo kort mogelijk duren. Het middel mag pas worden ingezet als andere vormen van hulp, zoals (intensieve) residentiële of ambulante zorg, dagbehandeling of inzet van het netwerk niet toereikend blijken.

Een crisisplaatsing is een gesloten plaatsing in de jeugdzorgplus op grond van een spoedmachtiging.[39] Er is sprake van een crisis als de plaatsing van het kind direct moet plaatsvinden, vanwege ernstig en onmiddellijk gevaar voor het kind of zijn omgeving. Anders dan bij een reguliere machtiging tot gesloten plaatsing hoeft nog niet te worden aangetoond dat het kind ernstige opgroei- of opvoedingsproblemen heeft die noodzaken tot gesloten jeugdhulp. Voldoende is dat het ernstige vermoeden bestaat dat daarvan sprake is.[40] Wel dient uiterlijk binnen 14 dagen een zitting te worden gehouden waarin de kinderrechter de spoedplaatsing beoordeelt. De crisisplaatsing kan zowel in het vrijwillig (zonder beschermingsmaatregel) als in het gedwongen (met beschermingsmaatregel) kader plaatsvinden.

Nadat de spoedmachtiging door de kinderrechter is verstrekt, bepaalt een plaatsingscoördinator[41] in welke instelling de jongere wordt geplaatst. Bij een vrijwillige plaatsing brengen in de regel de ouders en/of de casusregisseur[42] de jongere naar de desbetreffende instelling. Bij een gedwongen plaatsing wordt de jongere afhankelijk van de afspraken die de jeugdzorgplus instelling heeft gemaakt voor vervoer, opgehaald en naar de instelling gebracht. In uitzonderingsgevallen, wanneer er sprake is van dreigend geweld en bij hevig verzet, wordt een jongere hierbij geboeid. Het geboeid vervoeren van een jongere is eerder uitzondering dan regel.

In de zomer van 2016 bereikten de Kinderombudsman meerdere signalen over een toename van het aantal kinderen en jongeren die vanwege een crisissituatie in de gesloten jeugdzorg terecht komen. Ook door instellingen zelf werd gemeld dat er sprake zou zijn van een toename van het aantal crisisplaatsingen.[43] Dit leidde tot Kamervragen, waarop de staatssecretaris van VWS antwoordde dat landelijke cijfers over het aantal crisisplaatsingen in de jeugdzorg op dat moment ontbraken.[44] Signalen vanuit de brancheorganisaties voor gespecialiseerde zorg voor jeugd over een toename van het aantal crisisplaatsingen, onder meer in de jeugd-ggz, hebben wel geleid tot nader onderzoek. Doel van dit

[38] Bron: http://jeugdzorgplus.jeugdzorgnederland.nl/nl/jeugdzorg-plus
[39] Jeugdwet, artikel 6.1.3
[40] Memorie van Toelichting bij de Jeugdwet, paragraaf 7.5
[41] Nederland kent op dit moment vijf plaatsingscoördinatoren. Deze zijn in dienst van een gecertificeerde instelling en faciliteren het plaatsen van kinderen in de jeugdzorgplus in een bepaalde regio
[42] De casusregisseur kan een medewerker zijn van het lokale jeugd- of wijkteam maar ook een medewerker van de gecertificeerde instelling die op verzoek van de gemeente ondersteunende werkzaamheden verricht in het vrijwillig kader
[43] NRC, *Een beetje hulp, tot het te laat is*, 23 juli 2016
[44] Beantwoording Kamervragen over het bericht 'Een beetje hulp totdat het te laat is' (2016Z14993)

onderzoek is om zicht te krijgen op het aantal crisisplaatsingen bij vier onderzochte gemeenten en op de factoren die van invloed zijn op het aantal crisisplaatsingen. Dit onderzoek wordt in het najaar van 2016 verwacht.[45] Omdat onderzoek naar toename van crisisplaatsingen in de jeugdzorgplus op het moment dat de signalen bij de Kinderombudsman ontbraken, was dit reden voor de Kinderombudsman om te onderzoeken of er daadwerkelijk meer crisisplaatsingen plaatsvinden en wat hiervan de mogelijke oorzaken zijn.

RESULTATEN

Geen eenduidige definitie en registratiewijze aangaande crisisplaatsingen
Opmerkelijk is dat er tussen instellingen geen eenduidigheid blijkt te zijn over wat er onder een crisisplaatsing wordt verstaan. De instellingen hanteren verschillende definities en wijzen van registreren. Daardoor is op basis van de verkregen data moeilijk om aantallen te vergelijken en daarmee de ontwikkeling in het aantal crisisplaatsingen inzichtelijk te maken.

Beeld toename wordt bevestigd
De interviews met plaatsingscoördinatoren, de Inspectie Jeugdzorg, de Raad voor de Kinderbescherming en de dertien Nederlandse jeugdzorgplus instellingen bevestigen desondanks dat zij het aantal crisisplaatsingen zien toenemen. In 2015 was de verhouding rond de 50-50 procent, variaties per instelling daargelaten. Voor 2016 zien acht van de dertien jeugdzorgplus instellingen een verhouding van 70 procent crisisplaatsing versus 30 procent regulier. Bij één instelling is zelfs 85 procent van alle aanmeldingen een crisisplaatsing. Daar staat tegenover dat vier van de dertien jeugdzorgplus instellingen de toename van het aantal crisisplaatsingen niet herkennen. Volgens deze instellingen is het aantal crisisplaatsingen gelijk gebleven met voorgaande jaren.

OORZAKEN VAN DE TOENAME
In de interviews met de professionals komen verschillende verklaringen voor de toename in het aantal crisisplaatsingen naar voren.

Situaties verkeerd ingeschat: te lang, te lichte hulp
Als belangrijkste verklaring voor de stijging van het aantal crisisplaatsingen wijzen instellingen en plaatsingscoördinatoren naar de toegang, met name de gemeentelijke wijkteams. De zorgprofessionals in de wijkteams zouden te lang te lichte hulp bieden in het vrijwillig kader, niet gedegen triageren en onvoldoende kennis hebben van deze complexe doelgroep. De situatie van kinderen wordt niet goed ingeschat, de problemen nemen snel toe, er wordt niet op tijd opgeschaald waardoor een crisis ontstaat en een spoedplaatsing onontkoombaar wordt. Ook komt het voor dat er nog geen crisissituatie is, maar de toegangsmedewerker ook geen reguliere machtiging meer durft aan te vragen, omdat de vrees is dat de situatie snel verslechtert of dat de ouders het (bijna) niet meer aankunnen.

Overtuiging: zware hulp zo lang mogelijk uitstellen
Plaatsingscoördinatoren en jeugdzorgplus instellingen geven aan dat het hun ervaring is dat gemeenten residentiele hulp en met name gesloten plaatsing echt als uiterste vorm van hulp zien. Meerdere gemeenten hebben daarom ook de inkoop van deze vorm van hulp beperkt, vanuit de verwachting dat deze hulp minder nodig is als gevolg van het inzetten van lichtere vormen van hulp waar dat kan.

[45] Kamerbrief over voortgang jeugdstelsel, 22 juni 2016 (985080-152588-J)

Toegangsmedewerkers zijn volgens professionals van de gecertificeerde instellingen terughoudend om het middel in te zetten. Soms zo geven ze aan kan het echter effectief zijn om een kort gesloten traject aan te bieden, ter voorkóming van crisis, escalatie of veel langere behandeling. Ook kan een intensieve open plaatsing volgens de respondenten gebruikt worden om een jongere voor te bereiden op intensieve ambulante begeleiding buiten de instelling. Het vroegtijdig inzetten van dit type zware hulp ter voorkoming van erger, wordt bijna niet gedaan. De respondenten constateren dat deze terughoudendheid juist bijdraagt aan meer crisisplaatsingen.

Inzet op korte trajecten, weinig nazorg met terugval als gevolg

Jeugdzorgplus instellingen merken op dat een kortere behandelduur, zoals nu de inzet is[46], als bijeffect heeft dat terugval vaker voorkomt. Jongeren worden dan te snel weer 'losgelaten'. Ze krijgen na de beëindiging van de gesloten (en vervolgens open) plaatsing onvoldoende (passende) ondersteuning thuis of in ambulante hulpverleningstrajecten en kunnen niet omgaan met hun nieuw verworven vrijheden. Een instelling merkt op dat er weinig aandacht is voor een goede overgang van het wijkteam naar de gesloten instelling en weer terug, de zogenaamde 'warme overdracht'. Het gevolg hiervan is dat jongeren soms met spoed moeten worden teruggeplaatst in de jeugdzorgplus.

CASUS

Toen het na 3 maanden op de vorige gesloten plek goed ging, mocht Jonathan (16) naar huis. Thuisgekomen had hij geen daginvulling meer. Hij kon niet terug naar school omdat hij was uitgeschreven. Al snel verviel Jonathan in zijn oude gedrag. "Ik sliep tot een uur of een of twee, dan ging ik naar buiten en dan kwam ik rond tien uur s avonds weer thuis. Ik had in die tijd veel ruzies met mijn familie, waardoor ik het liefste niet thuis was. Ik blowde een paar keer per week." De situatie escaleerde en Jonathan werd met een crisisplaatsing weer gesloten geplaatst. Jonathan: "Dat was heel heftig. In mijn dossier las ik later dat ik een gevaar voor mezelf was en dat ze dachten dat ik ook harddrugs nam."

CASUS

Na een jaar gesloten te hebben gezeten heeft Bryton (17) een week bij een project voor begeleid wonen gezeten. Dat ging niet goed: halverwege de week heeft Bryton wiet gerookt. Bryton: "Ik voelde dat het niet goed met me ging, dat de overgang te groot was van de gesloten groep naar deze groep. Ik mocht meteen alles zelf bepalen. Eigenlijk was alles één en al vrijheid daar. De stap was te groot en dat heb ik de begeleiding verteld. Er gebeurde niks mee. Ik werd daar zo boos over. Ik heb toen spullen vernield…" Voor deze vernieling is Bryton later gearresteerd door de politie.

Administratieve handelingen als gevolg van te weinig deskundigheid leiden tot vertraging en escalatie

De plaatsingscoördinatoren en jeugdzorgplus instellingen geven aan dat administratieve handelingen rond het aanvragen van een machtiging gesloten plaatsing bij de kinderrechter zorgen voor vertraging in de hulp aan een jongere. Dit kan een gevolg zijn van het feit dat toegangmedewerkers de route naar gesloten jeugdzorg vaak onvoldoende kennen. Men weet bijvoorbeeld niet hoe ze een rechterlijke machtiging moeten aanvragen of er zijn geen collega's met wie zij buiten kantooruren kunnen afstemmen. Soms kunnen processen vastlopen door het 'missen van een vinkje' op een formulier of doordat het verzamelen van de benodigde gegevens lang duurt. In de tussentijd blijft passende hulp uit en kan een

[46] In de Memorie van Toelichting op de Jeugdwet staat dat er meer gewerkt moet worden aan preventie en waar mogelijk lichte(re) vormen van hulp ingezet worden. Indien er toch een zwaardere (en duurdere) vorm van hulp noodzakelijk is, dient er zo snel mogelijk te worden 'afgeschaald' naar lichtere (en goedkopere) vormen van hulp.

crisis ontstaan. Vooral kleine gemeenten hebben volgens de geïnterviewde partijen weinig ervaring met het aanvragen van machtigingen.

In de interviews is gevraagd of de professionals een verband zien tussen de toename van het aantal crisisplaatsingen en wachtlijsten bij Veilig Thuis en de Raad voor de Kinderbescherming. Professionals van de gecertificeerde instellingen en de plaatsingscoordinatoren zien dit verband niet.

Volgens jongeren leidt gebrek aan passende zorg en nazorg tot onnodige crisisplaatsingen
Om inzicht te krijgen in de gevolgen van een crisisplaatsing voor jongeren is met tweeëntwintig jongeren gesproken die via een crisisplaatsing in een jeugdzorgplusinstelling terecht zijn gekomen. Meer dan de helft van de jongeren die werden geïnterviewd is van mening dat een crisisplaatsing voorkomen had kunnen worden. Jongeren die een eerdere plaatsing in de gesloten jeugdzorg hebben meegemaakt, geven aan dat de overgang naar huis toen lastig verliep. Ze kregen niet de benodigde begeleiding, met name bij het omgaan met het terug hebben alle vrijheden na het verlaten van de instelling of bij het terugkeren in het onderwijs of dagbesteding waardoor ze terugvielen in hun oude gedrag. Ze noemen expliciet dat een terugplaatsing (in deze gevallen een crisisplaatsing) voorkomen had kunnen worden als er eerder in het traject passende hulp of begeleiding was geweest.

CASUS
Joachim (17): "Dat ik ineens gesloten moest was volgens mij niet nodig. Goede therapie op een open groep had ook gekund, bijvoorbeeld cognitieve gedragstherapie of emotieregulatie-therapie. Hier krijg ik alleen creatieve therapie, wat eigenlijk een uur per week creatief doen is, zonder praten. Ik heb bij de groepsleiding aangegeven dat die therapie niet helpt, maar daar is niets mee gedaan."

DE IMPACT VAN EEN CRISISPLAATSING VOLGENS JONGEREN

Het ophalen voor een crisisplaatsing is traumatisch
Meer dan de helft van de ondervraagde jongeren hebben de crisisplaatsing als heftig of zelfs traumatisch ervaren. Zij zagen de plaatsing niet aankomen en werden plotseling thuis opgehaald of van straat geplukt. Voor de jongeren die niet eerder in aanraking met de politie zijn geweest, was vooral het vervoer met de bus naar de gesloten instelling stressvol. In de gevallen waarbij bijvoorbeeld een ouder de jongere naar de gesloten instelling bracht, werd dit als minder heftig ervaren.

CASUS
Stefan (17): "Ik werd die middag wakker doordat er politie in huis was. Er waren overal agenten en een man van de Raad voor de Kinderbescherming. Ze hadden een spoedmachtiging, maar daar wist ik niks vanaf, en mijn moeder ook niet. Ik zag mijn moeder huilen. Ik moest me omkleden op mijn kamer met twee agenten erbij. Ik moest handboeien om maar ik begreep niet waarom. Mijn broertje zag het en moest huilen. Mijn moeder gaf een tas met kleding mee. Ze brachten me naar een busje. Buiten zag ik nog meer agenten, drie auto's misschien wel. De voogd stond ook voor de deur. Ze hadden me moeten vertellen dat dit ging gebeuren, maar dat hebben ze niet gedaan. De politie bracht me naar een soort cellencomplex waar ik drie uur moest wachten. Toen gingen we naar de instelling. Ik was heel erg in de war."

CASUS
Dave (16): ”Ik vind het raar dat je met zo’n speciaal busje als een crimineel wordt vervoerd. Zo maak je iemand juist een crimineel”.

CASUS
Patricia (15): "Toen ik met crisis gesloten moest hebben ze tegen me gelogen. Ze hadden verteld dat ik mee moest voor een gesprek met de gedragsdeskundige. Maar toen ik daar kwam stond er een grote groep mensen: groepsleiding en nog anderen, maar ik weet niet wie dat allemaal waren. Daar hoorde ik dat ik weer gesloten geplaatst werd. Ik moest erg huilen. Ik heb ook geen afscheid kunnen nemen van mijn vrienden op de open groep."

Een crisisplaatsing betekent wachten en zorgt voor moeizame start behandeltraject
De jongeren vertellen dat de behandeling niet direct start na binnenkomst in de gesloten jeugdzorg. De instellingen geven aan dat een jongere na een crisisplaatsing inderdaad eerst tijd krijgt om tot rust de komen. De duur daarvan is afhankelijk van de situatie van de jongere en de eventuele wachttijd voor een bepaalde behandeling. Deze zogenoemde stabilisatieperiode duurt veelal tussen de 2 en 6 weken. Enkele jongeren vinden dat zij wel eerder behandeling zouden moeten krijgen, omdat ze nu ‘niks doen’. Voor jongeren is de start vaak pittig: ze komen in de avonduren of het weekend binnen, hebben nog geen vaste begeleider en zijn plotseling uit hun dagelijkse leven weggehaald.

CASUS
Peter (16): "Er had meer gedaan kunnen worden in de afgelopen 3 maanden. Alleen de laatste 6 weken ben ik behandeld. Voor die tijd was ik me vooral aan het vervelen op de playstation en activiteiten aan het doen. De eerste maand was het vooral wennen. Nu zit ik de behandeling uit. Het verblijf voelt als een wedstrijd, en die wil ik winnen!"

Moeite met het strenge regime op de gesloten groep
Het overgrote deel van de geïnterviewde jongeren werd bij hun crisisplaatsing eerst op de meest gesloten groep geplaatst die er bestond binnen de instelling. De jongeren vinden de begeleiding hier erg streng. Ze noemen als voorbeelden de regels ten aanzien van bezoek en verlof, geen bewegingsvrijheid buiten de eigen groep en beperkingen die gelden voor roken en het gebruik van social media. De jongeren missen de vrijheden die ze eerder hadden. Een aantal merken op dat zij achteraf wel inzien dat het goed was dat ze op een gesloten groep zaten met de strengste regels omdat ze meer vrijheden niet aan hadden gekund. Anderen blijven ontevreden over het feit dat er zulke strenge regels gelden en willen zo snel mogelijk weg. Een klein aantal jongeren is er positief over dat zij vrij snel ‘vrijheden konden opbouwen’, waardoor ze zich prettiger voelden in de instelling. Uit de gesprekken blijkt dat het niet altijd helder is waarom de ene jongere sneller meer vrijheid opbouwt dan de andere. De jongeren zijn over het algemeen tevreden over de leiding op de gesloten groep. Ze vinden de leiding kundig. Ook hebben ze vaak iemand binnen de leiding die ze vertrouwen, iemand bij wie ze hun verhaal kwijt kunnen.

Onrust op een behandelgroep
Instellingen vertellen dat de crisisplaatsing niet alleen voor de jongere die geplaatst wordt een heftige ervaring is. Een crisisplaatsing komt ook de dynamiek en het leefklimaat op de groep niet ten goede. Door de plotselinge komst van een nieuw groepslid ontstaat er onrust en kan het behandelproces stagneren van de andere jongeren. Dat wordt gezien als een negatief bijeffect van de toename van het aantal crisisplaatsingen. Ook doordat crisis ook vaak korter verblijf op een groep betekent en overplaatsingen

met zich meebrengt. De meeste jongeren worden na enige tijd overgeplaatst naar een andere groep, omdat ze meer vrijheden aankunnen en daardoor niet langer op de meest gesloten groep hoeven te verblijven. Of doordat een bepaalde behandeling die bij een andere groep wordt gehanteerd als beter passend bij de jongere wordt gezien.

ANDERE TRENDS MET NEGATIEVE INVLOED OP DE JEUGDZORGPLUS

De instellingen noemen nog een aantal andere factoren die (los van het type machtiging) op dit moment van negatieve invloed zijn op de organisatie van de jeugdzorgplus in Nederland, en die maken dat de druk van meer crisisplaatsingen de instellingen voor extra grote uitdagingen stelt.

Instellingen zitten overvol vanwege bezuinigingen en gebrek aan doorstroommogelijkheden

De jeugdzorgplus instellingen geven aan dat hun beschikbare capaciteit doorlopend vrijwel volledig benut wordt. Dit vanwege de aanhoudende of zelfs toenemende vraag, in combinatie met een afbouw van het aantal plekken in de jeugdzorgplus. Door het ontbreken van doorstroomplaatsen, met name voor jongeren met een licht verstandelijke beperking, worden plaatsen in de jeugdzorgplus langer bezet gehouden dan eigenlijk noodzakelijk is. Instellingen zetten tijdelijk meer jongeren in een groep of proberen in samenspraak met andere instellingen in de regio overloopafspraken te maken. Of jongeren worden tijdelijk ergens anders geplaatst alvorens ze op de uiteindelijk locatie terecht kunnen. Voor jongeren betekent dit dat zij meer wisselingen in hulp en locaties meemaken, juist in een kwetsbare periode in hun leven. De geïnterviewde instellingen doen (in algemeenheid) hun best de doorlooptijd en het aantal wisselingen te beperken tot het hoogst noodzakelijke[47], maar doorplaatsen blijft een groot probleem.

Steeds vaker kinderen gesloten geplaatst zonder rechterlijke machtiging

De instellingen merken op dat er een toename is van het aantal vrijwillige gesloten plaatsingen, dus zonder rechterlijke machtiging, via de wijkteams (zie tevens hiervoor tevens de resultaten rond drang en dwang). Ook de Inspectie Jeugdzorg heeft dit vastgesteld.[48] Dit is vrijheidsbeneming zonder de juiste juridische grondslag, wat in strijd is met nationaal en internationaal recht. De Inspectie geeft als verklaring voor deze trend dat ouders liever zonder rechterlijke machtiging hun kind gesloten laten plaatsen omdat ze zo het gevoel hebben zelf de regie te houden. Desondanks noemt de Inspectie gesloten plaatsingen zonder machtiging onaanvaardbaar.

Doelgroep wordt complexer

Instellingen en plaatsingscoördinatoren geven aan dat de doelgroep complexer wordt binnen jeugdzorgplus. Ze zien meer psychische problematiek in combinatie met bijvoorbeeld verslaving, agressie en/of een (licht) verstandelijke beperking. Zij verklaren deze ontwikkeling door de tijdgeest. De huidige trend is om residentiele vormen van jeugdhulp af te bouwen door tijdig, passende ondersteuning te bieden en zo te bezuinigen op kosten van de jeugdhulp in zijn geheel. Door de recente grotere instroom van vluchtelingen komen er ook vaker minderjarige alleenstaande asielzoekers in de jeugdzorgplus instellingen terecht. Deze jongeren hebben vaak complexe trauma's die niet eerder behandeld zijn. De heftige problematiek waar deze vluchtelingen mee te maken hebben, heeft ook invloed op de groepsdynamiek in de jeugdzorgplus instellingen en voert de druk op de groepen daarmee verder op.

[47] De doorlooptijd van een plaatsing was in 2015 gemiddeld 8 maanden. Bron: Jeugdzorg Nederland.
[48] Inspectie Jeugdzorg, *Signalement gesloten jeugdzorg*, 24 augustus 2016

9 - Conclusies en aanbevelingen

Het doel van dit onderzoek is om een beeld te schetsen van de ontwikkelingen in de jeugdhulp sinds de decentralisatie in 2015 en van de stand van zaken op dit moment. Op grond van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK) hebben kinderen recht op jeugdhulp die de grootst mogelijke mate van gezondheid, veiligheid en welzijn voor kinderen waarborgt en die toegankelijk is voor alle kinderen.

De Kinderombudsman erkent dat er de afgelopen twee jaar op het terrein van de jeugdhulp al veel is bereikt door gemeenten en jeugdhulpaanbieders, ondersteund door de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en Veiligheid en Justitie (VenJ). Dit blijkt uit de positieve verhalen die de Kinderombudsman ontvangt over gemeenten die inzetten op maatwerk voor kinderen en over hulpverleners van gemeenten, scholen en instellingen die in samenspraak zoeken naar passende ondersteuning. Er zijn goede voorbeelden van creatieve manieren om gezinnen te versterken, om preventief te werken of om zorg zo in te richten dat die past bij de behoefte van een kind. De Kinderombudsman erkent aldus dat er in gemeenten, wijkteams en instellingen met overtuiging gewerkt wordt aan de jeugdhulp en dat er successen worden geboekt. Hij moet echter ook constateren dat dat de uitvoering van de jeugdhulp nog niet overal goed genoeg verloopt en de tevredenheid onder jongeren en hun ouders over de kwaliteit van de hulp amper is toegenomen. Ten opzichte van 2015 lijken er op dit vlak geen aanzienlijke verbeteringen te zijn. Daarnaast zijn er nieuwe knelpunten gesignaleerd die samenhangen met onvoldoende kwaliteit, deskundigheid of de inzet van middelen.

9.1 Conclusies ten aanzien van de thema's

DE TOEGANG TOT EN DE KWALITEIT VAN DE JEUGDHULP

Cliënten weten niet waar ze terecht moeten

Uit het onderzoek komt naar voren dat de toegang van de jeugdhulp te wensen overlaat. Veel jongeren en hun ouders zijn ontevreden over de moeite die ze moeten doen om passende zorg te krijgen. Tevens blijkt dat de helft van de jongeren die nu hulp ontvangt, niet zou weten waar ze moeten zijn als ze nieuwe of andere hulp nodig hebben, net als bijna een derde van de ouders. Dat blijkt ook uit het feit dat jongeren en ouders aangeven dat ze van de ene instantie naar de andere worden verwezen, dat papierwerk een belemmering is en dat ze zich niet altijd goed geïnformeerd voelen over welke hulp er beschikbaar is.

Er zijn wachtlijsten waardoor de problematiek toeneemt

Wachttijden zijn van invloed op de toegang tot van de jeugdhulp. Voor veel kinderen blijven de wachttijden beperkt. Zeven procent van de respondenten geeft echter aan vijf maanden of langer gewacht te hebben op een keukentafelgesprek. Dat baart de Kinderombudsman zorgen. De wachtlijsten lijken ook te gelden voor de jeugdhulpaanbieders: 22 procent van de kinderen moest na het gesprek langer dan drie maanden wachten op de start van de hulp. Vooral bij residentiele hulp loopt de wachttijd op. Het risico bestaat dat kinderen en ouders overbelast raken of dat de situatie escaleert. Deze analyse wordt gedeeld door jeugdhulpaanbieders. Zij melden toenemende wachttijden. Zo betreft de aanmeldwachttijd in de jeugd-ggz inmiddels gemiddeld 5,3 weken, terwijl maximaal 4 weken de norm is.[49]

[49] Volgens de Treeknorm mag de aanmeldwachttijd in de jeugd-ggz maximaal vier weken bedragen. 58% van de ggz-instellingen die deelnamen aan een onderzoek van brancheorganisatie GGZ Nederland heeft een langere aanmeldwachttijd. De hoogst genoemde

Deze problematiek lijkt richting het einde van het jaar ernstiger te worden, als budgetten van gemeenten uitgeput raken.[50] Het risico bestaat dan dat tijdigheid niet voor alle kinderen wordt gerealiseerd, bijvoorbeeld als bepaalde jeugdhulp wel dringend nodig is maar door de gemeente niet als urgent wordt aangemerkt.

Nadere duiding van de wachtlijstproblematiek volgt in het voorjaar 2017, als de resultaten van het onderzoek van het Nederlands Jeugd Instituut (NJI) hiernaar worden verwacht.[51] De staatssecretaris van VWS nam hiertoe het initiatief nadat de Kamer hem had verzocht te bevorderen dat instellingen transparanter zijn over hun capaciteit, zodat actiever kan worden gestuurd, en om in samenspraak met het veld Treeknormen (normen voor verantwoord wachten) vast te stellen voor toegang tot de jeugdhulp. Instellingen zouden dan verplicht worden te bemiddelen naar een andere instelling als de wachttijd langer is dan de Treeknorm aangeeft.[52]

Juiste hulp wordt niet geïndiceerd, plannen ontbreken

Kinderen hebben volgens het IVRK recht op passende hulp. Veel respondenten geven echter aan veel of zeer veel moeite te hebben moeten doen om de juiste hulp te krijgen. Respondenten noemen daarbij als oorzaak een gebrek aan deskundigheid aan de kant van de gemeente. Zo stellen ze dat de hulpvraag van de jongere niet altijd goed wordt ingeschat, waardoor zij geen passende hulp krijgen en van het ene hulptraject in het andere terechtkomen. Sommige jongeren en ouders hebben het gevoel dat ze de hulpverleners of consulenten moeten overtuigen dat zij hulp nodig hebben. Slechts 69 procent van de jongeren en 66 procent van de ouders is tevreden over de gekozen oplossing of aanpak. De hulpplannen functioneren vaak ook nog niet naar behoren: 37 procent van de respondenten is niet tevreden over zijn plan en 29 procent heeft überhaupt geen plan.

Jongeren en ouders worden te weinig gehoord

Een belangrijk element in de Jeugdwet is dat kinderen en hun ouders betrokken zijn bij het bepalen van de wijze waarop zorg wordt geleverd. Maar ook op het vlak van participatie is nog forse verbetering nodig. Zowel wat betreft het recht van kinderen om gehoord te worden, als de verplichting van gemeenten om aan de mening van het kind passend belang te hechten.[53] Een derde van de jongeren die de vragenlijst heeft ingevuld geeft aan niet aanwezig te zijn geweest bij het gesprek waarin de hulp werd bepaald. Van de jongeren en ouders die wel meepraatten vindt ongeveer driekwart dat er tijdens het gesprek naar hun mening is geluisterd, dat er goed naar hun situatie is gekeken en dat ze zich serieus genomen voelen. Dat betekent dus in een kwart van de gevallen niet. Meer dan de helft van de jongeren is ook niet tevreden over de inspraak die ze hebben gehad bij het bepalen van het soort hulp. Dat is een groot aantal. Dat investeren in participatie loont blijkt uit het feit dat veel jongeren die mochten meepraten zich serieus

---

aanmeldwachttijd bedraagt 15 weken. Gemiddeld genomen (totaal van alle respondenten) blijkt er voor jeugdigen sprake te zijn van een aanmeldwachttijd van 5,3 weken. Zie: GGZ Nederland, *Quick scan productie 2016*, 12 oktober 2016

[50] Een recent bericht daarover was dat de gemeente Almere de toegang tot de jeugd-ggz en residentiele jeugdhulp per direct beperkt tot crisisgevallen, door de rechter opgelegde gevallen en zaken waarin de urgentie van direct starten door twee zorgprofessionals is vastgesteld. Zie Binnenlands Bestuur, *Wethouder Almere: stoppen jeugdzorg is mediahype*, 12 oktober 2016. Dat besluit is na een motie in de gemeenteraad op 18 oktober 2016 teruggedraaid. Zie Binnenlands Bestuur, *Almere hervat per direct alle jeugdhulp*, 19 oktober 2016

[51] Kamerbrief over voortgang jeugdstelsel, 22 juni 2016 (985080-152588-J)

[52] Kamerbrief over voortgang jeugdstelsel, 22 juni 2016 (985080-152588-J)

[53] Dit wordt bevestigd door recent onderzoek van de Universiteit Leiden. Bruning, M. e.a., *Kansen en momenten voor participatie in het jeugdhulptraject. Eerste deel van een onderzoek naar de participatie van kinderen in de jeugdhulpverlening,* 2016. In het onderzoek wordt onder andere geconcludeerd dat de mogelijkheden tot participatie bij de toegang tot de jeugdhulp onduidelijk zijn en dat er grote verschillen kunnen bestaan tussen gemeenten doordat de wet hierbij veel ruimte laat aan gemeenten

genomen voelen en dat zij aangeven de aandacht te waarderen voor de oplossingen die ze zelf aandragen.

Als hulp wel geboden wordt zijn jongeren en ouders tevreden
Als de jeugdhulp eenmaal van start gaat, blijken jongeren en ouders over het algemeen tevreden te zijn over de kwaliteit van deze hulp en over de hulpverleners. Het gemiddelde rapportcijfer voor de geboden jeugdhulp is gestegen ten opzichte van de laatste meting van 2015: respondenten geven gemiddeld 7,0 als rapportcijfer voor de geboden hulp. Dat was gemiddeld een 6,7. Jongeren en ouders zijn positief over de vriendelijkheid van de hulpverlener, de tijd die de hulpverlener voor ze nemen, en hun inlevingsvermogen. Over de manier waarop de hulpverleners met elkaar samenwerken en de duidelijkheid over wat men kan verwachten van de hulp is men minder tevreden.

Resumerend: de Kinderombudsman constateert dat de toegang tot en de kwaliteit van de jeugdhulp nog niet overal op orde zijn. Wanneer sprake is van drempels, niet tijdig of moeizaam tot stand komen van indicaties en zorgplannen, betekent dat een schending van de kernartikelen 2 (het recht op gelijke behandeling), 3 (het belang van het kind moet eerste overweging zijn) en 6 (het recht op leven en ontwikkeling) van het IVRK. Wanneer kinderen niet betrokken worden bij de totstandkoming van de hulp of hun mening wordt niet gewogen, is dat een schending van artikel 12 (het recht om mee te praten over beslissingen die je aangaan). Wanneer niet goed passende zorg wordt geboden betekent dat een schending van de artikelen 5 en 18 (ouders zijn primair verantwoordelijk, de overheid moet ouders zonodig ondersteunen met passende bijstand), 23 (het recht op bijzondere zorg voor kinderen met een beperking) en 24 (het recht op de grootst mogelijke mate van gezondheid). Daarnaast zien we dat door de geconstateerde knelpunten het risico toeneemt dat de artikelen 19 (het recht op berscherming tegen mishandeling) en 20 (bescherming van kinderen die niet in het eigen gezin kunnen opgroeien) worden geschonden.

DE GRENZEN VAN HET AANSPREKEN OP EIGEN KRACHT

Bij kwetsbare gezinnen heeft eigen kracht zijn grenzen
In 2015 heeft de Kinderombudsman zijn zorgen geuit over het ontbreken van specifieke expertise in de toegang, als daar vooral generalisten werken. Uit dit onderzoek blijkt dat deze zorgen nog steeds gegrond zijn. Nog steeds ontberen professionals in de toegang soms de kennis en expertise om eigen kracht op een goede wijze toe te passen. Hierdoor kunnen zij onveilige situaties voor kinderen niet tijdig signaleren en hierop anticiperen. De focus van gemeenten op preventie draagt bij aan de sterke focus op lichtere (en goedkopere) ondersteuning. Een van de doelen van de decentralisatie is het meer aanspreken van de eigen kracht van gezinnen en hen meer regie laten houden over de hulp. Dat vindt de Kinderombudsman een goed uitgangspunt. In sommige gemeenten wordt eigen kracht echter ook ingezet bij kwetsbare gezinnen. Professionals erkennen dat als er onvoldoende expertise is over het herkennen van een licht verstandelijke beperking of het omgaan met multiproblem gezinnen, dit kan betekenen dat signalen van onveiligheid niet tijdig worden herkend, of dat gezinnen feitelijk worden overvraagd waardoor de passende hulp niet van de grond komt.

Kinderen en hun ouders ervaren het als positief wanneer in het keukentafelgesprek gevraagd wordt wat zij zelf kunnen doen, eventueel met behulp van hun omgeving. Tegelijk geven ze aan dat zij beperkte mogelijkheden ervaren om hun eigen kracht en netwerk aan te spreken, en dat dit juist de reden is dat zij bij de toegang tot jeugdhulp aankloppen.

De Kinderombudsman constateert dat het voorkomt dat gemeenten in gevallen waar dat niet passend is of te lang aansturen op de eigen kracht van gezinnen. Wanneer er sprake is van het niet tijdig opschalen naar zwaardere hulp, of het uitblijven van passende hulp voor kinderen, betekent dat een schending van kernartikel 3 (het belang van het kind moet eerste overweging zijn) van het IVRK en de artikelen 5 en 18 (ouders zijn primair verantwoordelijk, de overheid moet ouders zonodig ondersteunen met passende bijstand),. Ook bestaat het risico op schending van artikel 23 (het recht op bijzondere zorg voor kinderen met een beperking) en 24 (het recht op de grootst mogelijke mate van gezondheid). Daarnaast zien we dat door de geconstateerde knelpunten het risico toeneemt dat de artikelen 19 (het recht op berscherming tegen mishandeling) en 6 (het recht op leven en ontwikkeling), worden geschonden.

DE TOEKENNING VAN HERINDICATIES

Onzekerheid over herindicaties leidt tot stress, ontevredenheid en problemen
Uit het onderzoek blijkt dat onduidelijkheid over en het uitblijven van herindicaties tot onzekerheid leidt in gezinnen en soms tot problemen. Kinderen (en hun ouders) met een aflopende indicatie moeten lang wachten op uitsluitsel. Die stress komt dan bovenop de spanning die er al in een gezin aanwezig is en komt de stabiliteit van een gezin niet ten goede. De continuïteit van de hulp staat hierdoor onder druk. Opvallend is dat jongeren (en ouders) van wie de indicatie is afgelopen voordat er een nieuwe beschikking was of van wie de indicatie is bijgesteld beduidend minder tevreden zijn over het keukentafelgesprek en over de geboden oplossing dan het geval is bij jongeren die een eerste aanvraag indienen.

In het gedecentraliseerde systeem komt het voor dat gemeenten indicaties naar beneden bijstellen, beëindigen of de leveringsvorm (pgb of ZIN) wijzigen. De Kinderombudsman krijgt echter met regelmaat signalen dat gemeenten dit ten onrechte zouden besluiten of zonder deugdelijk onderzoek of onderbouwing. Ouders melden dat zo'n beslissing kan leiden tot een verslechtering van de geboden zorg en ondersteuning of tot financiële problemen voor het gezin. Een ander effect kan de wisseling van hulpverleners zijn, waardoor kinderen met steeds andere gezichten te maken krijgen of waardoor ouders (die in sommige gevallen hun baan hebben opgezegd om voor hun kind te zorgen) niet langer zelf de zorg kunnen bieden die nodig is. Op de lange termijn kan dit leiden tot verslechtering van de situatie van een kind.

Bovengenoemde knelpunten kunnen een schending tot gevolg hebben van de kernartikelen 2 (het recht op gelijke behandeling), 3 (het belang van het kind moet eerste overweging zijn) en 6 (het recht op leven en ontwikkeling) van het IVRK. En van de artikelen 5 en 18 (ouders zijn primair verantwoordelijk, de overheid moet ouders zonodig ondersteunen met passende bijstand), 23 (het recht op bijzondere zorg voor kinderen met een beperking) en 24 (het recht op de grootst mogelijke mate van gezondheid).

HET GEBRUIK VAN PERSOONSGEGEVENS

Kennis over omgaan met persoonsgegevens is niet overal bekend en beroepsgroepen werken met verschillende kaders
Binnen de jeugdhulpverlening worden veel persoonsgegevens gedeeld, verwerkt en bewaard. Voor de professionals in de toegang is het niet altijd duidelijk wanneer dit volgens regelgeving wel en niet is toegestaan. Professionals in de toegang werken met verschillende protocollen, beroepscodes en

richtlijnen en er is in het veld geen eenduidig beeld van welke informatie onder welke voorwaarden mag worden gedeeld, bewerkt en bewaard. Gemeenten gebruiken schriftelijke toestemmingsverklaringen en verwachten daarmee alles juridisch te hebben afgedekt. Maar dergelijke verklaringen zijn alleen juridisch geldig als de toestemming in vrijheid gegeven wordt. In hoeverre is daar sprake van als iemand voor jeugdhulp afhankelijk is van de gemeente? Ook moet betrokkene precies verteld worden met wie welke gegevens worden gedeeld en waarom. Het verzoek moet proportioneel zijn voor de hulpvraag die er ligt. Veel toestemmingsverklaringen zijn echter te ruim geformuleerd. De Kinderombudsman maakt zich ook zorgen over de hoeveelheid persoonlijke informatie die wordt opgevraagd en gedeeld.

Cliënten weten niet wat er met hun gegevens gebeurt
Uit het onderzoek blijkt dat kinderen en hun ouders vaak niet weten wat er met hun persoonsgegevens gebeurt. Zolang hun vertrouwen niet wordt geschaad, maken zij zich weinig zorgen over de gegevens die zij aan partijen in de toegang hebben verstrekt. Zij realiseren zich de risico's mogelijk onvoldoende. Als informatie 'op straat' komt te liggen of in in handen komt van iemand die daar niet noodzakelijk kenns van moet nemen, kunnen kinderen daar schade van ondervinden. Denk aan misbruik van die gegevens door derden, stigmatisering of schaamte over de eigen problematiek. Kinderen en ouders moeten erop kunnen vertrouwen dat er zorgvuldig wordt omgegaan met de gevoelige informatie over hun hulpvraag. Beschaming van dit vertrouwen kan leiden tot een moeilijker verloop van de behandeling of ondersteuning, tot het ontwijken van hulpverlening en tot wantrouwen jegens de overheid.

Wanneer gemeenten of jeugdhulpaanbieders onzorgvuldig omgaan met het verzamelen, bewaren en delen van informatie over kinderen, kan dit een schending betekenen van artikel 16 van het IVRK, dat de privacy van kinderen waarborgt.

HET GRIJZE GEBIED TUSSEN DRANG EN DWANG

De grenzen van drang worden opgezocht en overschreden
Met de komst van de Jeugdwet is de mogelijkheid gecreëerd om, ter voorkoming van een kinderbeschermingsmaatregel, een gezinsvoogdijmedewerker in te zetten, met als doel ouders te bewegen – al dan niet met zachte drang – tot vrijwillige medewerking. In de praktijk bestaat er onduidelijkheid over wie drang mag toepassen en wanneer dat mag: is het een fase voorafgaand aan een kinderbeschermingsmaatregel of is het een attitude van professionals? In een aantal gemeenten passen ook professionals in de wijkteams drang toe. Uit casussen die de Kinderombudsman heeft ontvangen blijkt dat ouders zich daardoor geïntimideerd voelen of zelfs gechanteerd om mee te werken, en niet weten wat hun rechten zijn. Op deze manier functioneert drang de facto als dwangmiddel, maar dan zonder de rechtstatelijke toets door een rechter. Een ander zorgwekkend signaal is dat het voorkomt dat drang in regio's met wachtlijsten bij Veilig Thuis of de Raad voor de Kinderbescherming wordt ingezet om de periode te overbruggen tot een dwangmiddel kan worden ingezet. Ook dit is oneigenlijk gebruik van drang.

De verschillen in interpretatie van het begrip ‘drang’ maken de uitwerking in de praktijk in elk geval onduidelijk voor kinderen en hun ouders. Dit kan onwenselijke gevolgen hebben voor de rechtsbescherming van gezinnen en voor de veiligheid van kinderen. Door de onduidelijkheid over rechten en plichten is het moeilijk voor jongeren en ouders om hun recht te zoeken. Als het uitstellen van dwangmaatregelen voor een gemeente een doel op zich is, kan drang betekenen dat er te lang vrijwillige hulp wordt geboden en dat de veiligheid van het kind niet geborgd is.

Wanneer jeugdhulpprofessionals gebruik maken van het instrument ‘drang’ op een manier die nadelig uitwerkt voor kinderen, kan dit een schending tot gevolg hebben van de artikelen 5 en 18 van het IVRK (ouders zijn primair verantwoordelijk, de overheid moet ouders zonodig ondersteunen met passende bijstand) en van de kernartikelen artikel 3 (het belang van het kind moet eerste overweging zijn) en 12 (het recht om mee te praten over beslissingen die je aangaan). Ook bestaat het risico op schending van artikel 19 (het recht op berscherming tegen mishandeling). En van de artikelen die speciaal gaan over kinderen die met een beschermingsmaatregel te maken krijgen, artikel 9 (het recht op omgang met de ouders na een beschermingsmaatregel), 20 (bescherming van kinderen die niet in het eigen gezin kunnen opgroeien), 25 (het recht op periodieke evaluatie van een uithuisplaatsing) en 37 (gesloten plaatsing mag alleen als laatste redmiddel ingezet en moet zo kort mogelijk duren).

TOENAME VAN HET AANTAL CRISISPLAATSINGEN IN JEUGDZORGPLUS

Ontoereikende diagnostiek, te lichte hulp en het ontbreken van nazorg dragen bij aan toename van crisisplaatsingen in de jeugdzorgplus

Het onderzoek bevestigt de door de Kinderombudsman ontvangen signalen over een toename van het aantal crisisplaatsingen in de gesloten jeugdzorg. Acht van de dertien instellingen schat de verhouding op 70/30 procent waar die voorheen 50/50 procent was. Een instelling schat de verhouding zelfs op 85/15 procent. Dit betekent dat er steeds meer jongeren niet bereikt worden of niet geholpen worden met het reguliere hulpaanbod. Er komt pas hulp op gang als de problemen zijn geëscaleerd, en dat betekent voor jongeren behalve een accuut veiligheidsprobleem ook een onnodige beschadiging en een langer (en duurder) hulpverleningstraject dan wanneer er op tijd was opgeschaald. Bovendien hebben crisisplaatsingen een destabiliserend effect op de lopende behandelgroepen in de jeugdzorgplus, en daarmee een negatief effect op andere jongeren.

Oorzaak hiervan lijkt een gebrek aan kennis en handelingsverlegenheid in sommige wijkteams en de afbouw van ingekochte residentiele zorg. Jongeren die uit de gesloten jeugdzorg komen krijgen bovendien te weinig nazorg en begeleiding waardoor ze soms in crisis belanden en teruggeplaatst worden in een gesloten setting. Een crisisplaatsing had volgens jongeren vaak voorkomen kunnen worden als er beter naar hen was geluisterd of eerder beter passende hulp ingezet zou zijn. Ze benadrukken dat een crisisplaatsing de behandeling niet ten goede komt omdat ze de plaatsing eerst moeten verwerken en er veel onzekerheid over het behandeltraject is.

Een sterke toename van het aantal crisisplaatsingen duidt er op dat er steeds meer jongeren niet bereikt worden of niet voldoende geholpen worden met het reguliere hulpaanbod. Dat betekent dat het jeugdhulpsysteem zoals dat is opgebouwd op dit punt tekort schiet. Er komt pas hulp op gang als de problemen zijn geëscaleerd en dat betekent voor jongeren behalve een acuut veiligheidsprobleem een onnodige beschadiging en een langer (en duurder) hulpverleningstraject dan wanneer er op tijd was opgeschaald. Een crisisplaatsing is traumatisch voor jongeren. Dit geldt zeker wanneer de crisisplaatsing voor hen onverwachts komt en zij het idee hebben dat deze voorkomen had kunnen worden. Jongeren die geboeid worden weggebracht, ervaren dit als bijzonder traumatisch. Een crisisplaatsing zorgt voor moeilijke start van de behandeling: een stabilisatiefase gaat eraan vooraf (sommige jongeren ervaren die als nutteloos wachten) en er zijn wisselingen in behandeling en behandelaars. Een crisisplaatsing heeft een destabiliserend effect op de lopende behandelgroepen in de jeugdzorgplus.

Als kinderen met een crisisplaatsing in en jeugdzorgplus instelling worden geplaatst terwijl dit voorkomen had kunnen worden, betekent dit een schending van de kernartikelen artikel 3 (het belang van het kind moet eerste overweging zijn) en artikel 37 (gesloten plaatsing mag alleen als laatste redmiddel ingezet en moet zo kort mogelijk duren) van het IVRK. Als de crisisplaatsing een gevolg is van onvoldoende expertise in de wijkteams of doordat te lang lichte (dus niet passende) hulp wordt ingezet, betekent dit een schending van artikelen 5 en 18 (ouders zijn primair verantwoordelijk, de overheid moet ouders zonodig ondersteunen met passende bijstand) en mogelijk artikel 12 (het recht om mee te praten over beslissingen die je aangaan). Ook neemt het risico toe op schending van de artikelen die speciaal gaan over kinderen die met een beschermingsmaatregel te maken krijgen, te weten artikel 9 (het recht op omgang met de ouders na een beschermingsmaatregel), 20 (bescherming van kinderen die niet in het eigen gezin kunnen opgroeien) en 25 (het recht op periodieke evaluatie van een uithuisplaatsing).

9.2 Conclusies ten aanzien van het gehele onderzoek

Op basis van de in de thema-hoofdstukken geconstateerde knelpunten en na weging van het kinderrechtenkader formuleert de Kinderombudsman in deze paragraaf een aantal rode draden.

Interpretatieruimte in de Jeugdwet leidt tot 'verkeerd' gebruik instrumenten
De Kinderombudsman constateert allereerst dat de interpretatieruimte die onderdelen van de Jeugdwet laten bestaan, zorgt dat gemeenten en jeugdhulpaanbieders bij hun handelen soms op de rand balanceren van wat in het belang van kinderen is. Door onduidelijkheden dan wel ruimte in de wet worden jeugdhulpinstrumenten soms zo ingezet dat de belangen van kinderen worden geschaad. Uit dit onderzoek komen daarvan verschillende voorbeelden naar voren zoals het oneigenlijk inzetten van drang door professionals uit het wijkteam om ouders tot medewerking te bewegen. Of het steeds vaker gesloten plaatsen van kinderen met een spoedmachtiging. Of het lang inzetten op eigen kracht bij gezinnen voor wie dat middel niet geschikt is. Of het gebruik van toestemmingsverklaringen voor het opvragen, bewaren en delen van persoonsgegevens, als voorwaarde voor jeugdhulp. Gebruik van deze instrumenten op een manier die nadelig uitwerkt voor kinderen geeft een risico op rechtsongelijkheid en op inperking van de rechtsbescherming van kinderen. Dit betekent een schending van artikel 2 van het IVRK, het recht op gelijke behandeling. En mogelijk van de artikelen 6 (het recht op leven en ontwikkeling) en 5 en 18 (ouders zijn primair verantwoordelijk, de overheid moet ouders zonodig ondersteunen met passende bijstand).

Financiële afwegingen gaan soms voor het belang van het kind
De Kinderombudsman is bezorgd over de signalen die uit dit onderzoek naar voren komen dat financiële afwegingen een grote rol spelen bij het toekennen van hulp. Dat blijkt uit de bevindingen rond het toekennen van herindicaties als pgb’s naar beneden worden bijgesteld. Of als een kind de eerst beschikbare hulp krijgt in plaats van de meest geschikte hulp. Ook blijkt dit uit het te lang inzetten op lichte, goedkopere hulp terwijl passende zwaardere hulp geboden is. De situatie van een kind kan daarmee verslechteren en bijvoorbeeld leiden tot voorkoombare crisisplaatsingen. Of een situatie duurt langer dan had gehoeven indien direct de passende hulp was ingezet. Het is van groot belang dat de zorgbehoefte van het kind bij het toekennen van hulp leidend is. Deze zorg, die de Kinderombudsman ook in 2015 al uitte, is aldus nog steeds actueel.

Toekenning jeugdhulp vindt onvoldoende plaats in overeenstemming met het IVRK
Op grond van de geconstateerde knelpunten constateert de Kinderombudsman dat de manier waarop diagnostiek in wijkteams plaatsvindt en de hieruit volgende beslissingen aangaande kinderen, op veel plaatsen nog niet in overeenstemming zijn met het IVRK. Iedere beslissing over een kind moet volgens het verdrag worden gemotiveerd, verantwoord en toegelicht, waarbij de inschatting van het belang van het kind wordt geëxpliciteerd en gewogen (in lijn met artikel 3 IVRK en bijbehorend General Comment no.14). Dat betekent dat aan iedere jeugdhulpbeschikking een onafhankelijk belang-van-het-kind-assessment ten grondslag moet liggen, bij voorkeur opgesteld door een multidisciplinair team. Essentieel voor een goede beschikking is de aanwezigheid van voldoende expertise. Ook de mening van het kind zelf moet worden meegewogen (in lijn met artikel 12 IVRK). Indien gemeenten andere afwegingen laten prevaleren boven het belang van het kind (bijvoorbeeld financiële of organisatorische) moet dat geëxpliciteerd en gemotiveerd worden. De Kinderombudsman acht het op grond van zijn onderzoek aannemelijk dat diagnostiek en het afgeven van jeugdhulpbeschikkingen op dit moment nog onvoldoende op deze manier gebeurt waardoor een aanzienlijk risico bestaat dat niet de juiste hulp wordt toegekend en geboden.

9.3 Aanbevelingen

Op grond van het onderzoek doet de Kinderombudsman onderstaande aanbevelingen. De Kinderombudsman roept het Rijk en de gemeenten op om - gezien de impact ervan op kinderen - zo snel mogelijk acties te ondernemen om deze punten te adresseren en verdere verbetering van het jeugdhulpstelsel aan te jagen.

1. Het Rijk moet als stelselverantwoordelijke voor de jeugdhulp haar ondersteunende, faciliterende en controlerende rol ten opzichte van gemeenten continueren en bijsturen wanneer onwenselijke ontwikkelingen zichtbaar worden. De rechten van kinderen zoals vastgelegd in het Kinderrechtenverdrag zijn hierbij leidend.
2. Alle gemeenten moeten nagaan in hoeverre de in dit rapport geconstateerde knelpuntenvoor hen spelen. Expliciet moeten gemeenten toewerken naar het wegnemen van drempels in de toegang en verbeteringen in de lokale uitvoering van de jeugdhulp.
3. Rijk en gemeenten moeten in samenspraak met de beroepsgroepen strakkere kaders ontwikkelen voor de inzet van de jeugdhulpinstrumenten ‘eigen kracht’ en ‘drang’ door gemeenten en verdere professionalisering bevorderen, zodat voor kinderen nadelig uitwerkend gebruik hiervan wordt tegengegaan. Voldoende expertise in de wijkteams is essentieel.
4. Gemeenten moeten een nadere uitwerking maken van de richtlijnen voor het uitwisselen van persoonsgegevens van kinderen tussen wijkteams en de gemeentelijke organisatie, net als die er inmiddels ook is voor uitwisseling tussen jeugdhulpaanbieders en gemeenten. Het gebruik van algemene toestemmingsverklaringen door gemeenten moet daarbij ook nader geduid.
5. Gemeenten moeten bevorderen dat de expertise in de wijkteams toeneemt en adequate nazorg aan nazorg aan kinderen wordt geboden, zodat het aantal crisisplaatsingen in de gesloten jeugdzorg wordt teruggedrongen. Inzet van de spoedmachtiging mag geen gevolg zijn van te lang te lichte hulp.
6. Gemeenten moeten de kwaliteit van diagnostiek en het toekenningsproces voor de jeugdhulp zodanig verbeteren dat deze in lijn is met het IVRK. Aan iedere jeugdhulpbeschikking moet een onafhankelijk belang-van-het-kind-assessment ten grondslag liggen, bij voorkeur opgesteld door een multidisciplinair team. De mening van het kind moet altijd gevraagd en meegewogen worden. De

algemene richtlijn die het Kinderrechtencomité heeft opgesteld om belangen van kinderen te onderzoeken en vast te stellen is hiervoor de basis.

Bijlage 1 - Tabellenrapportage

Waar relevant, zijn in de tabellen naast het cijfer uit de huidige onderzoeksronde (meting 4 = M4) ook het cijfer uit de laatste deelrapportage van 2015 opgenomen (meeting 3 = M3).

Leeftijd	Jongeren	Ouders	Totaal M4	Totaal M3
3 jaar of jonger	0%	4%	3%	4%
4 - 11 jaar	7%	63%	54%	58%
12 - 17 jaar	83%	31%	39%	35%
18 jaar en ouder	10%	2%	3%	3%
Totaal	**235**	**1241**	**1476**	**1191**

Tabel 1.

Geslacht	Jongeren	Ouders	Totaal M4	Totaal M3
Jongen	37%	66%	62%	62%
Meisje	63%	34%	38%	38%
Totaal	**235**	**1241**	**1476**	**1203**

Tabel 2.

Wat voor hulp ontvang je?	Jongeren	Ouders	Totaal M4
Hulp waarbij de hulpverlener bij mij thuis komt (ambulante hulp)	27%	32%	31%
Ik krijg individuele hulp (op locatie van de hulpverlener)	51%	38%	40%
Ik krijg groepshulp	11%	18%	17%
Mijn ouders krijgen hulp bij de opvoeding	10%	22%	20%
Ik krijg hulp waarbij ik (deels) niet thuis woon	15%	12%	13%
Totaal	**233**	**1240**	**1473**

Tabel 3.

Heb of had je een persoonsgebonden budget (pgb)?	Jongeren	Ouders	Totaal M4
Ja, ik heb een pgb voor jeugdhulp	16%	19%	19%
Ja, ik had een pgb voor jeugdhulp, maar deze is stopgezet in 2015 of 2016	5%	5%	5%
Ja, ik had een pgb voor jeugdhulp, maar deze is stopgezet in 2014 of eerder	1%	1%	1%
Ja, voor Wmo	1%	2%	2%
Nee	78%	73%	74%
Totaal	**221**	**1158**	**1379**

Tabel 4.

Weet je wat je moet doen als je nieuwe of andere hulp nodig hebt?	Jongeren	Ouders	Totaal M4	Totaal M3
Ja	48%	69%	66%	62%
Nee	52%	31%	34%	38%
Totaal	**234**	**1239**	**1473**	**810**

Tabel 5.

Hoe lang heb je deze hulp al?	Jongeren	Ouders	Totaal M4
Gestart in 2014 of eerder	44%	45%	45%
Gestart in 2015	36%	34%	34%
Gestart in 2016	20%	21%	21%
Totaal	**199**	**1074**	**1273**

Tabel 6.

Waar heb je informatie gezocht over hulp?	Jongeren	Ouders	Totaal M4	Totaal M3
Gezocht op het internet	23%	34%	33%	22%
Gelezen in een krant/tijdschrift/huis aan huisblad	3%	4%	4%	3%
Bij familie, vrienden, kennissen	30%	14%	16%	17%
Op school	23%	28%	27%	37%
Bij een (sport) vereniging	1%	1%	1%	0%
Zelf contact gezocht met de gemeente	6%	27%	24%	14%
Zelf contact gezocht met een hulpverlener	14%	31%	29%	45%
Zelf geen informatie gezocht, maar benaderd door gemeente of hulpverlener	15%	7%	8%	9%
Geen hulp gezocht	-	-	-	5%
Anders	33%	24%	25%	13%
Totaal	**230**	**1241**	**1471**	**446**

Tabel 7.

Hoe is de hulp die je krijgt voor je geregeld?	Jongeren	Ouders	Totaal M4
Via iemand in dienst van of namens de gemeente	15%	27%	25%
Via de huisarts	18%	13%	14%
Via de jeugdarts van de GGD of Centrum voor Jeugd en Gezin	14%	18%	17%
Via een specialist, bijvoorbeeld een psychiater of kinderarts	12%	10%	11%
Anders	27%	27%	27%
Weet ik niet	15%	4%	6%
Totaal	**234**	**1230**	**1464**

Tabel 8.

Is er in het afgelopen half jaar een gesprek (of meerdere gesprekken) geweest over welke hulp je nodig hebt?	Jongeren	Ouders	Totaal M4	Totaal M3
Ja, het ging om een gesprek om voor de eerste keer hulp te krijgen	23%	34%	33%	% ja: 82%
Ja, herindicatiegesprek	47%	44%	44%	
Nee	31%	22%	23%	18%
Totaal	**200**	**1172**	**1372**	**430**

Tabel 9.

Was je/uw kind bij het gesprek aanwezig?	Jongeren	Ouders	Totaal M4	Totaal M3
Ja, bij het hele gesprek	63%	19%	25%	25%
Ja, bij een deel van het gesprek	24%	24%	24%	35%
Nee	14%	57%	52%	40%
Totaal	**139**	**924**	**1063**	**430**

Tabel 10.

Stellingen over het gesprek en de medewerker	Jongeren	Ouders	Totaal M4	Totaal M3
Er is goed geluisterd naar wat ik nodig heb	77%	75%	75%	78%
Er is goed naar mijn situatie gekeken	75%	73%	73%	75%
Ik voel me serieus genomen	74%	77%	76%	79%
Ik mocht mijn mening geven tijdens het gesprek	90%	89%	89%	91%
Er is goed naar mijn mening geluisterd	74%	75%	74%	71%
Totaal	**119**	**857**	**976**	**292**

Tabel 11.

Rapportcijfer over het gesprek	Jongeren	Ouders	Totaal M4	Totaal M3
Rapportcijfer gesprek	6,8	6,6	6,6	6,8
Totaal	**110**	**866**	**976**	**337**

Rapportcijfer over het gesprek en verandering	Totaal M4
Rapportcijfer gesprek	6,6
Waarvan voor het eerst hulp	6,8
Waarvan herindicatie-gesprek	6,4
Iets veranderd in de hulp	6,4
Niets veranderd in de hulp	6,8
Totaal	**976**

Tabel 12.

Tevredenheid over de oplossing (% (helemaal) mee eens)	Jongeren	Ouders	Totaal M4	Totaal M3
Ik ben tevreden over de gekozen oplossing	69%	66%	66%	74%
Waarvan voor het eerst hulp	78%	71%	71%	-
Waarvan herindicatie-gesprek	64%	62%	62%	-
Niets veranderd in de hulp	75%	71%	72%	70%
Wel iets veranderd in de hulp	58%	55%	55%	75%
Totaal	**118**	**862**	**980**	**283**

Tabel 13.

Redenen voor ontevredenheid	Jongeren	Ouders	Totaal M4
Ik ben niet tevreden over de hoeveelheid hulp die ik krijg	50%	37%	38%
Ik ben niet tevreden over de soort hulp die ik krijg	56%	46%	47%
De hulp is omgezet van een persoonsgebonden budget naar zorg in natura	6%	6%	6%
De hulp is omgezet van zorg in natura naar een persoonsgebonden budget	0%	2%	2%
Anders	25%	46%	44%
Totaal	**16**	**161**	**177**

Tabel 14.

Is er samen met jou (en je ouders/verzorgers) een plan gemaakt waarin staat welke hulp je wanneer krijgt en door wie?	Jongeren	Ouders	Totaal M4	Totaal M3
Ja, 1 plan	50%	53%	53%	56%
Ja, 2 plannen	13%	10%	11%	12%
Ja, 3 of meer plannen	7%	7%	7%	11%
Nee	31%	29%	29%	20%
Totaal	**180**	**1077**	**1257**	**288**

Tabel 15.

Stellingen over het plan (% (helemaal) mee eens)	Jongeren	Ouders	Totaal M4	Totaal M3
In het plan staat welke hulp mijn ouders/ verzorgers of broers en zussen krijgen	52%	42%	43%	43%
In het plan staat de hulp die ik nodig heb beschreven	77%	76%	76%	82%
In het plan staat duidelijk aan welke doelen ik werk	74%	72%	72%	71%
In het plan staat duidelijk wie wat doet of gaat doen en wanneer	54%	61%	60%	59%
Ik ben tevreden over het opgestelde plan	62%	63%	63%	70%
Totaal	**133**	**807**	**940**	**227**

Tabel 16.

Hoe lang moest je wachten tot het moment dat het gesprek plaatsvond?

	Jongeren	Ouders	Totaal M4
Het gesprek kon binnen 2 weken plaatsvinden	38%	36%	36%
Ik moest 2 tot 4 weken wachten	28%	29%	29%
Ik moest 1 tot 2 maanden wachten	23%	19%	20%
Ik moest 3 tot 4 maanden wachten	4%	9%	8%
Ik moest 5 maanden of langer wachten	7%	6%	7%
Totaal	**97**	**773**	**870**

Wat vond je ervan dat je moest wachten?

	Jongeren	Ouders	Totaal M4
Dat vond ik niet erg	42%	39%	39%
Dat vond ik vervelend	58%	61%	61%
Totaal	**97**	**773**	**870**

Tabel 17.

Hoe lang moest je wachten van het moment dat het gesprek plaatsvond tot het moment dat de hulp van start ging?	Jongeren	Ouders	Totaal M4
Ik kon de hulp binnen 2 weken krijgen	36%	31%	32%
Ik moest 2 tot 4 weken wachten	24%	26%	26%
Ik moest 1 tot 2 maanden wachten	17%	20%	20%
Ik moest 3 tot 4 maanden wachten	13%	11%	11%
Ik moest 5 maanden of langer wachten	10%	12%	11%
Totaal	**90**	**645**	**735**

Wat vond je ervan dat je moest wachten?	Jongeren	Ouders	Totaal M4
Dat vond ik niet erg	33%	43%	42%
Dat vond ik vervelend	67%	57%	58%
Totaal	**51**	**406**	**457**

Tabel 18.

Aantal keer verhaal vertellen	Jongeren	Ouders	Totaal M4	Totaal M3
1 keer	24%	29%	29%	25%
2 tot 3 keer	32%	34%	34%	33%
4 tot 5 keer	11%	12%	12%	4 keer: 8%
meer dan 5 keer	33%	25%	26%	5 keer of vaker: 34%
% dat vond ik vervelend (bij 2 keer of meer)	70%	59%	60%	-
Totaal	**98**	**800**	**898**	**280**

Tabel 19.

Hoeveel moeite heb je moeten doen om hulp te krijgen?	Jongeren	Ouders	Totaal M4	Totaal M3
% (zeer) veel	42%	53%	52%	55%
Totaal aantal reacties	**169**	**1085**	**1254**	**411**

Tabel 20.

Tevredenheid over aspecten van de hulp % (heel) tevreden	Jongeren	Ouders	Totaal M4	Totaal M3
De bereikbaarheid van de hulpverlener(s)	75%	74%	75%	69%
De locatie(s) waar je de hulp krijgt	77%	79%	79%	75%
De tijd die de hulpverlener(s) voor je neemt/nemen	80%	80%	80%	73%
De vriendelijkheid van je hulpverlener(s)	87%	86%	87%	82%
Het inlevingsvermogen van je hulpverlener(s) (de manier waarop de hulpverlener zich in jouw situatie verplaatst)	72%	79%	78%	74%
De duidelijkheid over wat je kan verwachten van de hulp	59%	67%	65%	61%
De inspraak die je hebt gehad bij het bepalen van de soort hulp	53%	73%	70%	Inspraak als jongere: 56% Inspraak als ouder: 67%
Indien je meerdere hulpverleners hebt, de wijze waarop alle hulpverleners samenwerken	56%	58%	58%	64%
Totaal	**197**	**1065**	**1262**	**947-997**

Tabel 21.

In hoeverre ben je tevreden met de hoeveelheid hulp die je krijgt?	Jongeren	Ouders	Totaal M4	Totaal M3
% (zeer) tevreden	70%	63%	64%	66%
Totaal aantal reacties	**217**	**1146**	**1363**	**107 (alleen jongeren)**

Tabel 22.

Stellingen over de hulp % (helemaal) mee eens	Jongeren	Ouders	Totaal M4	Totaal M3
Mijn hulpverlener(s) luistert/luisteren goed naar mij	79%	79%	79%	74%
Ik voel me serieus genomen door mijn hulpverlener(s)	78%	78%	78%	74%
De jeugdhulp die ik krijg helpt me goed	62%	65%	64%	61%
De hulpverlener(s)/hulpinstelling(en) houdt/houden zich aan de gemaakte afspraken	74%	73%	73%	69%
De hulp voldoet aan mijn wensen	60%	63%	62%	61%
De hulp voldoet aan mijn behoeften	59%	59%	59%	58%
Totaal	**219**	**1141**	**1360**	**1002-1007**

Tabel 23.

Rapportcijfer voor de hulp	Jongeren	Ouders	Totaal M4	Totaal M3
Rapportcijfer gesprek	7,1	7,0	7,0	6,7
Totaal aantal reacties	**211**	**1112**	**1323**	**1203**

Tabel 24.

Rapportcijfer voor de hulp afgezet tegen het soort hulp	Jongeren	Ouders	Totaal M4
Hulp waarbij de hulpverlener bij mij thuis komt (ambulante hulp)	7,2	7,2	7,2
Ik krijg individuele hulp (op locatie van de hulpverlener)	7,2	7,5	7,5
Ik krijg groepshulp	7,5	7,5	7,5
Ik krijg hulp waarbij ik (deels) niet thuis woon	6,9	6,5	6,6
Mijn ouders krijgen hulp bij de opvoeding	6,5	7,1	7,0
Totaal	**211**	**1112**	**1323**

Tabel 25.

Tevredenheid over de hulp afgezet tegen het soort hulp						
Percentage respondenten (heel) tevreden over onderstaande punten	**Ik woon thuis en de hulpverlener komt bij mij thuis**	**Ik krijg indivi-duele hulp**	**Ik krijg groeps-hulp**	**Ik woon (deels) niet thuis**	**Mijn ouders krijgen hulp bij de opvoeding**	**Totaal M4**
De bereikbaarheid van de hulpverlener	80%	80%	84%	67%	77%	75%
De locatie waar je de hulp krijgt	82%	84%	86%	71%	80%	79%
De tijd die de hulpverlener voor je neemt	81%	87%	85%	68%	79%	80%
De vriendelijkheid van je hulpverlener	89%	93%	93%	76%	88%	87%
Het inlevingsvermogen van je hulpverlener	81%	84%	85%	67%	80%	78%
De duidelijkheid over wat je kan verwachten van de hulp	68%	71%	74%	60%	61%	65%
De inspraak die je hebt gehad bij het bepalen van de soort hulp	72%	76%	79%	67%	71%	70%
Indien meerdere hulpver-leners, de wijze waarop alle hulpverleners samenwerken	63%	64%	67%	45%	64%	58%
Gemiddeld totaal	**431**	**562**	**244**	**183**	**277**	**1132**

Tabel 26.

Is er het afgelopen half jaar iets veranderd in de hulp die je krijgt of de hulpverlener die je hebt? (%ja)				
	Jongeren % ja	**Ouders % ja**	**Totaal M4 %ja**	**Totaal M3 % ja**
Is de persoon/zijn de personen van wie je de hulp ontvangt veranderd?	38%	32%	33%	26%
Is de organisatie/zijn de organisaties waarvan je hulp ontvangt veranderd?	22%	24%	24%	17%
Heb je andere hulp gekregen?	33%	30%	30%	22%
Is het hulpprogramma dat je krijgt, veranderd?	33%	24%	25%	30%
Totaal	**188**	**1056**	**1243**	**545-642**

Tabel 27.

Heb je in het afgelopen half jaar meer of minder hulp gekregen dan daarvoor?	Jongeren	Ouders	Totaal M4	Totaal M3
Meer	25%	23%	24%	15%
Evenveel	31%	34%	33%	50%
Minder	23%	19%	20%	22%
Ik kreeg voorheen geen hulp	8%	11%	11%	2%
Ik krijg nu geen hulp meer	15%	12%	12%	12%
Totaal	**200**	**1096**	**1296**	**650**

Tabel 28.

Is er in 2015 of 2016 iets veranderd in de manier waarop de hulp betaald wordt?	Jongeren	Ouders	Totaal
Nee, er is niets veranderd	71%	73%	73%
Ik had een persoonsgebonden budget, maar ik heb nu zorg in natura	5%	5%	5%
Ik had zorg in natura, maar ik heb nu een persoonsgebonden budget	2%	2%	2%
Anders	21%	20%	20%
Totaal	**94**	**860**	**954**

Hoe tevreden ben je over deze verandering?	Jongeren	Ouders	Totaal
(Heel) tevreden	38%	42%	41%
Totaal	**8**	**62**	**70**

Tabel 29.

Is de kwaliteit van de hulp die je krijgt het afgelopen half jaar beter, slechter of ongeveer hetzelfde als daarvoor?	Jongeren	Ouders	Totaal M4	Totaal M3
Veel beter	7%	6%	6%	3%
Beter	16%	16%	16%	10%
Ongeveer hetzelfde	66%	63%	63%	74%
Slechter	6%	10%	9%	8%
Veel slechter	6%	6%	6%	5%
Totaal	**178**	**910**	**1088**	**642**

Tabel 30.

Rapportcijfer hulp en verandering	Jongeren	Ouders	Totaal M4	Totaal M3
Rapportcijfer hulp	7,1	7,0	7,0	6,7
Waarvan zonder een gesprek	6,5	6,5	6,5	5,5
Waarvan voor het eerst hulp	7,3	7,1	7,1	-
Waarvan herindicatie-gesprek	7,4	7,2	7,2	-
Iets veranderd in de hulp	6,8	6,7	6,7	6,4
Niets veranderd in de hulp	7,4	7,3	7,3	6,4
Totaal	**211**	**1112**	**1323**	**1011**

Tabel 31.

Heeft de medewerker waarmee je het gesprek had gevraagd wat jij of je ouders zelf kunnen doen om de hulpvraag op te lossen ?	Jongeren	Ouders	Totaal M4
Ja	75%	69%	70%
Totaal	**76**	**752**	**828**

Tabel 32.

Is de hulp die je krijgt vrijwillig, of met drang (dringend aangeraden door een hulpverlener) of dwang (tegen je wil opgelegd) geregeld?	Jongeren	Ouders	Totaal M4	Rapport-cijfer
De hulp die ik krijg is door mijzelf of mijn ouders geregeld en vrijwillig	65%	79%	77%	7,4 (n=954)
De hulp die ik krijg is vrijwillig, maar dringend aangeraden door een hulpverlener	25%	17%	18%	6,8 (n=231)
De hulp die ik krijg is opgelegd (door de kinderrechter)	12%	7%	8%	4,6 (n=102)
Totaal	**217**	**1159**	**1376**	

Tabel 33.

Stellingen rondom privacy % (helemaal) mee eens	Jongeren	Ouders	Totaal M4
Ik vertrouw erop dat mijn persoonlijke gegevens vertrouwelijk worden behandeld	80%	79%	79%
Ik vertrouw erop dat hulpverleners niet zomaar over mij praten zonder dat ik daar-voor toestemming heb gegeven	70%	78%	77%
Ik vertrouw erop dat alleen hulpverleners die toestemming hebben mijn gegevens inzien	77%	79%	79%
Ik vertrouw erop dat hulpverleners mijn privacy goed beschermen	81%	80%	80%
Ik vertrouw erop dat hulpverleners zorgvuldig met mijn persoonlijke gegevens omgaan	80%	80%	80%
Er worden gegevens opgeslagen die niet relevant zijn voor het bepalen van de hulp die ik nodig heb	43%	46%	46%
Totaal	**192**	**1117**	**1263**

Tabel 34.

Bijlage 2 - Vragenlijst

Onderzoek naar de jeugdhulp
Vragenlijst jongeren

Heb jij te maken met jeugdzorg? Bijvoorbeeld doordat je een gezinsvoogd hebt? Heb je een beperking waardoor je begeleiding nodig hebt in je dagelijks leven? Krijg je hulp om problemen thuis of op school op te lossen of volg je een training om ander gedrag te leren? Dan wil de Kinderombudsman graag horen wat je van die hulp vindt.

De Kinderombudsman
De Kinderombudsman beschermt de rechten van kinderen en jongeren in Nederland. Zij mag onderzoek doen naar alles wat met kinderen te maken heeft, zoals jeugdhulp, onderwijs of vrije tijd van kinderen. De Kinderombudsman is onafhankelijk. Dat betekent dat zij er altijd wat van mag zeggen als zij vindt dat kinderen niet goed behandeld worden. Daarover mag zij advies geven aan de Nederlandse regering.

Het onderzoek
Sinds 1 januari 2015 is er veel veranderd in de zorg voor kinderen en jongeren. Die zorg is nu een taak van de gemeenten. Zij moeten ervoor zorgen dat kinderen de juiste hulp krijgen als ze opgroei- of opvoedproblemen hebben. Dit moet hulp zijn die bij hun past en die snel van start gaat.

Verandering
De Kinderombudsman onderzoekt wat deze verandering betekent voor kinderen en jongeren. Hebben gemeenten de zorg goed geregeld? Om daar achter te komen, vraagt zij jongeren en hun ouders om een vragenlijst in te vullen. Hierin staan vragen over de hulp die je krijgt. Zijn er veranderingen? Ben je tevreden?

Doe je mee?
Als je de vragenlijst invult, maak je kans op een cadeaubon van 25 Euro. Er worden er vijf verloot. Wil jij ook kans maken op de cadeaubon? Vul dan aan het eind van de vragenlijst je e-mailadres in. Als je gewonnen hebt krijg je uiterlijk op 30 juni bericht.

Voor ouders
Ouders en verzorgers kunnen de vragenlijst voor hun kind invullen, als hij of zij vanwege leeftijd of door een beperking niet zelf de vragen kan beantwoorden. Van kinderen ouder dan 12 jaar wil de Kinderombudsman graag zoveel mogelijk de mening van het kind zelf horen. Indien u meer kinderen heeft die jeugdhulp ontvangen, wilt u dan de vragenlijst invullen voor het kind waaraan de uitnodiging voor deze vragenlijst is gericht?

Namens de Kinderombudsman alvast bedankt voor je medewerking!

Maak een keuze:

- ○ A. Ik ben een kind of jongere (tot 23 jaar) en vul de vragenlijst in voor mezelf
- ○ B. Ik ben een ouder/verzorger en vul de vragenlijst in voor mijn kind

1. Wat is je leeftijd?

[ ]

2.Ik ben een

- ○ Jongen
- ○ Meisje

3. In welke gemeente woon je?

[ ]

4. Wat voor hulp ontvang je?
Je mag meerdere antwoorden invullen.

- ☐ Hulp waarbij de hulpverlener bij mij thuis komt (ambulante hulp)
- ☐ Ik krijg individuele hulp (op locatie van de hulpverlener)
- ☐ Ik krijg groepshulp
- ☐ Ik krijg hulp waarbij ik (deels) niet thuis woon (hulp met verblijf, zoals een logeerhuis, gezinshuis, zorgboerderij, pleeggezin, vakantie- of weekendopvang, leefgroep met andere jeugdigen, begeleid wonen of kamertraining)
- ☐ Mijn ouders krijgen hulp bij de opvoeding
- ☐ De hulp is (nog) niet gestart → ga naar vraag 11
- ☐ Anders, namelijk _____

5. Hoe lang heb je deze hulp al?

- ○ Gestart in 2014 of eerder
- ○ Gestart in 2015
- ○ Gestart in 2016
- ○ Weet ik niet
- ○ Niet van toepassing, want: _____

6. Heb of had je een Persoonsgebonden budget (Pgb)?
Een Persoonsgebonden budget of een Pgb is geld waarmee je zelf de hulp van je keuze kan inhuren of kopen.

- ☐ Ja, ik heb een pgb voor Jeugdhulp
- ☐ Ja, ik had een pgb voor Jeugdhulp, maar deze is stopgezet in 2015 of 2016
- ☐ Ja, ik had een pgb voor Jeugdhulp, maar deze is stopgezet in 2014 of eerder
- ☐ Ja, voor Wmo
- ☐ Nee

De volgende vragen gaan over je tevredenheid over de hulp die je ontvangt. Het gaat om je totale tevredenheid, ook wanneer je meerdere vormen van hulp ontvangt.

7. Wat voor rapportcijfer geef je de hulp die je ontvangt?

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Nvt
Rapportcijfer	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○

8. Hoe tevreden of ontevreden ben je over de volgende onderdelen van de hulp die je ontvangt?

	Heel tevreden	Tevreden	Neutraal	Ontevreden	Heel ontevreden	Weet ik niet	Nnvt
De bereikbaarheid van de hulpverlener(s)	○	○	○	○	○	○	○
De locatie(s) waar je de hulp krijgt	○	○	○	○	○	○	○
De tijd die de hulpverlener(s) voor je neemt/nemen	○	○	○	○	○	○	○
De vriendelijkheid van je hulpverlener(s)	○	○	○	○	○	○	○
Het inlevingsvermogen van je hulpverlener(s) (de manier waarop de hulpverlener zich in jouw situatie verplaatst)	○	○	○	○	○	○	○
De duidelijkheid over wat je kan verwachten van de hulp	○	○	○	○	○	○	○

De inspraak die je hebt gehad bij het bepalen van de soort hulp	○	○	○	○	○	○	○
Indien je meerdere hulpverleners hebt, de wijze waarop alle hulpverleners samenwerken	○	○	○	○	○	○	○

Ruimte voor toelichting

9. In hoeverre ben je het eens of oneens met de volgende stellingen?

	Helemaal mee eens	Mee eens	Neutraal	Mee oneens	Helemaal mee oneens
Mijn hulpverlener(s) luistert/luisteren goed naar mij	○	○	○	○	○
Ik voel me serieus genomen door mijn hulpverlener(s)	○	○	○	○	○
De jeugdhulp die ik krijg helpt me goed	○	○	○	○	○
De hulpverlener(s)/hulpinstelling(en) houdt/houden zich aan de gemaakte afspraken	○	○	○	○	○
De hulp voldoet aan mijn wensen	○	○	○	○	○
De hulp voldoet aan mijn behoeften	○	○	○	○	○

10. In hoeverre ben je tevreden met de hoeveelheid hulp die je krijgt?

- ○ Heel tevreden
- ○ Tevreden
- ○ Neutraal
- ○ Ontevreden
- ○ Heel ontevreden

Ruimte voor toelichting

De volgende vragen gaan over jouw gemeente. Vanaf januari 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor de jeugdhulp. Gemeenten moeten er voor zorgen dat kinderen en jongeren die hulp of zorg nodig hebben de juiste hulp krijgen.

11. Weet je wat je moet doen als je nieuwe of andere hulp nodig hebt?

- ○ Ja
- ○ Nee

12. Waar heb je informatie gezocht over hulp?

- ☐ Gezocht op het internet
- ☐ Gelezen in een krant/tijdsschrift/huis aan huisblad
- ☐ Bij familie, vrienden, kennissen
- ☐ Op school

- ☐ Bij een (sport) vereniging
- ☐ Zelf contact gezocht met de gemeente
- ☐ Zelf contact gezocht met een hulpverlener (noem functie): _____
- ☐ Zelf geen informatie gezocht, maar benaderd door gemeente of hulpverlener (noem instantie en/of functie): _____
- ☐ Anders, namelijk: _____

13. Hoe is de hulp die je krijgt voor je geregeld? [Programmeur: 1 antwoord mogelijk]
- ○ Via iemand in dienst van of namens de gemeente (Toelichting: In elke gemeente heet een (sociaal) wijkteam anders, denk bijvoorbeeld ook aan een gezinscoach, buurtcoach, thuiscoach, buurtteam, jeugdteam, gezinsteam enz.)
- ○ Via de huisarts
- ○ Via de jeugdarts van de GGD of Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG)
- ○ Via een specialist, bijvoorbeeld een psychiater of kinderarts
- ○ Anders namelijk: _____
- ○ Weet ik niet

14. Is er in het afgelopen half jaar een gesprek (of meerdere gesprekken) geweest over welke hulp je nodig hebt?
Het gaat om het gesprek over de toegang tot de hulp, waarin besproken is welke hulp je nodig hebt.
- ○ Ja, het ging om een gesprek om voor de eerste keer hulp te krijgen
- ○ Ja, het ging om een gesprek om de hulp die ik al krijg te verlengen of aan te passen (herindicatiegesprek)
- ○ Nee → ga naar vraag 27
- ○ Weet ik niet → ga naar vraag 27

15. Was je bij het gesprek aanwezig?
- ○ Ja, bij het hele gesprek
- ○ Ja, bij een deel van het gesprek
- ○ Nee

15a. Zo nee, had je willen meepraten over de hulp die je nodig had?
- ○ Ja
- ○ Nee
- ○ Weet ik niet

Wat had je dan willen zeggen?

16. Waren je ouders/verzorgers bij het gesprek aanwezig?
- ○ Ja
- ○ Nee
- ○ Weet ik niet

17. Eerder in deze vragenlijst heb je stellingen over je hulpverlener beantwoord. De stellingen hieronder gaan over het gesprek over welke hulp je nodig hebt en over de medewerker waarmee je dat gesprek hebt gehad.

Geef aan in hoeverre je het eens bent met de volgende stellingen over het gesprek.

	Helemaal mee eens	Mee eens	Neutraal	Mee oneens	Helemaal mee oneens
Er is goed geluisterd naar wat ik nodig heb	○	○	○	○	○
Er is goed naar mijn situatie gekeken	○	○	○	○	○
Ik voelde me serieus genomen door de hulpverlener(s) die met mij het gesprek heeft/hebben gevoerd	○	○	○	○	○
Ik mocht mijn mening geven tijdens het gesprek	○	○	○	○	○
Er is goed naar mijn mening geluisterd	○	○	○	○	○
Ik ben tevreden over de gekozen oplossing (de hulp)	○	○	○	○	○

17a. [indien mee oneens of helemaal mee oneens is geantwoord op de stelling 'Ik ben tevreden over de gekozen oplossing'] Je hebt aangegeven niet tevreden te zijn over de gekozen oplossing. Waarom ben je niet tevreden?

- ☐ Ik ben niet tevreden over de *hoeveelheid* hulp die ik krijg
- ☐ Ik ben niet tevreden over de *soort* hulp die ik krijg
- ☐ De hulp is omgezet van een persoonsgebonden budget naar zorg in natura
- ☐ De hulp is omgezet van zorg in natura naar een persoonsgebonden budget
- ☐ Anders, namelijk: _____

18. Heeft de medewerker waarmee je het gesprek had gevraagd wat jij of je ouders zelf kunnen doen om de hulpvraag op te lossen?

- ○ Ja
- ○ Nee
- ○ Weet ik niet

18a. Zo ja, wat vond je ervan dat de medewerker dat aan jou (of je ouders) vroeg?

- ○ Dat vond ik niet erg, omdat….. [open veld voor toelichting]
- ○ Dat vond ik vervelend, omdat… [open veld voor toelichting]
- ○ Weet ik niet

19. Hoe vaak heb je je verhaal verteld voordat je de juiste hulp kreeg?

- ○ 1 keer -> ga naar vraag 20
- ○ 2 tot 3 keer
- ○ 4 tot 5 keer
- ○ Meer dan 5 keer
- ○ Weet ik niet -> ga naar vraag 20

19a. Indien je meerdere keren je verhaal moest vertellen, wat vond je daarvan?

- ○ Dat vond ik niet erg, omdat….. [open veld voor toelichting]
- ○ Dat vond ik vervelend, omdat… [open veld voor toelichting]

- ○ Weet ik niet

20. Wat voor rapportcijfer geef je het gesprek over de toegang tot de hulp?

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Niet van toepassing
Rapportcijfer	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○

21. Wil je nog iets anders zeggen over het gesprek met de medewerker/hulpverlener, waarmee het gesprek over de toegang tot de hulpverlening is geweest?

[ ]

22. Hoe lang moest je wachten tot het moment dat het gesprek plaatsvond?

- ○ Het gesprek kon binnen 2 weken plaatsvinden
- ○ Ik moest 2 tot 4 weken wachten → ga naar 24a
- ○ Ik moest 1 tot 2 maanden wachten → ga naar 24a
- ○ Ik moest 3 tot 4 maanden wachten → ga naar 24a
- ○ Ik moest 5 maanden of langer wachten → ga naar 24a
- ○ Weet ik niet

22a. Wat vond je ervan dat je moest wachten?

- ○ Dat vond ik niet erg, omdat….. [open veld voor toelichting]
- ○ Dat vond ik vervelend, omdat… [open veld voor toelichting]
- ○ Weet ik niet

23. Hoe lang moest je wachten van het moment dat het gesprek plaatsvond tot het moment dat de hulp van start ging?

- ○ Ik kon de hulp binnen 2 weken krijgen
- ○ Ik moest 2 tot 4 weken wachten → ga naar 25a
- ○ Ik moest 1 tot 2 maanden wachten → ga naar 25a
- ○ Ik moest 3 tot 4 maanden wachten → ga naar 25a
- ○ Ik moest 5 maanden of langer wachten → ga naar 25a
- ○ Weet ik niet
- ○ Nvt, het ging om een herindicatie, ik kreeg deze hulp al

23a. Wat vond je ervan dat je moest wachten?

- ○ Dat vond ik niet erg, omdat….. [open veld voor toelichting]
- ○ Dat vond ik vervelend, omdat… [open veld voor toelichting]
- ○ Weet ik niet

24. Hoeveel moeite heb je moeten doen om hulp te krijgen?

- ○ Zeer veel
- ○ Veel

- ○ Weinig
- ○ Zeer weinig
- ○ Niet van toepassing

Kun je een toelichting geven?

25. Is er samen met jou (en je ouders/verzorgers) een plan gemaakt waarin staat welke hulp je wanneer krijgt en door wie?
Het gaat hier dus om de hulp die jij krijgt. Denk aan een behandelplan, leefzorgplan, gezinsplan, hulpverleningsplan, veiligheidsplan, herstelplan enz.

- ○ Ja, 1 plan
- ○ Ja, 2 plannen
- ○ Ja, 3 of meer plannen
- ○ Nee
- ○ Weet ik niet _____

26. Geef aan in hoeverre je het eens bent met de volgende stellingen
Als er meerdere plannen zijn gemaakt, dan kan je plan als plannen lezen.

	Helemaal mee eens	Mee eens	Neutraal	Mee oneens	Helemaal mee oneens	Weet ik niet	Niet van toepassing
In het plan staat welke hulp mijn ouders/verzorgers of broers en zussen krijgen	○	○	○	○	○	○	○
In het plan staat de hulp die ik nodig heb beschreven	○	○	○	○	○	○	○
In het plan staat duidelijk aan welke doelen ik werk	○	○	○	○	○	○	○
In het plan staat duidelijk wie wat doet of gaat doen en wanneer	○	○	○	○	○	○	○
Ik ben tevreden over het opgestelde plan	○	○	○	○	○	○	○

27. Is de hulp die je krijgt vrijwillig, of met drang (dringend aangeraden door een hulpverlener) of dwang (tegen je wil opgelegd) geregeld?

- ☐ De hulp die ik krijg is door mijzelf of mijn ouders geregeld en vrijwillig
- ☐ De hulp die ik krijg is vrijwillig, maar dringend aangeraden door een hulpverlener
- ☐ De hulp die ik krijg is opgelegd (door de kinderrechter)

Kun je toelichten hoe je dit hebt ervaren?

De volgende stellingen gaan over je privacy en hoe gemeenten en de wijkteams hier mee omgaan. Toelichting: In elke gemeente heet een (sociaal) wijkteam anders, denk bijvoorbeeld ook aan een gezinscoach, buurtcoach, thuiscoach, buurtteam, jeugdteam, gezinsteam enz.).

28. Geef aan in hoeverre je het eens bent met de volgende stellingen

	Helemaal mee eens	Mee eens	Neutraal	Mee oneens	Helemaal mee oneens	Weet ik niet	Niet van toepassing
Ik vertrouw erop dat mijn persoonlijke gegevens vertrouwelijk worden behandeld	○	○	○	○	○	○	○
Ik vertrouw erop dat hulpverleners niet zomaar over mij praten zonder dat ik daarvoor toestemming heb gegeven	○	○	○	○	○	○	○
Ik vertrouw erop dat alleen hulpverleners die toestemming hebben mijn gegevens inzien	○	○	○	○	○	○	○
Ik vertrouw erop dat hulpverleners mijn privacy goed beschermen	○	○	○	○	○	○	○
Ik vertrouw erop dat hulpverleners zorgvuldig met mijn persoonlijke gegevens omgaan	○	○	○	○	○	○	○
Er worden gegevens opgeslagen die niet relevant zijn voor het bepalen van de hulp die ik nodig heb	○	○	○	○	○	○	○

29. Indien je zorgen hebt over je privacy, kun je deze zorgen toelichten?

De volgende vragen gaan over eventuele veranderingen in de hulp die je ontvangt.

De Kinderombudsman wil graag weten of de hulp die je ontvangt het afgelopen half jaar veranderd is.

30. Is er het afgelopen half jaar iets veranderd in de hulp die je krijgt of de hulpverlener die je hebt?

	Ja	Nee	Weet ik niet
Is de persoon/ zijn de personen van wie je de hulp ontvangt veranderd? Bijvoorbeeld je gezinsvoogd, of je trainer of je psycholoog?	○	○	○
Is de organisatie/ zijn de organisaties waarvan je hulp ontvangt veranderd?	○	○	○
Heb je andere hulp gekregen?	○	○	○
Is het hulpprogramma's dat je krijgt, veranderd?	○	○	○

Ruimte voor toelichting:

31. Heb je in het afgelopen half jaar meer of minder hulp gekregen dan daarvoor?

- ○ Meer
- ○ Evenveel
- ○ Minder
- ○ Ik kreeg voorheen geen hulp
- ○ Ik krijg nu geen hulp meer
- ○ Weet ik niet

Ruimte voor toelichting

32. Is de kwaliteit van de hulp die je krijgt het afgelopen half jaar beter, slechter of ongeveer hetzelfde als daarvoor?

- ○ Veel beter → ga naar 32a
- ○ Beter → ga naar 32a
- ○ Ongeveer hetzelfde
- ○ Slechter → ga naar 32b
- ○ Veel slechter → ga naar 32b
- ○ Weet ik niet

32a: Waarom is de kwaliteit van de hulp (veel) beter geworden?

32b: Waarom is de kwaliteit van de hulp (veel) slechter geworden?

33. Is er in 2015 of 2016 iets veranderd in de manier waarop de hulp betaald wordt?

- ○ Nee, er is niets veranderd
- ○ Ik had een persoonsgebonden budget, maar ik heb nu zorg in natura → ga naar vraag 33a
- ○ Ik had zorg in natura, maar ik heb nu een persoonsgebonden budget → ga naar vraag 33a
- ○ Anders namelijk….
- ○ Weet ik niet

33a. Hoe tevreden ben je over deze verandering?

- ○ Heel tevreden
- ○ Tevreden
- ○ Niet tevreden, niet ontevreden
- ○ Ontevreden
- ○ Heel ontevreden

Kun je een toelichting geven?

34. Zijn er (andere) dingen veranderd in de hulp die je ontvangt of ontving, waar je het niet mee eens bent of zorgen over maakt?

- ○ Ja
- ○ Nee
- ○ Weet ik niet

Ruimte voor toelichting

35. Zou je kunnen aangeven wat je goed vindt aan de jeugdhulp die je krijgt?

36. Zou je kunnen aangeven wat verbeterd zou moeten worden aan de jeugdhulp die je krijgt?

37. De Kinderombudsman wil in het najaar van 2016 weer weten wat de jeugd vindt van de jeugdhulp. Mogen we je de volgende keer weer uitnodigen om een vragenlijst in te vullen?

- ○ Ja, mijn e-mailadres is: ...
- ○ Nee

Er wordt vertrouwelijk omgegaan met de antwoorden die je geeft. Je e-mailadres wordt alleen voor het versturen van de uitnodiging van de vragenlijst gebruikt, niet voor andere dingen. Na afloop van dit onderzoek wordt je e-mailadres verwijderd uit ons bestand.

38. De Kinderombudsman wil graag met een aantal jongeren (en/of hun ouders) persoonlijke gesprekken voeren over de hulp die zij ontvangen. Zou je mee willen werken aan zo'n gesprek? De gesprekken vinden plaats in juni. Er komt dan iemand van de Kinderombudsman bij jou thuis of op een andere plek naar jouw keuze langs. De dingen die je vertelt zijn anoniem.

- ○ Ja
- ○ Nee

38a. Zo ja, wat is dan je naam en telefoonnummer?

Wat is je naam?

Wat is je telefoonnummer?

Er wordt vertrouwelijk omgegaan met de antwoorden die je geeft. Je naam en telefoonnummer worden alleen gebruikt om contact met je op te kunnen nemen voor het gesprek. Na afloop van dit onderzoek worden je naam en telefoonnummer uit ons bestand verwijderd.

39. Onder de deelnemers aan deze enquête verloot de Kinderombudsman vijf cadeaubonnen ter waarde van € 25,- . Als je kans wilt maken op één van deze vijf cadeaubonnen, dan kun je dat hieronder aangeven.

- ○ Ja ik maak graag kans op één van de vijf cadeaubonnen, mijn e-mailadres is ....
- ○ Nee, bedankt

Namens de Kinderombudsman, bedankt voor het invullen van de vragenlijst!

Druk op verzenden om je antwoorden aan het onderzoeksbureau te versturen.