nationale ombudsman

kinderombudsman



Participatie vanaf de zijlijn

Rapportnummer: 2024/121 en KOM006/2024 | Datum: 6 november 2024

Onderzoeksteam
Alexandra de Jong (projectleider)
Marit Hopman (plv. projectleider)
Ayeh Zarrinkhameh (sr. onderzoeker)
Henriette Hemels (onderzoeker)
Quincy Krijger (onderzoeker)
Ilse de Jong (projectsecretaris)
Anna Tegelaar (projectsecretaris)

Hoofd Onderzoek
Ira van Keulen

Tekstopmaak
Xerox/OSAGE

Rapportnummer: 024/121 en KOM006/2024
Datum: 6 november 2024

Samenvatting

Aanleiding
In 2015 vond een grote bestuurlijke omwenteling plaats met de zogenaamde decentralisaties in het sociaal domein. Gemeenten werden verantwoordelijk voor jeugdhulp (Jeugdwet), werk en inkomen (Participatiewet) en voor hulp en ondersteuning om langer thuis te kunnen blijven wonen (Wet maatschappelijke ondersteuning, Wmo). Een van de doelstellingen van deze decentralisaties was om hulp dichter bij de burgers te organiseren. Uit klachten van de Nationale ombudsman en de Kinderombudsman blijkt dat het 'dichter bij de burger staan' niet altijd te lukken bij deze drie wetten. Daarom besloot de Nationale ombudsman in 2022 om onderzoek te doen naar de drie decentralisaties, in het bijzonder naar hoe burgers participatie en invloed ervaren. In april 2023 is eerste onderzoek naar de Wmo gepubliceerd: Burger in zicht!
En het tweede onderzoek naar de Participatiewet, Inspraak mag geen vinkje zijn, verscheen in oktober 2023.

Dit onderzoek is het derde onderzoek in deze reeks, en richt zich op participatie en invloed in het vrijwillige kader van de Jeugdwet. De Jeugdwet gaat zowel ouders als jeugdigen aan. Daarom heeft de Nationale ombudsman dit onderzoek uitgevoerd in samenwerking met de Kinderombudsman.

Doel- en vraagstelling
Met dit onderzoek willen we inzicht krijgen in hoe ouders en jeugdigen hun participatie en invloed binnen de Jeugdwet ervaren. Het doel van het onderzoek is om zicht krijgen op de knelpunten die ouders en jongeren ervaren en hoe deze (mogelijke) knelpunten opgelost kunnen worden.

De hoofdvraag in dit onderzoek is:
Hoe ervaren jeugdigen en hun ouders de mate van participatie en invloed in de uitvoering van, het beleid rond en de klachtenprocedure binnen het vrijwillige kader van de Jeugdwet?

Voor een antwoord op deze vraag hebben de Nationale ombudsman en de Kinderombudsman onderzocht:
- hoe en in welke mate jeugdigen en hun ouders kunnen participeren in het jeugdhulptraject en daarmee invloed uitoefenen op beslissingen die hen individueel raken;
- welke behoeften jeugdigen en hun ouders hebben bij participatie en invloed in het individuele jeugdhulptraject;
- hoe en in welke mate jeugdigen en hun ouders kunnen participeren in beleidsvorming rond de Jeugdwet en daarmee invloed kunnen uitoefenen op beslissingen die hen raken;
- hoe de klachtbehandeling verloopt voor jeugdigen en ouders als zij het niet eens zijn met de geboden hulp of problemen hebben in het hulpverleningstraject, ook als de uitvoering van taken in het kader van de Jeugdwet is overgedragen aan private partijen.

Aanpak
De ombudsmannen spraken met ouders en jeugdigen om te onderzoeken hoe zij participatie en invloed in hun jeugdhulp ervaren en welke behoeften zij daarbij hebben. Ook spraken we met hen over hoe zij de behandeling van eventuele klachtenervaren hebben. Daarnaast spraken we met leden van adviesraden sociaal domein en van jongerenraden om inzicht te krijgen in hoeverre ouders en jeugdigen kunnen participeren in beleidsvorming rond de Jeugdwet. Om deze resultaten verder in te kunnen kleuren, is gesproken met verschillende belanghebbenden zoals lokale ombudsmannen en cliëntorganisaties.
Aan het einde van het onderzoek hebben wij een rondetafelgesprek gevoerd met gemeenteambtenaren Jeugd en professionals die werkzaam zijn bij wijkteams. Bij dit rondetafelgesprek hebben we met hen vooral gesproken over de voorlopige uitkomsten van het onderzoek. Hun inzichten hebben wij meegenomen in onze aanbevelingen.

Conclusies

Ruimte om een mening te geven is essentieel om invloed te hebben op de toegang tot jeugdhulp
Veel van de ouders spreken over onvoldoende ruimte, informatie en (cliënt)ondersteuning van de gemeente om hun mening te geven bij de toegang tot jeugdhulp. Voor de jeugdigen die we in dit onderzoek gesproken hebben, gelden deze punten des te meer: zij worden in deze fase van het traject zelden gehoord en hebben daarmee überhaupt geen ruimte om hun mening te geven. Het gevolg daarvan is dat ze geen enkele invloed hebben op de aanvraag van hun hulp.

Geïnformeerd worden en serieus genomen worden zijn belangrijke factoren voor invloed op het hulpverleningstraject
Tijdens de hulpverlening zelf zijn ouders en jeugdigen positiever over hoeveel ruimte zij krijgen om hun mening te geven en in welke mate er naar hun mening geluisterd wordt. Maar ook gedurende het traject zien we dat ouders en jeugdigen onvoldoende hun mening kunnen geven en dat deze mening onvoldoende gehoord wordt.

Participatie en invloed op beleidsvorming is voor adviesraden beter geregeld dan voor jongerenraden
Adviesraden voelen zich door hun gemeente serieus genomen. Daarnaast vinden adviesraden dat zij goed worden ondersteund. Een punt van aandacht is dat zij minder gewicht hebben bij een regionale samenwerking. In tegenstelling tot adviesraden ervaren jongerenraden weinig ruimte bij de gemeente om mee te praten en mee te denken over kwesties rond de Jeugdwet. Zij moeten deze ruimte opeisen bij de gemeente. Ook krijgen jongerenraden te weinig ondersteuning van de gemeente bij het bestuderen van de voor hen ontoegankelijke stukken.

Zowel ouders als jeugdigen ervaren klachtenprocedures als belastend en ingewikkeld
Voor ouders is het emotioneel belastend om een klacht in te dienen. Ook is de klachtenprocedure veelal een doolhof. Vaak is niet duidelijk waar ouders een klacht kunnen indienen als gemeenten jeugdtaken laten uitvoeren door derde (private) partijen. Voor jeugdigen geldt dat zij zich niet altijd durven te uiten als ze ontevreden zijn over de geboden hulp en dat zij klachten liever mondeling bespreken dan schriftelijk.

Aanbevelingen
De Nationale ombudsman en de Kinderombudsman hebben de volgende aanbevelingen om participatie en invloed te verbeteren als het gaat om individuele jeugdhulptrajecten, beleidsvorming en klachtbehandeling:

Individuele jeugdhulptrajecten: aanbevelingen voor gemeenten, wijkteams en zorgaanbieders
1. Zorg voor een vast aanspreekpunt voor ouders en jeugdigen in het aanvraag- en hulpverleningsproces.
2. Informeer ouders en jeugdigen over het proces, hun rechten en hun mogelijkheden vanuit de Jeugdwet.
3. Vraag jeugdigen altijd, vanaf het begin en gedurende het hulpverleningstraject, of ze hun mening willen geven.
4. Leg ouders en jeugdigen uit welke afwegingen zijn gemaakt om tot de beslissing te komen

Beleidsvorming: aanbevelingen voor gemeenten
1. Zorg voor tijdige en toegankelijke informatie voor adviesraden en jongerenraden.
2. Stimuleer jongerenparticipatie en neem die serieus.
3. Stimuleer samenwerking tussen adviesraden en jongerenraden.

Klachtbehandeling: aanbevelingen voor gemeenten, wijkteams en zorgaanbieders
1. Informeer tijdens en na het aanvraag- en hulpverleningsproces bij ouders en jeugdigen naar hun ervaringen. Gebruik die bevindingen voor verbeteringen.
2. Zorg voor één loket waar ouders en jeugdigen terechtkunnen met hun klacht.

Samenvatting voor kinderen

Waar gaat dit rapport over?
Het kan soms gebeuren dat het minder goed met je gaat. Bijvoorbeeld omdat je problemen hebt met je gezondheid. En dat je daarom hulp nodig hebt. Van een dokter, een psycholoog of van jeugdzorg. Om jou de hulp te geven die je nodig hebt, moeten er allemaal beslissingen worden genomen. Bijvoorbeeld welke hulp bij jou past, of je extra hulp nodig hebt op school, en of jouw ouders extra hulp voor jou moeten krijgen. Gemeenten en hulpverleners gaan over deze beslissingen. Maar ook jij en je ouders gaan over deze beslissingen.

Weet jij welke rechten jij en je ouders hebben bij het nemen van zulke beslissingen? Hoe moeten gemeenten en hulporganisaties jullie betrekken bij zulke beslissingen? Doen zij dat op een goede manier? Wat moet anders? Daar gaat dit rapport over.

De gemeente waar jij woont heeft een adviesraad. En soms ook een jongerenraad. De adviesraad en de jongerenraad geven ideeën aan de gemeente over hoe de hulp voor kinderen beter geregeld kan worden. Dit rapport gaat ook over hen: betrekt de gemeente deze raden goed wanneer de gemeente plannen voor jeugdhulp maakt? Wat kan hier beter?

Wat hebben we gedaan?
We hebben onderzocht of gemeenten en hulporganisaties echt luisteren naar de mening van kinderen en ouders. Hiervoor hebben we met 13 kinderen en 27 ouders gesproken over de hulp die zij krijgen. We hebben kinderen en ouders gevraagd of ze hun mening kunnen geven over de hulp die ze willen of krijgen. We hebben ook gevraagd of de gemeente en de hulpverleners naar hen luisteren en of ze hen serieus nemen.

We hebben ook met een paar adviesraden en jongerenraden gesproken. Aan hen hebben we gevraagd of zij mee kunnen denken in hoe de hulp voor kinderen geregeld wordt. We wilden van hen weten of zij vinden dat hun gemeente goed naar hun ideeën luistert voor een betere jeugdhulp in hun gemeente.

Aan het einde van ons onderzoek hebben we ook een groepsgesprek gehad met een paar gemeenten en hulporganisaties. We vroegen hen wat er volgens hen goed gaat en wat er beter kan.

Wat hebben we gevonden?
Ouders en kinderen hebben ons veel belangrijke punten verteld. De belangrijkste zijn:

- Kinderen en ouders moeten meer ruimte krijgen om hun mening te geven. En om te vertellen wat zij denken dat nodig is aan hulp.
- Gemeenten en hulpverleners moeten de mening van ouders en kinderen serieus nemen. Dat gebeurt nu niet altijd.
- Ook moeten kinderen en ouders vaker en betere informatie krijgen over de rechten die zij hebben.
- Als laatste zagen we dat kinderen en ouders het heel moeilijk vinden om een klacht in te dienen als de hulp niet goed loopt. Zij weten niet bij wie ze terecht kunnen als ze een klacht hebben. Ook vinden ze de regels om een klacht in te dienen moeilijk te begrijpen.

Voor al deze punten is het zo dat dit voor kinderen nóg moeilijker is dan voor ouders.

Uit de gesprekken met adviesraden en jongerenraden kwamen ook belangrijke punten naar voren:

- Adviesraden vertelden dat zij zich serieus genomen voelen door hun gemeente. Ook krijgen ze goede ondersteuning van hun gemeente.
- Adviesraden vinden wel dat ze soms te laat informatie krijgen. Bijvoorbeeld over een advies dat de gemeente wil voor jeugdhulp.
- Jongerenraden zijn minder tevreden. Zij vinden dat ze te weinig ruimte krijgen om mee te praten en denken over goede hulp voor kinderen.
- Ook krijgen jongerenraden te weinig hulp van hun gemeente. Bijvoorbeeld als zij moeilijke beleidsstukken niet goed begrijpen. Beleidsstukken zijn documenten waarin de gemeente uitlegt welke plannen zij heeft voor jeugdhulp.

Wat moet er veranderen? En wie moet dat doen?
In het rapport vertellen we wat gemeenten en zorgorganisaties anders moeten doen. Zodat zij kinderen en ouders beter betrekken bij beslissingen over de hulp die zij nodig hebben.

Voor betere hulp aan kinderen en ouders vragen we gemeenten en zorgorganisaties om te zorgen dat:

1. Ouders en kinderen een vaste contactpersoon hebben als zij hulp aanvragen, en als ze eenmaal hulp krijgen. Ook willen we één loket waar ouders en kinderen naar toe kunnen als ze een klacht hebben.
2. Ouders en kinderen goede informatie krijgen over jeugdhulp en de rechten die zij hebben. Dit betekent dat ouders en kinderen de informatie makkelijk moeten kunnen vinden. En dat zij deze informatie moeten kunnen begrijpen.
3. Hulpverleners altijd ook aan kinderen zelf vragen of zij hun mening willen geven over de hulp. Niet alleen als zij hulp aanvragen, maar ook als ze eenmaal hulp krijgen. En ook over hoe tevreden zij over hun hulp zijn.
4. Hulpverleners goede uitleg geven aan ouders en kinderen over hoe en waarom een besluit genomen is. En wat hulpverleners gedaan hebben met de mening van ouders en kinderen.

Voor het maken van plannen en beleid voor jeugdhulp vragen we gemeenten om te zorgen dat:

1. Adviesraden en jongerenraden op tijd informatie krijgen, en dat de informatie ook begrijpelijk is. Vooral jongerenraden hebben daar behoefte aan.
2. Jongeren goed worden betrokken bij de plannen en het beleid voor jeugdhulp.
3. Adviesraden en jongerenraden met elkaar samenwerken. Ze kunnen elkaar sterker maken in hun adviezen over de plannen en het beleid voor jeugdhulp.

Beschouwing

In ons werk benadrukken wij regelmatig het belang van betekenisvolle participatie. Dat begint voor een overheid met ruimte geven aan burgers – volwassenen en kinderen – om hun stem te laten horen. En het eindigt ermee dat zij daadwerkelijk invloed krijgen op beslissingen die invloed hebben op hun persoonlijke situatie, en op beleid dat hen aangaat. Participatie zonder invloed heeft immers geen betekenis.

Dit rapport is het derde in een reeks van rapporten over participatie en invloed in het sociaal domein. Eerder onderzochten we participatie in de Wet maatschappelijke ondersteuning en in de Participatiewet. Dit onderzoek gaat over participatie van ouders en jeugdigen in de Jeugdwet. In alle drie de onderzoeken draait het om drie vragen. Hebben burgers – en in dit onderzoek ook kinderen – invloed op hun eigen situatie? Kunnen zij meedenken over beleid dat hen raakt? En is de klachtafhandeling toegankelijk genoeg?

In 2015 vonden drie grote decentralisaties plaats. Gemeenten werden verantwoordelijk voor jeugdhulp, werk en inkomen en voor hulp en ondersteuning om langer thuis te kunnen blijven wonen, ondanks een fysieke en/of mentale beperking. De decentralisaties waren onder andere bedoeld om burgers meer invloed te geven op de voorzieningen die zij nodig hebben om gelijkwaardig mee te kunnen doen aan de samenleving. Maar in de praktijk valt dat nog te vaak tegen. Er is een wereld te winnen als het gaat om participatie, blijkt uit de eerste twee onderzoeken. Helaas zien we dit ook terug in dit onderzoek over de Jeugdwet, in het bijzonder het vrijwillige kader van de jeugdzorg. En dat terwijl de Jeugdwet duidelijk is over het belang van participatie: er moet niet ***over*** ouders en de jeugdige worden gesproken, maar ***met*** hen over de hulp en ondersteuning die nodig zijn.

We zijn ontzet over het feit dat vooral jeugdigen nauwelijks de ruimte krijgen om te participeren. Niet tijdens het hulptraject zelf, en al helemaal niet bij het maken van de keuze voor de juiste hulp. Elias van 17 jaar vat goed samen wat jeugdigen ons hierover verteld hebben: ‘Ik kan me niet herinneren dat mij ooit iets echt gevraagd is. Meestal kreeg ik gewoon een mededeling.’ En hoe essentieel het is dat jeugdigen kunnen participeren? Vraag dat maar aan de 15-jarige Joep: ‘Heel belangrijk, want je kunt maar zoveel aan een mens zien, je kunt geen gedachten lezen. Dus je moet kunnen vragen en diegene moet kunnen aangeven hoe hij zich voelt.’

En Joep heeft gelijk. Het is enorm belangrijk. Ook voor ouders. Om meerdere redenen. Participatie helpt om de juiste hulp te krijgen in het belang van de ontwikkeling van het kind. Participatie helpt ouders en jeugdigen om meer grip te krijgen op hun leven. En grip op zijn beurt leidt tot gelukkige, tevreden en zelfs gezondere mensen. Het is niet voor niets dat de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid pleit voor een overheid die inzet op het vergroten van grip van burgers bij het maken en uitvoeren van beleid.

Maar participatie gaat verloren in de praktijk van de steeds complexere en duurdere jeugdzorg, waarvan ook steeds meer jeugdigen afhankelijk zijn. In 2023 kreeg 1 op de 9 jongeren tot 23 jaar een vorm van jeugdzorg. Onder de 18 jaar was dit percentage nog hoger, namelijk 1 op de 7. In de huidige kritiek op de uitvoering van de Jeugdwet lijkt het nauwelijks te gaan over het achterblijven van participatie in de praktijk van alledag binnen jeugdzorg. Uit ons onderzoek blijkt onder andere dat participatie van ouders en kinderen te sterk afhankelijk is van individuele professionals. Krijgen en hebben zij de tijd, de kennis en de kunde om participatie te organiseren? Het antwoord hierop is te vaak nee.

Tot slot, de wettelijke kaders zijn er: de Jeugdwet en het Kinderrechtenverdrag dat Nederland heeft bekrachtigd in 1995. Het ontbreekt nog aan een ***manier van doen***. Dit was al onze

hoofdboodschap voor de hele overheid van het jaarverslag 2023. Ook in dit rapport zien we het weer terug. Participatie moet vanzelfsprekend worden in de praktijk van de jeugdzorg. Er zijn geen wet- of beleidswijzingen voor nodig. We moeten het gewoon gaan doen. Onze aanbevelingen aan gemeenten, zorgaanbieders en zorgprofessionals dragen daar hopelijk aan bij.

Reinier van Zutphen
Nationale ombudsman

Margrite Kalverboer
Kinderombudsvrouw

Inhoudsopgave

Samenvatting		3
Samenvatting voor kinderen		6
Beschouwing		8
	Lia en haar zoon Vince over hun hulp	**11**
1	**Inleiding**	**13**
1.1	Aanleiding en context van het onderzoek	13
1.2	De Jeugdwet	13
1.3	Participatie en de Jeugdwet in andere onderzoeken	15
1.4	Doel en vraagstelling	16
1.5	Aanpak	17
1.6	Leeswijzer	17
2	**Toetsingskader voor participatie**	**18**
2.1	Belang van participatie	18
2.2	Participatie volgens de behoorlijkheidsnormen en participatiewijzer van de Nationale ombudsman	18
2.3	Participatie volgens het Kinderrechtenverdrag	19
2.4	Participatie in het Lundy-model	20
	Charlotte over de hulp aan haar zoon Elias	**22**
3	**Invloed van ouders op de situatie van het gezin in de Jeugdwet**	**24**
3.1	Inleiding	24
3.2	Ervaringen van ouders bij de toegang tot jeugdhulp	24
3.3	Ervaringen van ouders bij de inzet van jeugdhulp	28
	Isa over haar hulp	**31**
4	**Invloed van jeugdigen op de eigen situatie in de Jeugdwet**	**33**
4.1	Inleiding	33
4.2	Ervaringen van jeugdigen bij de toegang tot jeugdhulp	33
4.3	Ervaringen van jeugdigen bij de inzet van jeugdhulp	36
5	**Invloed van jongeren- en adviesraden op beleid en uitvoering in de Jeugdwet**	**39**
5.1	Inleiding	39
5.2	Ervaringen van adviesraden	39
5.3	Ervaringen van jongerenraden	41
	Maaike over de hulp aan haar zoon Luuk	**43**
6	**Als een jeugdige of ouder een klacht heeft**	**44**
6.1	Inleiding	44
6.2	Ervaringen van jeugdigen en ouders	44
	Sam over zijn hulp	**47**
7	**Conclusies en aanbevelingen**	**48**
7.1	Belang van participatie en invloed	48
7.2	Participatie en invloed in individuele hulptrajecten vanuit de Jeugdwet	48
7.3	Participatie en invloed bij beleidsvorming rond de Jeugdwet	51
7.4	Participatie en invloed met klachtbehandeling binnen de Jeugdwet	52
Bijlage 1	**De Jeugdwet in historisch perspectief**	**54**
Bijlage 2	**Aanpak van het onderzoek**	**56**
Bijlage 3	**Met wie de Nationale Ombudsman en de Kinderombudsman hebben gesproken**	**59**

Lia en haar zoon Vince over hun hulp

Lia
Ik woon samen met mijn man en twee kinderen in een kleine gemeente in Overijssel. Mijn dochter is 19 jaar en mijn zoon, Vince, is 17 jaar. Vince heeft een niet-aangeboren hersenletsel (NAH) opgelopen door een auto-ongeluk in 2018. Hij is aan zijn hoofd geopereerd en heeft een paar weken in coma gelegen. Vince kwam hier als een baby uit. Hij moest alles opnieuw leren. Dit revalidatieproces was een erg intensieve tijd. Op een gegeven moment waren we klaar met het niet meer thuis zijn. Ondanks de terughoudendheid van de artsen hebben we Vince mee naar huis genomen.

Toen begon het hele proces met de gemeente en voorzieningen regelen. In dit proces heb ik weinig inlevingsvermogen van de gemeente ervaren. Ook ontbrak het aan kennis van NAH. En het hele proces kenmerkte zich door traagheid. We moesten lang wachten op beslissingen, terwijl er van alles moest gebeuren. Zoals een aangepast bed in de kamer, trapleuningen aanbrengen en het aanschaffen van een rolstoel. Allemaal zaken waar we geen weken of maanden op konden wachten. We hebben de hulp van de burgemeester ingeroepen om dit proces vlot te trekken. Dat heeft geholpen.

Omdat we niet konden werken vanwege de zorg voor Vince, hebben we een persoons-gebonden budget (pgb) aangevraagd. Hiervoor moesten we een overzicht maken van de zorg die Vince nodig had, gerubriceerd naar dag en uur. Een jeugdconsulent van de gemeente kwam met een jurist langs om te bepalen welke uren wel en welke niet onder de jeugdhulp zouden vallen. Dit ging zonder empathie en was vooral een kwestie van strepen. De gemeente verleende de pgb steeds voor een korte duur. Eerst steeds drie maanden, toen voor zes maanden en nu voor telkens één jaar. Steeds opnieuw moesten we lijstjes aanleveren. Dit is heel frustrerend. Elke keer opnieuw en elke keer weer die jurist erbij.

De jeugdconsulent die we nu hebben, gaat wel mee in wat wij bedenken. Maar onze initiatieven ketsen toch vaak af op het argument dat iets niet haalbaar is of niet onder de Jeugdwet valt. Dan vindt de gemeente dat het onder gebruikelijke zorg valt. We hebben nu eenmaal een kind dat door zijn hersenletsel veel hulp nodig heeft bij dagelijkse dingen zoals lopen, fietsen, brengen en halen. Dit wordt bestempeld als ***gebruikelijke zorg***, terwijl dit structurele dingen zijn die niet normaal zijn bij een kind van zijn leeftijd. Hier krijgen we geen pgb voor. Het zou ons helpen als er meer maatwerk mogelijk is.

Inmiddels hebben we geleerd dat je zelf erg assertief moet zijn om de hulp te krijgen die je nodig hebt. Dit kost veel energie en geeft frustratie. Er zou iemand moeten zijn die je mee aan de hand neemt en met je vooruitkijkt naar wat je nu en in de toekomst nodig hebt en jou helpt dit te organiseren.

Vince
Ik weet niet meer zoveel van de periode dat ik weer thuiskwam. Ik moest alles weer opnieuw leren. Vanuit mijn bed in de woonkamer heb ik wel het een en ander meegekregen van de gesprekken met mensen van de gemeente. Ik weet nog dat ik toen boos werd. Ik heb toen met een beker limonade gegooid.

Ik kreeg eerst thuisonderwijs. Dat vond ik lastig. Ik wilde eigenlijk het liefst naar buiten-schoolse opvang en alleen maar met blokken spelen. Daarna moest ik van de gemeente naar speciaal onderwijs. Niemand begreep mij daar. Ik had geen vriendjes. Ik was vaak boos en verdrietig. Ik ben zelfs een keer van school weggelopen. Van pappa en mamma hoefde ik na de vakantie niet meer naar school. Ik kreeg weer thuisonderwijs en dat ging gelukkig goed.

Nu ga ik naar de leerboerderij. Daar ben ik blij mee. Dat is lekker dicht bij huis en daar luisteren ze naar me en begrijpen ze wat hersenletsel betekent. Ik vind dat er eerder en beter naar mij en naar mijn ouders geluisterd had moeten worden. Dat heb ik gemist. Het hele traject heeft wel wat gedaan met mij en mijn ouders. Het loopt nu redelijk, maar dat heeft wel jaren geduurd. Ik geef het begin van het hele traject een rapportcijfer 2. Maar nu geef ik het een 10. Dan kom ik op een gemiddelde van 6 voor het hele traject.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en context van het onderzoek

In 2015 vond een grote bestuurlijke omwenteling plaats in het sociaal domein door drie grote decentralisaties. Gemeenten werden verantwoordelijk voor jeugdhulp (Jeugdwet), werk en inkomen (Participatiewet) en voor hulp en ondersteuning om langer thuis te kunnen blijven wonen, ondanks een fysieke en/of mentale beperking (Wmo). De belangrijkste doelstellingen van deze decentralisaties waren om (1) hulp dichter bij de burgers te brengen en (2) deze eenvoudiger en goedkoper te organiseren. In de praktijk blijkt het 'dichter bij de burger staan' niet altijd te lukken. De ombudsmannen ontvangen geregeld klachten van ouders en jeugdigen die vinden dat zij niet (goed) geïnformeerd en betrokken zijn. Daarbij gaat het om zowel aanvragen als besluiten die genomen worden krachtens de Jeugdwet. Ouders en jeugdigen laten weten dat ze zich niet gehoord voelen en geen invloed hebben op de hulpverlening die ze krijgen. En soms ervaren ze ook dwang in de hulpverlening ondanks dat de hulp binnen het vrijwillige kader van de Jeugdwet plaatsvindt.

Voor de Nationale ombudsman en de Kinderombudsman is het belangrijk dat (lokale) overheden aan ouders[1] en jeugdigen[2] de ruimte geven om te participeren. Alleen als zij participeren, is het mogelijk om hun perspectief te betrekken in de besluitvorming, en kunnen ze hierop invloed uitoefenen. Dit geldt niet alleen voor participatie in individuele hulpverleningstrajecten. Ook op beleidsniveau is dergelijke participatie essentieel om besluiten beter te laten aansluiten bij de leefwereld van ouders en kinderen.

Drieluik participatie en invloed in het sociaal domein

De Nationale ombudsman besloot in 2022 om onderzoek te doen naar de drie decentralisaties. In het bijzonder naar hoe burgers de participatie en invloed ervaren. In april 2023 is eerste onderzoek naar de Wmo gepubliceerd: Burger in zicht! En het tweede onderzoek naar de Participatiewet, Inspraak mag geen vinkje zijn, verscheen in oktober 2023.

Dit is het derde en daarmee het laatste onderzoek van het drieluik dat de Nationale ombudsman uitbrengt. Het gaat hier om de Jeugdwet, waarbij ook de positie van jeugdigen belangrijk is. Daarom heeft de Nationale ombudsman dit derde onderzoek uitgevoerd samen met de Kinderombudsman. In dit onderzoek staat centraal hoe jeugdigen en ouders de participatie en invloed in de Jeugdwet ervaren. Hierbij houden we ook rekening met de gevolgen van uitbesteding van publieke taken aan andere, soms private, organisaties in het sociaal domein. Tot slot kijken we naar de klachtbehandeling als een vorm van invloed tijdens en na afsluiting van de hulpverlening.

1.2 De Jeugdwet

De Jeugdwet is bedoeld voor jeugdigen tot 18 jaar en hun ouders die ondersteuning nodig hebben bij het opgroeien of bij de opvoeding. Soms is er verlengde jeugdhulp mogelijk voor jongeren tot 23 jaar. De Jeugdwet kent een voorzieningenplicht voor de gemeente: de jeugdhulpplicht. Deze houdt in dat de gemeente een jeugdhulpvoorziening moet treffen als een jeugdige of zijn of haar ouders deze nodig hebben bij problemen met het opgroeien, de zelfredzaamheid of deelname aan de maatschappij. Hoe de jeugdhulp eruitziet en hoeveel hulp iemand krijgt, bepaalt de gemeente in beginsel. Jeugdhulp volgens de Jeugdwet is in eerste instantie vrijwillig. Dat betekent dat ouders en jeugdigen zelf mogen kiezen of ze deze hulp willen hebben. Daarmee verschilt deze jeugdhulp van een door de rechter opgelegde

1 Onder ***ouders*** verstaan wij de ouders of de wettelijke verzorgers van een kind.

2 Met ***jeugdigen*** doelen wij op kinderen en jongeren van 0 tot 23 jaar, omdat dit de leeftijdsgroep is die (verlengde) jeugdhulp kan ontvangen op basis van de Jeugdwet.

kinderbeschermingsmaatregel, waarbij het gezin verplicht is om jeugdhulp te aanvaarden.[3] Dit onderzoek door de ombudsmannen richt zich uitsluitend op de vrijwillige jeugdhulp.

De Jeugdwet geeft gemeenten veel vrijheid om de toegang tot jeugdhulp te regelen. Er zijn verschillende manieren om jeugdhulp aan te vragen. Ouders kunnen een hulpvraag indienen bij de gemeente of bij een toegangspunt dat de gemeente heeft ingesteld, zoals een wijk- of jeugdteam of een Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG). Maar het is ook mogelijk om jeugdhulp aan te vragen met een verwijzing door een huisarts, medisch specialist of jeugdarts.

Participatie in de Jeugdwet

Een doel van de Jeugdwet is jeugdigen en ouders meer invloed te geven op de kwaliteit van zorg die ze krijgen. In de memorie van toelichting op de Jeugdwet staat hierover: [4]

> Het is belangrijk dat jeugdigen en ouders worden betrokken bij hun eigen ondersteuningsproces en dat daarbij wordt uitgegaan van hun eigen mogelijkheden om regie te voeren over hun leven. Belangrijk aspect daarvan is dat niet over ouders en de jeugdige wordt gesproken, maar met hen: de betrokkenheid van ouders en jeugdigen en hun sociale omgeving bij de aanpak is cruciaal. Dit wordt in de wet vormgegeven door bepalingen over:
> a. de verplichte informatie aan jeugdigen en ouders over de te verlenen jeugdhulp,[5]
> b. het toestemmingsvereiste,
> c. een effectieve en laagdrempelige klachtenbehandeling,[6] en
> d. het realiseren van medezeggenschap van jeugdigen en hun ouders (cliëntenraad).[7]

Dit betekent onder andere dat een jeugdige en zijn of haar ouders recht hebben op duidelijke informatie over de geconstateerde problemen, over de hulp die ze krijgen en over hoe die hulp verloopt. Ook moeten zij toestemming geven voor het verlenen van jeugdhulp.[8] Verderop in de toelichting krijgt de gemeente de opdracht om rekening te houden met de gezindheid, levensovertuiging en culturele achtergrond van degenen die hulp krijgen. Zo moet de gemeente ouders keuzevrijheid bieden. En zij moet ouders een rol geven bij de voorbereiding van beleid voor jeugdhulp, kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering. Verder moet de gemeente duidelijke voorschriften opstellen voor informatie over jeugdhulp, voor de toestemmingen die nodig zijn, voor de manier waarop instanties dossiers vormen over jeugdhulp en voor bescherming van de persoonlijke levenssfeer. [9]

3 Zie bijlage 1 voor een kort historisch overzicht van de jeugdhulp in Nederland.

4 Memorie van toelichting op de Jeugdwet, Kamerstuk 33684, nr. 3, overheid.nl.

5 Zie artikel 7.3.1 tot en met 7.3.4 van de Jeugdwet.

6 Zie artikel 4.1.9 en artikelen 4.21 tot en met 4.23 van de Jeugdwet.

7 Zie artikel 2.10 van de Jeugdwet in samenhang met artikel 2.1.3, derde lid, onder b, van de Wmo 2015.

8 Zie https://wetten.overheid.nl/BWBR0034925/2023-01-01#Hoofdstuk7.

9 Zie artikel 2.3, vijfde lid, artikel 2.9, en de paragrafen 4.3 en 7.3 van de Jeugdwet.

Ook de wetgever vindt participatie van ouders en kinderen belangrijk. Dat blijkt uit de memorie van toelichting op de Jeugdwet. Voor kinderen verwijst de wetgever specifiek naar het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (art. 3 en art. 24 IVRK) en voor alle gezinsleden naar het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (art. 8 EVRM). De Jeugdwet zelf biedt verder geen duidelijk kader waarbinnen de participatie van minderjarigen is geregeld; op bepaalde terreinen is de participatie onduidelijk geregeld. Een jaar na de decentralisaties verscheen het rapport ***Participatie van minderjarigen in de vrijwillige jeugdhulp*** (2016). Daarin staat deze kritiek:

> Zo is het niet helder in hoeverre een arts de minderjarige moet betrekken bij de verwijzing naar jeugdhulp. Verder geeft de Jeugdwet gemeenten veel vrijheid bij het inrichten van de toegang tot jeugdhulp. Het is daarbij opvallend dat de gemeente geen plicht lijkt te hebben om de minderjarige zelf te betrekken bij het overleg dat plaatsvindt over de toegang tot jeugdhulp, bijvoorbeeld binnen een jeugdbeschermingstafel of -plein. Ook lijkt bij het opstellen van een familiegroepsplan geen plicht te bestaan om de minderjarige hierbij te betrekken. Het drangkader is in zijn geheel niet met regels omkleed, waardoor er op het gebied van het betrekken van jeugdigen ook niets wettelijk is vastgelegd.[10]

Hoge druk op jeugdhulp

De problemen rondom participatie van ouders en kinderen in de Jeugdwet staan niet op zichzelf. Er bestaan al lange tijd zorgen over de uitvoering van de Jeugdwet.[11] De druk in de jeugdhulpsector is al jaren hoog en er is veel verloop van professionals. Een aantal maatregelen uit de Hervormingsagenda Jeugd zijn daarom ook bedoeld om de te hoge werkdruk en administratieve last te verminderen.[12] Voor de ombudsmannen roept het echter ook de vraag op of deze werkdruk en het grote verloop negatieve gevolgen hebben voor het goed inrichten van de participatie en invloed van ouders en jeugdigen.

Uitvoering van publieke taken door private partijen en de gevolgen voor klachtbehandeling

Gemeenten laten bij de uitvoering van de Jeugdwet publieke taken uitvoeren door andere, soms private, jeugdhulpaanbieders. Vanwege de verantwoordelijkheid die gemeenten hebben voor de uitvoering van de Jeugdwet, vinden de ombudsmannen het belangrijk dat gemeenten ook bij deze uitbestedingen verantwoordelijkheid blijven nemen voor taken die deze private partijen uitvoeren.

Door de afstand tussen gemeenten en jeugdhulpaanbieders – al dan niet privaat – is het niet duidelijk of gemeenten voldoende zicht hebben op eventuele klachten van ouders en jeugdigen. Om de kwaliteit van de hulpverlening te waarborgen en waar nodig bij te sturen, is dit echter wel nodig. Hoe de klachtregeling bij de toegang naar hulpverlening eruitziet, is daarom ook onderdeel van dit onderzoek.

1.3 Participatie en de Jeugdwet in andere onderzoeken

Sinds de decentralisaties hebben de ombudsmannen verschillende onderzoeken gedaan naar de uitwerking ervan. Zo is in een onderzoek van de Kinderombudsman uit 2016 naar voren gekomen dat informatie over de toegang tot jeugdhulp voor ouders en jeugdigen moeilijk te vinden is.[13] Uit datzelfde onderzoek blijkt dat financiële afwegingen een grote rol spelen bij het toekennen van jeugdhulp. Er wordt bij het bieden van hulp onvoldoende rekening gehouden met het belang van het kind. In 2021 hebben de ombudsmannen een gezamenlijk rapport gepubliceerd over de problemen die kunnen ontstaan als jongeren 18 jaar worden, maar nog behoefte hebben

10 Bruning, M.R., Rap, S.E., & Verkroost, D.S. (2016). ***Participatie van minderjarigen in de vrijwillige jeugdhulp***.

11 2019: https://www.nji.nl/nieuws/werkdruk-in-de-jeugdzorg-toegenomen; 2022: https://www.ggznieuws.nl/krijgt-de-jeugd-straks-nog-wel-de-zorg-die-het-verdient.

12 https://vng.nl/sites/default/files/2023-05/concept-hervormingsagenda-jeugd-2023-2028.pdf.

13 Zie rapport ***Mijn belang voorop? Ontwikkelingen in de jeugdhulp in 2016***. Den Haag: Kinderombudsman, november 2016.

aan jeugdhulp.[14] In de coalitie 'Samen verder' werkten de beide ombudsmannen samen met de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ), de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (RVS) en de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) aan een analyse van jeugdhulp bij complexe problematiek.[15] Hieruit bleek dat bij complexe problemen te laat de goede hulp geboden wordt, ondanks alle inzet. Hierdoor komen gezinnen snel terecht in een crisissituatie. Naast deze onderzoeken heeft de Kinderombudsman ook met regelmaat input geleverd voor veranderingen en verbeteringen in de jeugdhulp met (bijvoorbeeld) een rondetafelgesprek en door input te geven voor de hervormingsagenda voor de jeugdzorg en wetsvoorstellen.[16]

Wat betreft participatie en invloed in bredere zin heeft de Kinderombudsman begin 2023 zijn zorgen geuit over de Wet versterking participatie op decentraal niveau.[17] De Kinderombudsman sprak de zorg uit over het feit dat kinderen en jongeren in deze wet niet expliciet worden genoemd als categorie waarvan de betrokkenheid moet worden versterkt. Daardoor wordt het recht op participatie van kinderen en jongeren afhankelijk van lokale beleidskeuzes of de individuele inzet van lokale professionals, zodat het risico ontstaat op (rechts)ongelijkheid en onduidelijkheid. Dit is voor de Kinderombudsman een onwenselijke situatie, maar het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft geen gehoor gegeven aan deze zorgen.

Naast de onderzoeken van de ombudsmannen heeft ook een aantal andere partijen de Jeugdwet, of aspecten daarvan, onderzocht. Een van de belangrijkste onderzoeken in dit verband is de evaluatie van de Jeugdwet door ZonMw in 2018.[18] Uit dat onderzoek blijkt dat een derde van de ouders moeite heeft om toegang tot jeugdhulp te krijgen. Ook constateert ZonMw dat jongeren behoefte hebben aan meer informatie over de mogelijkheden in jeugdhulp. En dat zij meer inspraak willen, bijvoorbeeld bij het bepalen van de hulp. ZonMw benadrukt ook dat jongeren in een vroeg stadium betrokken willen worden bij de voorbereiding op de overgang van hulp als zij 18 jaar worden en moeten overstappen naar de volwassenzorg. Verder blijkt uit deze evaluatie dat veel ouders zich niet bewust zijn van hun rechten, zoals het recht op een vertrouwenspersoon of een onafhankelijke cliëntondersteuner. Ook weten ze vaak niet dat bezwaar en beroep tegen de verleende hulp (maatwerkvoorziening) mogelijk is.

1.4 Doel en vraagstelling

Doel
Uit de vorige paragrafen blijkt dat er een aantal (grote) knelpunten zijn in de uitvoering van de Jeugdwet en in de participatie van ouders en jeugdigen hierbij. Met dit onderzoek willen we inzicht krijgen in hoe ouders en jeugdigen hun participatie en invloed binnen de Jeugdwet ervaren. Hierbij kijken we specifiek naar het vrijwillige kader van de Jeugdwet. Het doel van het onderzoek is om zicht krijgen op de knelpunten die ouders en jongeren ervaren en hoe deze (mogelijke) knelpunten opgelost kunnen worden.

Vraagstelling
De onderzoeksvraag die centraal staat in dit onderzoek, is:
Hoe ervaren jeugdigen en hun ouders de mate van participatie en invloed in de uitvoering van, het beleid rond en de klachtenprocedure binnen het vrijwillige kader van de Jeugdwet?

14 https://www.nationaleombudsman.nl/system/files/rapport/20210163%20Op%20de%20drempel%20van%2018%20jaar-%20alleen%20verder.pdf.

15 https://www.kinderombudsman.nl/nieuws/coalitie-samen-verder-geeft-oplossingsrichtingen-voor-aanpak-complexe-jeugdzorg.

16 https://www.kinderombudsman.nl/nieuws/rondetafelgesprek-kamercommissie-justitie-en-veiligheid-over-jeugdhulp; https://www.kinderombudsman.nl/publicaties/input-kinderombudsman-voor-het-debat-over-de-hervormingsagenda-op-27-juni-2023.

17 Zie de reactie van de Kinderombudsman op het conceptwetsvoorstel Wet versterking participatie op decentraal niveau.

18 Zie Boer, R. de, & Bruning, M.R. (2018). Eerste evaluatie Jeugdwet vanuit juridisch perspectief. FJR 46.

Voor een antwoord op deze vraag hebben de Nationale ombudsman en de Kinderombudsman onderzocht:

- hoe en in welke mate jeugdigen en hun ouders kunnen participeren in het jeugdhulptraject en daarmee invloed uitoefenen op beslissingen die hen individueel raken;
- welke behoeften jeugdigen en hun ouders hebben bij participatie en invloed in het individuele jeugdhulptraject;
- hoe en in welke mate jeugdigen en hun ouders kunnen participeren in beleidsvorming rond de Jeugdwet en daarmee invloed kunnen uitoefenen op beslissingen die hen raken;
- hoe de klachtbehandeling verloopt voor jeugdigen en ouders als zij het niet eens zijn met de geboden hulp of problemen hebben in het hulpverleningstraject, ook als de uitvoering van taken in het kader van de Jeugdwet is overgedragen aan private partijen.

1.5 Aanpak

Dit onderzoek is gebaseerd op ervaringen van jeugdigen en hun ouders met participatie en invloed ***bij individuele hulpverlening*** in de Jeugdwet en op hun ervaren participatie en invloed ***bij beleidsvorming*** rond de Jeugdwet. Daarvoor hebben we gesproken met 27 ouders en 13 jeugdigen. Ook hebben we gesproken met leden van 8 adviesraden sociaal domein en leden van 6 jongerenraden. Voor de beide raden hebben we gekozen omdat adviesraden en jongerenraden van gemeenten in de advisering van hun gemeente bij beleidsvorming rond de Jeugdwet de belangen van ouders en jeugdigen vertegenwoordigen.

Verder hebben we met verschillende belanghebbenden gesproken, zoals lokale ombudsmannen en cliëntorganisaties. Zij hebben met hun eigen kennis en expertise inzicht gegeven in de participatiemogelijkheden van jeugdigen en hun ouders, en de wijze waarop zij wel of niet invloed kunnen uitoefenen op de Jeugdwet en de uitvoering ervan. Ten slotte hebben we een rondetafelgesprek gehad met 4 gemeenteambtenaren Jeugd en 3 professionals die werkzaam zijn bij wijkteams. Daarin hebben gesprekspartners hun inzichten gedeeld over de uitkomsten van het onderzoek en de conclusies die de we daaruit trekken. Deze inzichten zijn meegenomen in de aanbevelingen die volgen uit dit onderzoek.

Een volledig overzicht van de aanpak in dit onderzoek hebben we beschreven in bijlage 2. In bijlage 3 staat een overzicht van onze gesprekspartners.

1.6 Leeswijzer

Het rapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 presenteren we ons toetsingskader voor dit onderzoek: het Lundy-model met vier voorwaarden voor goede participatie. Dit model volgt logisch uit het perspectief van de Nationale ombudsman en de Kinderombudsman vanuit respectievelijk de behoorlijkheidsnormen en het Kinderrechtenverdrag. In hoofdstuk 3 bespreken we vervolgens de ervaringen van ouders met participatie en invloed in de Jeugdwet. In hoofdstuk 4 doen we hetzelfde, maar dan met de ervaringen van jeugdigen. Daarna gaan we in hoofdstuk 5 in op participatie en invloed op het beleidsniveau, en belichten we de ervaringen van jongeren- en adviesraden. In hoofdstuk 6 presenteren we wat ouders en kinderen ons verteld hebben over hun ervaringen met de klachtbehandeling. Tot slot sluiten we in hoofdstuk 7 het onderzoek af met onze conclusies en daaraan gerelateerde aanbevelingen.

2 Toetsingskader voor participatie

2.1 Belang van participatie

De Nationale ombudsman en de Kinderombudsman vinden dat passende vrijwillige jeugdhulp alleen bereikt kan worden, als ouders en kinderen betekenisvol participeren in het opzetten en uitvoeren van hun hulptraject. Dit standpunt komt voort uit de overtuiging van de ombudsmannen dat het perspectief van burgers – volwassenen én kinderen – centraal hoort te staan bij alles wat de overheid doet. Daarvoor moet zij met de burger spreken, want alleen dan kan er sprake zijn van goed overheidshandelen. Daarnaast is deze visie gebaseerd op het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK of Kinderrechtenverdrag). Dit Kinderrechtenverdrag stelt onder andere dat het belang van het kind voorop moet staan bij alle besluiten die hem of haar aangaan (art. 3 IVRK) en dat een kind het recht heeft om over zulke besluiten zijn of haar mening te geven. Dat betekent dat een kind het recht heeft op participatie (art. 12 IVRK). Om de belangen van kinderen te kunnen meewegen in besluiten die hen aangaan, is hun participatie voorwaardelijk.

In dit hoofdstuk werken we uit wat goede participatie betekent volgens de ombudsmannen. Daarmee geven we een kader waaraan de bevindingen van dit onderzoek getoetst zijn. Wij kijken daarvoor eerst naar de eisen voor goede participatie op basis van de behoorlijkheidsnormen en participatiewijzer van de Nationale ombudsman. Daarna bespreken wij wat het Kinderrechtenverdrag hierover zegt daar waar het specifiek jeugdigen betreft. Tot slot lichten wij toe hoe de belangrijkste punten hieruit samenkomen in het zogenoemde ***Lundy-model***, dat het toetsingskader voor dit onderzoek vormt.

2.2 Participatie volgens de behoorlijkheidsnormen en participatiewijzer van de Nationale ombudsman

De behoorlijkheidswijzer van de Nationale ombudsman beschrijft de behoorlijkheidsnormen die voor uiteenlopende zaken aangeven hoe de overheid het best kan omgaan met mensen en de belangen die zij hebben.[19] Een deel van de behoorlijkheidsnormen gaat over (goede) participatie van burgers. Het gaat dan om deze normen, die een eerste indicatie geven van hoe de overheid goede participatie moet vormgeven:

- transparantie in het handelen van de overheid;
- goede en proactieve informatieverstrekking aan de burger;
- luisteren naar de burger;
- goede motivering voor de besluiten die de overheid neemt;
- bevorderen van actieve deelname door de burger
- het bieden van maatwerk;
- redelijkheid (de overheid weegt verschillende belangen tegen elkaar af);
- goede voorbereiding (de overheid verzamelt alle informatie die van belang is voor een beslissing);
- professionaliteit (de overheid is deskundig).

Voor participatie en invloed op beleidsniveau heeft de Nationale ombudsman de relevante behoorlijkheidsnormen vertaald in een participatiewijzer.[20] Deze participatiewijzer biedt handvatten voor overheden en burgers om participatie in de praktijk behoorlijk vorm te geven. Ook is hij voor de Nationale ombudsman een instrument om in individuele gevallen de behoorlijkheid van burgerparticipatie te toetsen. In de participatiewijzer staan drie aspecten centraal. De overheid moet:

19 Zie behoorlijkheidswijzer Nationale ombudsman.

20 Zie participatiewijzer Nationale ombudsman.

1. van tevoren heldere keuzes maken over participatie (onder andere of zij burgers betrekt bij besluitvorming);
2. een constructieve houding aannemen;
3. actief en adequaat informatie verstrekken.

In het geval van participatie op uitvoeringsniveau bij het eigen jeugdhulptraject geldt dat participatie niet optioneel is. Voor het eerste aspect betekent dit dat participatie geen keuze is, maar dat de overheid altijd direct contact moet hebben met ouders en kinderen. Dit sluit aan bij de visie van de ombudsmannen die we in paragraaf 2.1 beschreven. Voor de twee andere aspecten stellen de ombudsmannen dat de overheid verschillende zaken moet doen om participatie behoorlijk vorm te geven, namelijk:

- oprechte interesse tonen in de bijdrage van de burger en waarderen wat hij of zij te zeggen heeft;
- de inbreng van burgers meewegen in de beslissing en dat zichtbaar maken;
- de burger tijdig en volledig informeren over het onderwerp en wat er gebeurt met de inbreng van de burger;
- het besluit motiveren met aandacht voor de (tegen)argumenten die burgers hebben ingebracht.

2.3 Participatie volgens het Kinderrechtenverdrag

Specifiek voor kinderen is het recht op participatie opgenomen in artikel 12 van het IVRK (art. 12 IVRK, lid 1). Het gaat hierbij om het recht dat kinderen vrijelijk hun mening kunnen geven over alle zaken die hen aangaan en het recht dat aan die mening passend belang wordt gehecht bij de uiteindelijke beslissing.[21] Met de term ***vrijelijk*** bedoelt het IVRK dat kinderen altijd moeten kunnen kiezen om hun mening wel of niet te geven en dat zij niet mogen worden gemanipuleerd of onder druk gezet om een bepaalde mening te geven. De term houdt ook in dat volwassenen een omgeving moeten creëren waarin kinderen zich veilig voelen om hun mening te geven. Verder moeten volwassenen een passend belang hechten aan de mening van het betrokken kind als zij een beslissing nemen. Wat passend is in een specifieke situatie hangt samen met de leeftijd en het ontwikkelingsniveau van een kind en met de beslissing die genomen moet worden.

Verdere specificaties voor hoe participatie vormgegeven moet worden, staan in de toelichting van het Kinderrechtencomité over het recht op participatie (General Comment nr. 12).[22] Zo wordt uitgelegd dat er een belangrijk verband is tussen het recht op participatie en het recht op informatie (art. 17 IVRK). Effectief participeren is pas mogelijk als een kind toegang heeft tot informatie die past bij zijn of haar leeftijd en ontwikkeling. Ook benadrukt de uitwerking van het participatierecht de link tussen dit recht en het recht dat de belangen van het kind de eerste overweging moeten zijn (art. 3 IVRK). Het belang van het kind bepalen is immers lastig als er niet met een kind gesproken wordt.

In de toelichting op artikel 3 van het IVRK wordt goede participatie verder geconcretiseerd:[23] een goed onderbouwde beslissing vraagt om een kindvriendelijk, volledig onderzoek naar wat het best is voor een kind. Vervolgens vraagt het om een zorgvuldige afweging tussen het belang van het kind en andere belangen die mee kunnen spelen, waarbij het belang van het kind zwaar weegt. Ten slotte moet het genomen besluit goed worden uitgelegd aan het kind en moet aan bod komen wat de mogelijkheden zijn als hij of zij het niet eens is met het besluit.

---

21 De tekst van artikel 12 (lid 1) luidt: 'De Staten die partij zijn, verzekeren het kind dat in staat is zijn of haar eigen mening te vormen, het recht die mening vrijelijk te uiten in alle aangelegenheden die het kind betreffen, waarbij aan de mening van het kind passend belang wordt gehecht in overeenstemming met zijn of haar leeftijd en rijpheid.'

22 UNCRC, General comment nr. 12 (2009).

23 UNCRC, General comment nr. 14 (2013) over het recht van het kind om zijn of haar belangen de eerste overweging te laten zijn (art. 3, eerste lid).

2.4 Participatie in het Lundy-model

In de behoorlijkheidsnormen en het Kinderrechtenverdrag vinden we een aantal aspecten van goede participatie die elkaar overlappen. Dat wil zeggen: aspecten die belangrijk zijn voor zowel volwassenen (ouders) als kinderen. Het gaat dan bijvoorbeeld om beschikking hebben over de juiste informatie, de ruimte hebben om je mening te kunnen geven en het serieus meewegen van die mening in de uiteindelijke besluitvorming. Ook is het voor zowel volwassenen als kinderen van belang dat er een goede terugkoppeling is van het genomen besluit.

In het Lundy-model zijn de verschillende aspecten van artikel 12 in het Kinderrechtenverdrag vertaald naar vier voorwaarden voor een goede betrokkenheid van jeugdigen bij beslissingen. Het Lundy-model is oorspronkelijk gericht op participatie van jeugdigen. Maar de voorwaarden uit het model zijn net zozeer van belang voor de participatie van volwassenen (in dit onderzoek: ouders). Het model helpt om knelpunten in kaart te brengen als mensen ergens onvoldoende bij betrokken worden, omdat goed zichtbaar wordt waar het misgaat.

Het Lundy-model is in 2007 ontwikkeld door professor Laura Lundy en sindsdien al door veel (kinderrechten)organisaties gebruikt.[24] Het Lundy-model is bruikbaar op zowel individueel als maatschappelijk niveau. Anders dan veel andere participatiemodellen is het Lundy-model niet hiërarchisch: het deelt participatie niet op in niveaus (van weinig participatie naar volledige participatie), maar is voor alle niveaus van participatie te gebruiken.

Het model is gebaseerd op vier voorwaarden voor betekenisvolle participatie. Er zijn twee voorwaarden die te maken hebben met het recht om je mening te geven en twee die gaan over het recht dat aan die mening een passend belang wordt gehecht:

- **Ruimte *(space)***: jeugdigen moeten de ruimte krijgen om hun mening te geven. Het is aan volwassenen om die ruimte te creëren, zodat jeugdigen deze niet hoeven op te eisen.
- **Stem *(voice)***: als jeugdigen hun mening willen geven, moeten ze ondersteund worden op een manier die bij hen past. Hierbij hoort in elk geval dat zij goede informatie krijgen, op hun eigen niveau. En dat ze kunnen kiezen hóé ze hun mening willen uiten.
- **Publiek *(audience)***: de mening moet gehoord worden door degenen die de beslissingen nemen. Jeugdigen moeten daarnaast weten met wie hun mening gedeeld wordt.
- **Invloed *(influence)***: de mening moet serieus genomen worden en waar mogelijk worden opgevolgd. Hierbij hoort ook dat jeugdigen terugkoppeling krijgen over de beslissing en de afwegingen die hebben meegespeeld. Ook moeten zij informatie krijgen over wat zij kunnen doen als zij het niet eens zijn met de beslissing.

Er zit een volgorde in deze voorwaarden. Pas als aan de eerste twee voorwaarden is voldaan – het kind heeft de ruimte en ondersteuning gekregen om zijn of haar mening te geven – is het mogelijk om aan de laatste twee voorwaarden te voldoen: degenen die de beslissing nemen, kennen de mening van het kind en nemen die serieus als ze een besluit nemen. Daarnaast vertellen de besluitvormers aan het kind hoe ze zijn of haar mening hebben meegewogen in de beslissing.

24 Het Lundy-model is gebruikt door onder andere de Europese Commissie, de Raad van Europa, UNICEF en verschillende overheden en Kinderombudsmannen.

Hoewel de voorwaarden in het Lundy-model geformuleerd zijn voor participatie van jeugdigen, is de overlap met de behoorlijkheidsnormen en de participatiewijzer duidelijk. Denk aan:

- tijdig en volledig informatie verstrekken aan burgers over hun mogelijkheden voor participatie (stem);
- regelmatig terugkoppelen aan burgers wat er gebeurt met hun inbreng (invloed);
- participatie een vast onderdeel maken van het politieke en bestuurlijke besluitvormingstraject en de rol van burgers daarin vooraf en duidelijk bepalen (ruimte);
- de inbreng van burgers meewegen in de uiteindelijke beslissing en dat zichtbaar maken (invloed).

Vanwege deze overlap hebben we besloten het Lundy-model te gebruiken voor dit onderzoek om te analyseren wat de mogelijkheden zijn voor ouders en jeugdigen om te participeren en invloed uit te oefenen.

Tot slot vinden de ombudsmannen het van belang uit te lichten dat participatie pas betekenisvol is als die leidt tot invloed. Daarbij benadrukken zij dat invloed níét moet worden gezien als volwassenen en jeugdigen hun zin geven. Invloed is dat de mening van volwassenen en jeugdigen serieus wordt genomen en dat zij altijd een terugkoppeling krijgen over het genomen besluit, de afwegingen die hebben meegespeeld en hoe hun mening daarin is meegewogen.

Charlotte over de hulp aan haar zoon Elias

Ik woon samen met mijn man en we hebben 4 kinderen. Mijn man is voor zijn werk veel in het buitenland. We zijn al lange tijd bezig met hulp voor mijn oudste zoon, Elias, die nu 17 jaar is. In eerste instantie verliep die hulp via een kinderarts. Maar in 2021 kreeg ik corona, en ik herstelde daar niet van. Ik bleef duizelig en was extreem vermoeid. Ondertussen begon het thuis uit de hand te lopen en werd het voor mij steeds moeilijker het gedrag van Elias te corrigeren. Toen heb ik de kinderarts gebeld dat er snel iets moest gaan gebeuren.

Je bent zo ontzettend afhankelijk van hoe snel de gemeente een beschikking afgeeft voor jeugdhulp. Voor ons betekende dat dat we in januari van 2022 een oproep kregen voor een intakegesprek bij een hulpverlenende organisatie. De diagnose autisme, wat we al vermoedden, was snel gesteld, in februari. Maar tegen die tijd ging het zo slecht met Elias, dat er veel meer hulp nodig was dan alleen hulp bij autisme. Elias was helemaal aan het afglijden; hij dronk veel te veel alcohol en was inmiddels al een keer comateus in het ziekenhuis beland. Maar voor die extra hulp moesten we weer naar de gemeente voor een casusregisseur. En daar hebben we zo veel achteraan moeten bellen. Dat duurde zo lang! Terwijl er echt spoed achter zat.

Uiteindelijk is er iemand van de gemeente gekomen. Die kwam met drie opties voor hulpverlening in het gezin. Alleen mochten we zelf niet kiezen over welke vorm passend zou zijn. Ik vond dat echt heel moeilijk. Ik wilde wel hulp, maar ik wilde eigenlijk ook de voordeur gesloten houden. Ik was heel bang dat ze Elias uit huis zouden plaatsen. We merkten dat de gemeente steeds meer richting een machtiging voor uithuisplaatsing ging, gesloten jeugdzorg. Steeds meer die kant op. Ik wist gewoon dat dat mijn zoon niet zou helpen, dat hij daar niet aan zou meewerken. Via een vriendin werd ik getipt over een andere vorm van hulpverlening, in een verslavingskliniek. Dat voelde zo veel beter voor mij. Ik heb het ook met Elias besproken en hij stond daar ook voor open. Maar voor de gemeente was dit geen optie. Ik heb het een paar keer aangekaart, maar het werd iedere keer van tafel geveegd. Zelfs de supervisor die er inmiddels bij betrokken was had twijfels of de inzet van gezinshulp wel genoeg zou zijn. Maar ja, inmiddels had ik daar wel al voor getekend, omdat we al snel genoeg merkten dat de gemeente ons geen keuzemogelijkheden gaf. Zij bepaalden welke vorm van hulpverlening er zou komen. De intake daarvoor stond al gepland dus ik moest het ondersteuningsplan van de gemeente ondertekenen.

Toen dacht ik: ja, leuk, maar wie moet het uitvoeren? ***Wij*** moeten het uitvoeren, ***Elias*** moet het uitvoeren. Maar zij beslissen dan wel wat het beste zou zijn. Maar aan de andere kant voelde ik dat het richting een ondertoezichtstelling ging; dan zou ik helemaal niets meer te zeggen hebben. En toen hadden we de intake voor MST,[25] maar toen was Elias daar niet bij; we kregen hem niet wakker. En toen bleek bij de intake ook dat het een spoedtraject zou worden en dat gestart zou worden met eerst gesloten jeugdzorg. Nou, toen ben ik zo boos geworden op iedereen. Want dát was niet waarvoor ik getekend had. Maar toen kon ik het niet meer tegenhouden. Ik heb weer meerdere malen voorgesteld om in te zetten op de verslavingskliniek, maar bleef nul op mijn rekest krijgen. Ik kreeg niet eens een reactie. Ik vind het echt zo raar dat zo'n duur en heftig traject ingezet wordt zonder dat je als ouder of kind daar inspraak in hebt.

25 Multisysteem Therapie (MST) is een intensieve gezinsbehandeling thuis.

Uiteindelijk, na twee trajecten gezinshulp en een voorwaardelijke machtiging voor uithuisplaatsing, ging het nog steeds niet goed met Elias. Hij rende weg, moest door de politie opgehaald worden. Et cetera, et cetera. Toen pas zei de manager van de gesloten jeugdzorg dat hij naar een verslavingskliniek moest. En tóén pas konden we het traject starten dat we eigenlijk vanaf het begin af aan al wilden. Het was een heel zwaar traject daar, maar eindelijk gaat het nu goed met Elias. Ik heb echt zo vaak gedacht: elke keer als we iets nodig hebben, krijgen we dat niet. En als we het niet meer willen, wordt het door je strot geduwd. Zo voelt het, want het was dan gewoon niet meer nodig.

3 Invloed van ouders op de situatie van het gezin in de Jeugdwet

3.1 Inleiding

De ouders die we hebben geïnterviewd, zitten vaak al jaren in een jeugdhulptraject. Hierin hebben zij veelal diverse vormen van vrijwillige jeugdhulp ontvangen, bijvoorbeeld omdat gedurende het traject andere hulp nodig is. Dit kan zijn omdat:

- de context verandert, bijvoorbeeld het ouder worden van het kind of de overgang naar de middelbare school;
- de problematiek toeneemt, omdat de bestaande hulp stopt als iemand is uitbehandeld of als de duur van de hulp (inclusief verlengingen) verlopen is;
- de ingezette hulp niet passend is of niet aanslaat;
- contracten tussen gemeente en jeugdhulpaanbieder verlopen.

De ervaringen van ouders met de vrijwillige jeugdhulp zijn wisselend. Ongeveer de helft van de 27 ouders die we hebben gesproken is (uiteindelijk) tevreden over de hulp die ze nu hebben. Maar bij veel van hen is dit niet van een leien dakje gegaan en is het een zoektocht of zelfs een strijd geweest. Sommige ouders hebben de hulp geregeld via een persoonsgebonden budget (pgb), omdat passende hulp niet voorhanden was in het bestaande aanbod van hun gemeente. Enkele ouders betalen om deze reden de hulp zelf.

Naast deze groep spraken we ook ouders die op het moment van het interview nog steeds geen of niet-passende jeugdhulp hebben voor het kind of het gezin. Een van de ouders overweegt zelfs om te verhuizen, omdat er in de regio geen passende hulp is voor haar kind.

3.2 Ervaringen van ouders bij de toegang tot jeugdhulp

Ouders ervaren weinig betrokkenheid van de gemeente bij het organiseren van hulp

Door de lange duur van de meeste trajecten weten de ouders niet altijd meer wanneer en waar zij voor het allereerst hulp zochten. Wel wordt uit de gesprekken duidelijk dat de gemeente niet de eerste partij is waartoe ouders zich richten voor hulp. Voor een deel wordt de hulp ingezet via school, omdat het daar niet goed gaat. Bij een ander deel is al op jonge leeftijd merkbaar dat het kind zich anders ontwikkelt dan leeftijdsgenoten. Dan gaan ouders vaak het medisch domein in of naar de huisarts. Na verloop van tijd doen ouders een beroep op de gemeente, omdat andere of meer hulp nodig is, die valt onder de Jeugdwet. Soms hebben ouders de hulp eerst zelf betaald, maar is dat financieel niet meer haalbaar. De jeugdconsulent van de gemeente of van het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG) speelt dan een belangrijke rol.[26]

Het merendeel van de ouders ervaart de relatie met de jeugdconsulent van de gemeente als instrumenteel. De jeugdconsulent is nodig omdat deze de toegang tot de zorg regelt. Als ouders contact met de jeugdconsulent hebben, dan is dat omdat er een (nieuwe) beschikking of een verlenging daarvan moet komen.

> Merel vertelt hierover: ‘We hebben heel wat jeugdconsulenten versleten. Dan krijg je iemand met een hulpverleningsachtergrond die als taak heeft om hulp te regelen. Maar het zijn geen hulpverleners. Het zijn gewoon ambtenaren met totaal andere petten en rollen.’

26 De jeugdconsulent wordt ook wel ***gezinswerker***, ***jeugdprofessional***, ***casemanager*** of ***casusregisseur*** genoemd. In het rapport spreken we van ***jeugdconsulent***, en deze jeugdconsulent gaat over de toegang tot, en toeleiding naar vrijwillige jeugdhulp. Hij of zij heeft een essentiële rol bij het in kaart brengen en bepalen van de hulp, en geeft ook de beschikking voor jeugdhulp af.

Hoewel het per jeugdconsulent kan verschillen, zijn de ervaringen van ouders overwegend negatief. Slechts enkele ouders hebben positieve ervaringen. Ouders missen met name een proactieve instelling en werkwijze van de jeugdconsulent bij het bepalen van de hulp.

Jacqueline zegt hierover: 'Er is nooit proactief overleg of initiatief vanuit jeugdhulp. (...) Toen heb ik weer contact gezocht met jeugdhulp om uit te wisselen wat zij van de gang van zaken vonden. Daar werd niet op gereageerd. Iets wat vaker gebeurt.'

Uit de interviews blijkt ook dat de ouders vaak zelf de benodigde hulp zoeken en dit vervolgens aan de jeugdconsulent voorleggen, zodat hij of zij een beschikking kan afgeven. Ouders hadden graag gezien dat de jeugdconsulent hierin proactiever zou optreden.

Karin: 'Niets van dit alles. Ik kan alleen maar spuien, maar er wordt niet doorgepakt. (...) Bij het CJG [Centrum voor Jeugd en Gezin] heb ik ontzettend moeten leuren. Ik moest alles zelf bedenken en mensen aan elkaar verbinden. Terwijl ik al genoeg sores had.'

Daarnaast missen ouders dat bij het bepalen van de hulp naar de toekomst gekeken wordt. Ze vinden dat er niet wordt geanticipeerd op situaties die gaan komen, zoals de overgang naar de middelbare school of het aflopen van een beschikking. Dit levert veel (extra) stress op voor hen op, omdat zij pas hulp kunnen regelen als het moment zich voordoet. Dan is de benodigde hulp vaak niet direct beschikbaar.

Moeder Sandra vertelt: 'Als ouder denk ik vooruit op een manier die de gemeente niet doet, want die werkt van aanvraag naar aanvraag. Ze gaan steeds uit van één hulpvraag en bedenken dan daar een oplossing voor. Maar bij kinderen zoals mijn zoon zouden ze moeten kijken naar hoe er een langdurig plan gemaakt kan worden, zodat hij tot zijn 18e de hulp kan krijgen die hij nodig heeft.'

Verder blijkt uit de interviews met de ouders dat de jeugdconsulent slecht bereikbaar is, er wisselende consulenten zijn, ze niet of laat reageren en er een slechte overdracht is, waardoor ouders steeds opnieuw hun verhaal moeten doen. In enkele gevallen zijn ook echt fouten gemaakt door de jeugdconsulent. Bijvoorbeeld dat een jeugdhulpbeschikking op het verkeerde kind is afgegeven, of een melding bij Veilig Thuis[27] onterecht verwijderd is.

Ouders ervaren doorgaans weinig tot geen betrokkenheid van de jeugdconsulent bij het gezin of het kind. De keren dat ouders positief zijn over de jeugdconsulent, noemen ze zijn of haar betrokkenheid veelal als succesfactor. ***Betrokkenheid*** houdt onder meer in dat de jeugdconsulent naar het hele plaatje kijkt, de regie pakt, proactief is, meedenkt, zelf hulp aandraagt en/of met alternatieven komt die passend zijn.

Zo vertellen Maaike en Mariëtte: 'Ze luistert naar mijn ideeën en daar gaat ze in mee. (...) Niet alles wat ik wil, gebeurt ook. Dat snap ik. Maar ze probeert dan wel alternatieven te zoeken. Niet van het gaat niet. Punt uit en klaar. Nee, we gaan verder kijken.' (Maaike)

'We hebben nu een heel fijne casemanager die heel erg meedenkt en samen met ons denkt. Ze overlegt goed en helpt ook echt bij het zoeken naar passende hulp. Ze is realistisch en laat weten wat er wel en niet kan en onderbouwt dit dan ook.' (Mariëtte)

27 Veilig Thuis advies- en meldpunt voor huiselijk geweld en mishandeling.

Beschikkingen en behandelplannen bieden geen garantie op participatie en invloed
In het proces voor het bepalen van hulp zijn in de Jeugdwet formele stappen ingebouwd die maken dat ouders in principe invloed kunnen uitoefenen. Dat zijn de beschikkingen waartegen zij in bezwaar kunnen en de gezinsplannen die samen met hen moeten worden opgesteld. Uit de interviews blijkt dat er doorgaans wel zogenoemde keukentafelgesprekken[28], beschikkingen en gezinsplannen zijn. Zij bieden echter geen garantie op inspraak en invloed. Er zijn overleggen, maar ouders ervaren die niet als een vorm van gelijkwaardige inbreng. Zij ervaren ze als tamelijk eenrichtingsverkeer, in die zin dat de jeugdconsulent bepaalt.

Zo vertelt Wim: 'We zijn van het kastje naar de muur gestuurd. Er is wel een keukentafelgesprek geweest, maar daar is niets mee gedaan.'

Zoals we hierna verder uiteenzetten, ervaren ouders in sommige gevallen dat zij onder druk gezet worden om akkoord te gaan met de hulp die zij aangeboden krijgen. Ook als deze hulp niet past bij de wensen en behoeften van de ouder of het kind.

Zo blijkt uit de ervaring van Wendy: 'Toen we bij het OKT [Ouder- en Kindteam] aankwamen, moest er eerst een perspectiefplan opgesteld worden. Dat zouden zij doen, maar dat duurde zo lang dat ik het zelf heb gedaan. Voor het perspectiefplan is een keukentafelgesprek geweest met het OKT. Bij dit gesprek moet je sterk in je schoenen staan, want voor je het weet, kom je ergens op uit waarvan je denkt dat het helemaal niet de hulpvraag was. Je wordt een beetje in het standaardstramien geduwd.'

In enkele gevallen betekent deze drang ook dat ouders ervaren dat er gedreigd wordt met een ondertoezichtstelling (OTS), iets wat de meeste ouders willen vermijden. Zij kiezen er dan voor om maar akkoord te gaan met de hulp die de gemeente bedacht.

Charlotte zegt hierover: 'Er is dwang uitgeoefend door de gemeente om het ondersteuningsplan te tekenen. Anders zou het OTS worden. De gemeente heeft het wel afgedwongen. (...) Ik heb zo vaak gedacht dat elke keer als we iets nodig hebben we dat dan niet krijgen. En als we het niet meer willen, dan wordt het door je strot geduwd.'

Ouders ervaren weinig ondersteuning van de gemeente bij het organiseren van hulp
De gemeente is verplicht om te zorgen voor onafhankelijke cliëntondersteuning waarop ouders een beroep kunnen doen. Zo'n cliëntondersteuning helpt ouders bij het vinden, organiseren en regelen van passende hulp. Dat moet hun inspraak- en invloedmogelijkheden verstevigen. Uit de interviews blijkt dat ouders bij cliëntondersteuning een aantal problemen ervaren.

Een enkele ouder had bijvoorbeeld nog nooit van cliëntondersteuning gehoord, maar zou die ondersteuning wel fijn gevonden hebben. Zeker in het begin, als ouders nog weinig ervaring hebben.

Moeder Kirsten zegt hierover: 'Niemand heeft ons erop gewezen. Dat zou wel fijn zijn geweest. Iemand die aan jouw kant staat en je advies kan geven.' En Iris vertelt: 'Maar ik was ook een leek met hulpverlening. Als leek vertrouw je op de expertise van de professionals, maar dat betekent niet dat die het altijd bij het goede eind hebben.'

Een aantal ouders wist wel van het bestaan van cliëntondersteuners af, maar had niet de behoefte aan nóg een persoon die betrokken raakt bij de situatie. Een ouder gaf aan dat de gemeente niet

28 Keukentafelgesprekken zijn de eerste gesprekken met een gemeenteambtenaar om vast te stellen welke hulp nodig is.

werkt met cliëntondersteuning, en een andere dat zij daarvoor niet in aanmerking kwam omdat ze geen 'probleemgeval genoeg' is.

De ouders die wél cliëntondersteuning hebben ingeschakeld, vonden het doorgaans positief dat zo'n cliëntondersteuner aanwezig was bij gesprekken.

> Moeder Wendy vertelt: 'Cliëntondersteuners weten precies wat ze doen, wat je rechten zijn, wat de mogelijkheden zijn en hoe je dat bereikt. Dat weten ze niet bij de gemeente. Die kennen alleen de standaardwegen.'

Sommigen zijn minder positief, omdat er een wachtlijst was of omdat zij meer wisten dan de cliëntondersteuner.

Ouders voelen zich vaak niet serieus genomen of niet erkend in het aanvraagproces
Op basis van de interviews constateren we dat het (steeds opnieuw) bepalen van de hulp moeizaam verloopt en dat ouders doorgaans weinig tot geen invloed ervaren. Het merendeel van de ouders vindt dat zij niet serieus genomen worden en niet erkend worden in de problematiek.

> Zo vertelt Iris: 'Je wordt als ouder neergezet als dom. Alsof de consulenten alleen weten hoe de hulp in elkaar steekt. Zij staan boven jou als ouder. Daar gaat het fout, want als ouder ben je expert van jouw kind. Er is een scheve verhouding.'

Ouders ervaren dat er niet naar hen wordt geluisterd en zij voelen zich niet serieus genomen. Ook lijkt er geen sprake te zijn van een gelijkwaardige verhouding in de samenwerking tussen ouders en jeugdconsulent. Het is de jeugdconsulent die tamelijk eenzijdig bepaalt welke hulp er nodig is en welke hulp passend is.

> Moeder Michelle vertegenwoordigt de ervaring van meerdere ouders als zij zegt: 'De hoeveelheid stress die wij als gezin ervaren. De gemeente en al het geregel daaromheen is ziekmakend. Ik en mijn kinderen voelen ons niet gehoord, niet gezien en alleen maar een beetje afgezeken.'

Door 'opschaling van casuïstiek' ervaren ouders ernstige beperkingen in participatie en invloed
Zoals we hiervoor al hebben opgemerkt, zijn er situaties waarin ouders druk voelen om de aangeboden hulp te accepteren, ook als ze het daar niet mee eens zijn. Uit de gesprekken die we met ouders voerden, bleek dat in meerdere situaties sprake was van een 'opschaling van de casuïstiek'. Dat houdt in dat er meldingen zijn gedaan bij Veilig Thuis, dat de casus is ingebracht in een zogeheten jeugdbeschermingstafel[29] en/of dat de Raad voor de Kinderbescherming erbij betrokken is geweest. In bijna alle gevallen gaat het erom dat volgens betrokkenen de veiligheid van het kind of de ouders in gevaar was.

De ervaringen van de ouders met de opschaling zijn zeer negatief. Ouders raken de regie volledig kwijt en hebben op geen enkele wijze meer invloed op het geheel. Er wordt niet naar hen geluisterd. Bewijzen en argumenten die zij aandragen worden opzijgelegd, dossiers blijken niet te kloppen of meldingen zijn ineens verdwenen. Ouders die zich sterk maken voor de veiligheid van hun kind worden weggezet als degenen die dwarsliggen en niet meewerken. Van enige invloed op het traject is geen sprake volgens de ouders.

29 Bij een jeugdbeschermingstafel wordt in samenspraak met de Raad voor de Kinderbescherming gekeken of hulp in een vrijwillig kader, binnen de Jeugdwet, nog voldoende is, of dat overgegaan moet worden naar het gedwongen kader van Jeugdbescherming.

Zo vertellen Bas en Diana: 'De hele situatie is ons overkomen. We denken nog steeds: hoe is het in godsnaam mogelijk dat het gebeurd is? We kunnen er de vinger niet op leggen. (...) Van alles wat we aangaven werd gezegd "niet waar" of "klopt niet". De huisarts is niet geconsulteerd. School niet, ook de psycholoog niet. Onze oudste is niet gehoord, terwijl hij dat wel graag had gewild.'

De ervaren dreiging dat de casus (opnieuw) kan worden opgeschaald en dat er sprake kan zijn van gedwongen jeugdhulp, hangt als het zwaard van Damocles boven het hoofd van sommige ouders. Dit maakt ook dat zij de relatie met de gemeente als extreem ongelijkwaardig ervaren en geen ruimte voelen nog enige invloed uit te oefenen.

Zo blijkt uit het verhaal van Charlotte: 'Toen heb ik mijn beste vriendin gebeld, die heeft de SPH [sociaalpedagogische hulpverlening] gedaan. Die zei: "Ga alsjeblieft akkoord met het traject, want als er een voogd in huis komt en er wordt een OTS uitgesproken, dan heb je niets meer te zeggen." Dus daarom heb ik getekend.'

Wachttijden zijn een belangrijke beperkende factor in het ervaren van participatie en invloed
Een belangrijke belemmering in de zoektocht naar passende hulp zijn de (lange) wachtlijsten. Deze wachtlijsten doen zich voor bij de toegang tot hulp en bij de hulpverlenende organisaties. Dit terwijl ouders een beroep doen op hulp als zij er echt zelf niet meer uitkomen en eigenlijk direct hulp nodig hebben. Soms is er sprake van een crisissituatie en is zelfs dan niet direct hulp beschikbaar. Meerdere ouders vertellen dat het maanden duurde voordat hulp georganiseerd is.

Zo vertelt Iris: 'Het moment tussen telefoontje en eerste tafelgesprek duurt erg lang. Het duurt zo'n zes tot acht maanden voor je in kaart hebt welke hulp nodig is. En dan weer wachten bij de hulporganisatie. Dus je bent zo 1 à 1,5 jaar verder voordat je kind hulp kan krijgen, en tijdens het wachten wordt er verder geen hulp geboden.'

Een extremer voorbeeld kwam naar voren in het gesprek met moeder Merel: 'De hulpverlener zei na de intake: "Ik denk niet dat wij de goede plek voor jullie zijn." Wacht even! Het is crisis, we wachten hier al drie maanden op, de jeugdconsulent heeft ons doorverwezen. En dan kan het nu niet!? (...) Toen hadden ze een project voor ons bedacht zonder wachttijden. Daar konden we direct starten. De jeugdconsulent gaf dit in het voorjaar aan. In juni gebeld, bleek dat de jeugdconsulent dat niet kon aanvragen, want dat moest de [regionale] experttafel doen. Maar ja, vakantie, dus de experttafel werd september. Nog een keer experttafel in oktober. Toen was de intake in november, maar die was met een hulpverlener die een nieuwe baan had. Dus toen een intake in december. En toen bleek dat het project niet geschikt was voor het kind. Acht maanden voor iets waar geen wachtlijst voor is.'

3.3 Ervaringen van ouders bij de inzet van jeugdhulp

Een klik met de hulpverlener is essentieel voor een positieve ervaring van participatie en invloed op de hulpverlening
Hoewel het een open deur is, zijn ouders tevreden over de vrijwillige jeugdhulp die zij krijgen, als de hulp werkt en er een verbetering optreedt in de situatie.

Daarnaast laten ouders weten dat het belangrijk is dat er een klik is met de hulpverlener als persoon. Voor ouders betekent dit dat ze ruimte ervaren om hun mening te geven en dat naar die mening ook geluisterd wordt. Het betekent het gevoel te hebben op één lijn te zitten en een prettig contact te hebben. Zij vinden het ook belangrijk dat die klik er is tussen de hulpverlener en hun

kind. Zonder dat ouders daar echt duiding aan kunnen geven, is duidelijk dat de hulp gedoemd is te mislukken als die klik er niet is.

Michelle vertelt bijvoorbeeld: ‘Een begeleider kwam erachter dat onze zoon gek was op honden. Dus toen besloot ze af en toe haar hondje mee te nemen om er samen mee te wandelen. In de wandeling verwerkt ze dan weer therapiegerichte dingen over gedrag. (...) Ze heeft de tijd genomen om mijn zoon te leren kennen en heeft van daaruit stappen gezet.’

Verder is het van groot belang dat ouders ervaren dat er samenspraak en samenwerking is. Dat ouders en de hulpverlening samen optrekken, dingen op elkaar afstemmen, de koers uitzetten en een team vormen. In de verhalen van Bas en Diana en van Maaike komt dit expliciet aan de orde:

‘Wij doen dit echt samen. ***Samen*** is het sleutelwoord. We pakken het gezamenlijk op. (...) We lopen op dezelfde weg. Soms liep de een op de secundaire weg. Maar we gingen wel dezelfde kant op.’ (Bas en Diana)

‘We staan met z’n allen om mijn zoon heen. Zo fijn dat ik er niet alleen voor sta. Dat er mensen zijn die me helpen en begrijpen. (...) We zitten met z’n allen op één lijn. Wat ik zie, zien zij ook, en wat zij zien, zie ik ook.’ (Maaike)

Wisselingen in en onervarenheid van personeel zorgen voor onvrede over ervaren participatie en invloed

De andere kant van de medaille is dat ouders niet te spreken zijn over de hulp als er geen klik is met de hulpverlener. Een belangrijk gerelateerd knelpunt hierbij is dat ouders regelmatig te maken hebben (gehad) met wisselingen van hulpverleners en met onervaren professionals. Dit betekent feitelijk dat er geen mensen zijn die in staat zijn om de zorgen en wensen van ouders bij de hulp aan hun kinderen te horen en te waarborgen.

Zo vertelt vader Wim: ‘We kregen een begeleider toegewezen. De eerste begeleider ging na een paar weken al weg in verband met een andere baan. Dus daar hadden we weinig aan en die wilde ook weinig doen. Met de begeleider die we daarna kregen, klikte het niet goed met onze zoon.’

Ook is het voor ouders lastig dat zorgorganisaties in hun ervaring niet in staat zijn het maatwerk te bieden dat nodig is. Op die manier krijgen hun kinderen geen (passende) hulp.

Zowel Annelies als Wendy vertellen bijvoorbeeld: ‘Onze dochter heeft echt hulp nodig. Dat zegt ze zelf ook. Alleen vinden zorgorganisaties het makkelijker om een stempel te geven dan wat passend is in de situatie.’ (Annelies)

‘De kleinere organisaties zijn meer gericht op maatwerk. Terwijl er bij deze grote zorgorganisatie gewoon een programma was waar je in mee kon draaien. Maar als dat niet werkte, dan hield het op.’ (Wendy)

Samenwerking en overleg tussen ouders en hulpverlener zijn bepalend voor tevredenheid over ervaren participatie en invloed

Een aanzienlijk deel van de ouders ervaart op het moment van het interview voldoende inspraak bij de hulpverlening. Dit zijn met name de ouders die (redelijk) te spreken zijn over de jeugdhulp die zij nu (uiteindelijk) krijgen. Dit was niet altijd zo bij de hulp die zij voorheen kregen. In ieder geval kunnen we constateren dat de ervaren participatie en invloed bij de ingezette hulpverlening groter is dan bij de toegang tot die hulpverlening.

Iris vertelt bijvoorbeeld: ‘De hulpverlening overlegt op gezette tijden met ons. De behandelaar overlegt na elke behandeling en twee keer per jaar over de algehele behandeling en de doelen ervan. Deze gesprekken zijn goed en belangrijk, om te helikopteren. Je kan in de gesprekken ook aangeven hoe je als ouder tegen behandeling aankijkt en wat je wensen zijn. En de behandelaar geeft dan aan wat realistisch is en wat hij kan bieden.’

Regelmatig geven ouders aan dat er gewerkt wordt met doelen en plannen, en dat er periodiek overleg plaatsvindt met de ouders om de hulp te evalueren en eventueel aan te passen. In een deel van de gevallen vindt het periodiek overleg met alle hulpverleners van diverse zorgorganisaties plaats.

Ook Maaike en Claudia hebben hierover positieve ervaringen: ‘Eén keer in de zoveel tijd hebben we online overleg met elkaar, zodat we op één lijn zitten. Verslagen worden naar elkaar gestuurd met afspraken wat we de komende tijd gaan doen en wat de doelen zijn voor de komende periode.’ (Maaike)

‘De inspraak vind ik wel oké. We hebben laatst een evaluatie gehad. (…) Daarin kunnen we wel echt zeggen waar we wat aan hebben gehad, maar ook wel de dingen die we graag anders willen. Op een gegeven moment hadden we twee keer per week een afspraak voor een training als ouder, en andere afspraken in de week voor mijn zoon. En voor allebei kregen we huiswerk. Dat wordt ook echt wel gehoord, en ze hebben echt wel door dat ze misschien bij de één wat minder huiswerk moeten geven of dat ze dat beter op elkaar moeten afstemmen.’ (Claudia)

Naast dat er regelmatig evaluatiemomenten zijn, ervaren ouders ook dat zij serieus genomen worden en er naar hen geluisterd wordt. De lijnen tussen de ouders en hulpverlening zijn kort. Het aspect van samenspraak en samenwerking zoals we hiervoor beschreven komt hierin terug.

Zo vertellen ook Karin en Inge: ‘Wat maakt de hulp zo goed? Ze luisterden naar me, hoorden mij. Echt luisteren naar wat we nodig hadden. Ik kon meedenken. Samen met hen bekijken wat er nodig is. Ook luisteren als de hulp niet werkte. De beeldende therapie bijvoorbeeld leverde volgens mij niet veel op. Dat is toen PMT [psychomotorische therapie] geworden.’ (Karin)

‘In het begin liep het stroef met de begeleiders van de woongroep. Zij hadden toch zoiets van wij nemen nu de zorg over, en jullie moeten naar ons luisteren. Gaandeweg is er zo’n band opgebouwd dat ik nu als een gelijke word beschouwd. (…) Inmiddels voel ik de ruimte om alles te zeggen en te kunnen aangeven.’ (Inge)

Als ouders onvoldoende tot geen participatie of invloed ervaren, dan is dat vooral doordat er geen sprake is van een goede communicatie tussen hen en hulpverleners, zij zich niet gehoord voelen of doordat zij geen inbreng hebben.

Dit blijkt bijvoorbeeld uit de ervaringen van Bas en Diana en van Merel: ‘Ze staan ons niet te woord. Een keer mochten we komen kijken. Je wilt toch weten waar je zoon zit. En dat was het. En toen moesten we ook niet allerlei vragen stellen. (…) Alles wordt weggehouden. Er vindt ook geen jaarlijks gesprek plaats. Is er ook nooit geweest.’ (Bas en Diana)

‘Ik heb een enorm conflict gehad met de psychiater. Die van het stempel was: ik zeg hoe we het gaan doen. En die zei dan dingen waar ik het echt niet mee eens was. En dan zei ik: “Volgens mij heb jij de verplichting om met ons af te stemmen.” Zei ze: “Dat doe ik nu toch.” Nee, nee! Je laat je verpleegkundige bellen die zegt zo gaan we het doen. Dat is geen overleggen.’ (Merel)

Isa over haar hulp

Ik ben 20 jaar en woon sinds kort zelfstandig in een appartement in Noord-Brabant. Ik heb twee katten. Ik heb tot mijn 11e jaar bij mijn moeder gewoond in Noord-Holland, samen met mijn jongere zusje. Op mijn 11e ben ik voor het eerst uit huis geplaatst, omdat mijn moeder niet meer voor mij kon en wilde zorgen. Zij was verslaafd aan alcohol. Deze uithuisplaatsing was voor mijn moeder op vrijwillige basis. Ik moest voor drie maanden naar een crisispleeggezin. Ik kreeg dit twee dagen van tevoren te horen. Iemand van Jeugdzorg bracht mij samen met mijn moeder gewoon naar het pleeggezin toe. Toen was het van 'doei'. Ik mocht ook geen telefoon meenemen, dus ik had geen contact met mijn moeder. Ik kende die mensen waar ik kwam niet, maar ik moest er wel meteen blijven slapen. Ik wist dus niets van die aanvraag. Mijn moeder zei dat wel tegen me, maar ik dacht dat dat alleen een dreigement was.

Bij dit pleeggezin was het verschrikkelijk. De pleegvader was alcoholist en daar heb ik meerdere keren melding van gemaakt. De pleegzorg is één keer langsgekomen om een gesprek met hem te voeren. Dat was pas nadat ik weg was, toen hebben ze pas geluisterd. Ze zeiden tegen hem: 'We hoorden dat je alcoholist bent.' Zegt hij natuurlijk: 'Nee, alles is oké.' Ik was 11 jaar en hij was volwassen. Dus daar had ik ook niet echt invloed op, er werd dus niet naar me geluisterd.

Daarna heb ik weer een halfjaar thuis gewoond, maar nog wel een weekendpleeggezin gehad. Bij dit pleeggezin ben ik voor vast gaan wonen. Achteraf gezien had ik liever thuis gewoond. Ik had het daar niet echt naar mijn zin, maar op dat moment wilde ik daar wel graag heen, want ik wilde niet naar een vreemd gezin. En anders kwam ik misschien in een groep terecht, dat wilde ik toen nog niet.

Toen ben ik weer een halfjaar naar huis gegaan. Nadat mijn moeder zich in een coma had gedronken heb ik er zelf voor gekozen om niet meer thuis te wonen. Ik wilde niet terug naar mijn pleegouders, want ik was blij dat ik daar weg was. Ik heb dat ook aangegeven. Ik deed daar ook aan zelfbeschadiging. Ik zei: 'Als je wilt dat ik weer ongelukkig word, dan moet je me vooral daar neer zetten, zet me desnoods in een crisisopvang.' Maar ik moest erheen. Ik heb daar een paar weken gezeten.

Ik zat soms bij de gesprekken met de officiële instanties die over mij besloten. Maar meestal zat mijn moeder daar. Ik zat er niet elke keer bij, dat wilde ik ook niet, want er werd toch niet naar mij geluisterd.

Ik had toen wel een voogd van de jeugdbescherming. Maar met haar wilde ik niet praten. Ik heb veel ruzie met haar gemaakt. Ik heb zelfs gevraagd om een andere voogd. Die kreeg ik niet.

Op mijn 15e jaar ben ik in een woongroep geplaatst. Ik heb in drie verschillende woongroepen gezeten. Ik vond die groepen beter dan de pleeggezinnen. In de pleeggezinnen had ik niks te zeggen. In de groep werd wel door de leiding naar mij geluisterd. Ik kon meer mijn eigen ding doen. In de laatste groep woonde ik begeleid. Maar toen ik 18 jaar zou worden, zeiden ze: 'Het geld houdt op, dus zoek maar een huis.' Eerst kreeg ik nog een verlenging tot mijn 19e jaar. Maar eigenlijk werd het al telkens gezeik. 'Je hebt nog maar zoveel maanden.' Dat is heel stressvol, ze zeggen gewoon: 'Je wordt niet meer verlengd.' Waarschijnlijk omdat ik al heel zelfstandig was en al goed gewoon alles kon. Ik snap dat je niet tot je 30e jaar in de jeugdzorg kan, maar zorg dat er speciale regelingen zijn voor jeugdzorg, dat je urgentie kunt aanvragen, dat je voorrang krijgt.
Gelukkig kreeg ik twee maanden voordat ik uit de woongroep gezet zou worden dit huis. Ik werd slecht geholpen met de financiën. Gelukkig kreeg ik een paar maanden later een

schadevergoeding van 5000 euro voor schade opgelopen bij mijn pleegouders.[30] Zonder dat geld was het wel heel krap geweest. Ik heb wel veel gratis gekregen van de vorige bewoners, ik heb geluk gehad. Als je niemand om je heen hebt en je hebt die schadevergoeding niet, en al die gratis spullen, dan had ik het niet gered. Dan word je aan je lot over gelaten.

30 Dit gaat om een schadevergoeding voor personen die tussen 1945 en 2019 als minderjarigen te maken kregen met ernstig of stelselmatig geweld tijdens hun verblijf in een pleeggezin, instelling, internaat of opvang. De regeling werd in het leven geroepen na onderzoek van de commissie-De Winter naar geweld in de Nederlandse jeugdzorg.

4 Invloed van jeugdigen op de eigen situatie in de Jeugdwet

4.1 Inleiding

Voor de ontwikkeling van jeugdigen is het van belang dat zij op een goede manier betrokken worden bij beslissingen die hen aangaan. Dit vereist dat hun participatie op een goede manier wordt vormgegeven om daadwerkelijk betekenisvol te zijn. Dat geldt ook voor beslissingen die voorafgaand aan en tijdens een hulpverleningstraject worden genomen.

Voor dit onderzoek hebben we gesproken met dertien jeugdigen die te maken hebben met hulpverlening in een vrijwillig kader. In de gesprekken hebben we hun gevraagd hoe zij de mate en de wijze van participatie en invloed ervaren in hun jeugdhulptraject en of zij dit passend en voldoende vinden. We keken hierbij naar zowel de periode van de aanvraag van hulpverlening als het hulpverleningstraject zelf en eventuele nazorg. In dit hoofdstuk beschrijven wij hun ervaringen.

4.2 Ervaringen van jeugdigen bij de toegang tot jeugdhulp

Jeugdigen worden bij de aanvraag voor hulpverlening niet gehoord door de gemeente

Een rode draad uit de interviews is dat jeugdigen vrijwel niet betrokken zijn bij het aanvraagproces voor hulpverlening bij de gemeente. Hier zijn verschillende redenen voor. Zo biedt de gemeente geen ruimte aan jeugdigen om inspraak of invloed te hebben in het hulpverleningsbesluit. Deze vorm van participatie lijkt voor de gemeente geen vanzelfsprekendheid te zijn. De meeste jeugdigen die wij gesproken hebben, herinneren zich niet dat zij contact hebben gehad met jeugdconsulenten van hun gemeente.

> Siem van 22 jaar vertelt: ‘Er is nooit met me gesproken. Ik heb op mijn elfde maar zelf moeten zeggen: “Ik ga bij mijn opa en oma wonen. Ik ben er klaar mee.” Op mijn elfde! Nou ja, dat had een volwassen vrouw die even met een kind was gaan praten ook wel eruit kunnen halen. En dat is niet gebeurd. Het is zo belangrijk om dit met een kind te doen.’

Maar jeugdigen nemen die ruimte zelf ook niet, en dat komt vooral doordat ze het aanvraagproces lastig vinden. Naast de problemen die zij al ervaren, vinden ze het emotioneel belastend om betrokken te worden bij deze ‘grotemensendingen’. Daarbij schrikt een – vaak – formele houding van de gemeente hen ook af.

> De 17-jarige Elias zegt hierover: ‘Die poppetjes van de gemeente: ze luisteren wel een beetje, maar niet echt. Ik heb moeite om naar dat soort mensen te luisteren. Gewoon, door hoe ze binnenkomen, hoe ze praten, hoe ze gekleed zijn, met boeken en papieren en altijd maar praten. Dat is niets voor mij. De gemeente hoort de kinderen niet.’

In dergelijke gevallen vertrouwen jeugdigen veelal op hun ouders. Zij gaan ervan uit dat ouders hen willen beschermen door ze buiten het hele proces te houden. Ze gaan er ook van uit dat hun ouders het beste met hen voorhebben en hun belangen behartigen. De meeste jeugdigen die wij gesproken hebben, vertellen dat hun ouders hen wel hebben meegenomen in het proces door zowel vooraf als achteraf hierover met hen te spreken.

> Van veel van de interviews wordt de kern weerspiegeld in het antwoord van de 13-jarige Sam: ‘Vooral mijn moeder weet heel goed wat ze doet. Zij maakt nooit een keuze zonder dat ze zeker weet dat ik het goed vind of zonder met mij te overleggen. Haar vertrouw ik ook wel heel goed.’

Jeugdigen ervaren via de ouders indirect de moeizaamheid van het aanvraagproces
Hoewel jeugdigen meestal niet direct betrokken zijn bij het aanvraagproces, krijgen zij wel via hun ouders mee dat dit proces niet altijd prettig verloopt.

De 14-jarige Olivia vertelt bijvoorbeeld: 'De gemeente heeft mijn moeder heel erg alleen gelaten met mij. Mijn vader zat in het buitenland en mijn broertje ergens anders. Mijn moeder had longcovid en ze kreeg geen hulp. Dat was best wel lastig. Mijn moeder had die hulp wel gevraagd, maar die kreeg ze niet … We hebben verschillende casusregisseurs gehad. Met eentje heb ik drie gesprekken gehad, met de ander zou ik een gesprek voeren, maar dat is er nooit geweest.'

Jeugdigen krijgen indirect mee dat er tussen ouders en de gemeente discussie ontstaat over de vraag welke hulpverlening toereikend wordt geacht. Ouders hebben vaak al ideeën over het soort hulpverlening dat zij passend vinden voor hun kind. Ze hebben hier al onderzoek naar gedaan of hebben ervaring met de hulpverlening. Als hun idee niet overeenkomt met het aanbod van de gemeente, levert dit frictie op en bemoeilijkt dit het verloop van het aanvraagproces.

De 14-jarige Olivia vertelt hier verder over: 'Vooral dat de gemeente geen hulp wilde geven was lastig. Er was de hele tijd een strijd om alles. Om elk klein ding. Zo irritant. Dat alles wat je wil of nodig hebt, gewoon een strijd wordt. Dat is lastig.'

Evenals bij ouders geven ook jeugdigen aan dat deze strijd veel weerslag op hen heeft. Zeker ook als zij dreiging ervaren met dwangmaatregelen. Dit kan ervoor zorgen dat ouders akkoord gaan met een traject, terwijl ze dit niet willen. Daardoor krijgt een jeugdige een hulpverleningstraject dat niet aansluit op de hulpvraag.

Zo vertelt de 15-jarige Justin: 'Ik had daar totaal geen behoefte aan en het werkte niet. Het zette me juist terug. Dat was echt helemaal niks.'

Soms eindigt de strijd met de gemeente in een rechtszaak.

De 13-jarige Sam heeft dit als volgt ervaren: 'God, hoe moet ik hierover beginnen? De gemeente kwam binnen bij m'n moeder en zei: "Ik ben hier om je ergens te krijgen." Dat wilden wij dus niet. We hebben daar een hele hoop voor moeten strijden. En een rechtszaak tegen de gemeente gehad. Als ik iets zou willen veranderen, dan is dat dat mijn moeder minder stress heeft. Minder stress voor mijn moeder, want dat is het enige ding waar ik nog een beetje moeite mee heb.'

Een vertrouwensband met de professional is in de ervaring van jeugdigen een belangrijke voorwaarde om zich open te stellen in het organiseren van hulp
Een vertrouwensrelatie met hun hulpverlener is essentieel voor jeugdigen in het hele proces van de hulpverlening. Jeugdigen geven aan dat dit vertrouwen er niet zonder meer is. Als dat er wel is, ervaren zij de ruimte om hun mening te geven en dat ze invloed hebben op de hulp die geboden wordt. Uit de gesprekken met jeugdigen blijkt een aantal factoren van belang te zijn. Zo kan door de korte duur van het contact met de professional het vertrouwen ontbreken. Hoe langer de relatie met een professional bestaat, hoe meer vertrouwen er is bij de jeugdige.

Zo vertelt de 22-jarige Siem: 'Zes, zeven jaar is de pleegzorgbegeleiding al betrokken bij ons. Ja, dan heb je echt een band en daar bouw je iets op.'

In sommige gevallen is de duur echter minder van belang en gaat het om de klik die jeugdigen ervaren met de professional. Zij kunnen niet goed benoemen wat maakt dat die klik er is.

De 11-jarige Noortje verwoordt dit contact met de professional als volgt: ‘Ik heb eerlijk gezegd eigenlijk geen idee hoe het komt. Ik vertrouwde hem gewoon. Ik had ook het meeste een klik met hem.’

Ook van invloed op de vertrouwensrelatie is het aantal professionals dat jeugdigen al hebben gezien of dat betrokken is bij hun zaak. Zij hebben soms met zoveel professionals te maken, dat ze het lastig vinden om zich open te stellen. Ze houden zich daarom liever op de vlakte en laten niet het achterste van hun tong zien.

De 15-jarige Thijs zegt hierover: ‘Alles wisselt te snel, omdat mensen ziek worden of een andere baan hebben, of een taak valt niet meer binnen een functie, waardoor ik niet voldoende tijd krijg om een goede band met iemand op te bouwen.’

Gezien en serieus genomen worden is in de ervaring van jeugdigen cruciaal in het organiseren van hulp

Jeugdigen vinden het belangrijk om écht gehoord en gezien te worden. Ze voelen feilloos aan of hun mening serieus genomen wordt of niet. Informeel contact helpt jeugdigen in het ervaren van ruimte om hun stem te laten horen en zichzelf te laten zien. Ook vinden ze het belangrijk dat er altijd ruimte is om een gesprek te voeren over wat zij nodig hebben. De houding van de professional is hierbij van essentieel belang.

De 22-jarige Siem is hier duidelijk over: ‘We zijn kinderen. Wil je op een kantoor gaan zitten? Ja, sorry hoor, ik ben daar heel makkelijk in, maar voor mijn broertje werkt dat niet. Met mijn broertje moet je gaan voetballen, of hem laten keepen, en hem daarmee empoweren. Maar op zo’n kantoortje, dat heeft geen zin. Maar ja, zie jij een psycholoog met zijn strakke pakje al het voetbalveld op gaan?’

In negatievere bewoording vertelt de 17-jarige Elias dat hij niets wil zeggen tegen mensen die boven hem staan, zeker niet in de periode dat hij moeite had met autoriteit. Andere jeugdigen geven aan zenuwachtig te worden als het gaat om gesprekken op een kantoor. De omgeving is dan te formeel en er ontstaat geen verbinding.

Ook gebrek aan kennis bij de hulpverlener over het probleem waarvoor de jeugdige wordt behandeld, zoals niet-aangeboren hersenletsel, maakt dat het vertrouwen er niet is. Jeugdigen vinden het belangrijk dat de professionals hun problematiek snappen en begrijpen wat ze nodig hebben. Dat schept vertrouwen en komt de hulpverlening ten goede.

De 16-jarige Joep heeft autisme en woont in een behandelgroep. Hij zegt hierover: ‘De begeleiding heeft mij heel erg in een baan gezet om te verbeteren. Zij helpt me heel erg en ze geeft me ook allerlei paadjes waar ik in kan gaan. En dat heeft heel erg geholpen dat zij me gewoon helpt daarmee, want zij heeft mij een beetje heel erg ondersteund. En ze zorgt dat ik beter word, een betere Joep. Dat klink heel poëtisch, maar het is wel zo.’

4.3 Ervaringen van jeugdigen bij de inzet van jeugdhulp

Na het aanvraagproces bij de gemeente volgt een indicatie voor hulpverlening. De meeste jeugdigen die wij hebben gesproken wonen thuis en ontvangen ambulante hulp. Een paar jeugdigen verblijven in een pleeggezin, een gezinshuis of een jeugdhulpinstelling. Welke vorm van hulp ze ook ontvangen, jeugdigen weten goed hoe ze de hulp ervaren. Maar hoe jonger ze zijn, hoe lastiger het voor hen is om dat goed te verwoorden. Naarmate ze ouder worden uiten ze zich meer en beter. Sommige jeugdigen kregen al op jonge leeftijd jeugdhulp en kunnen zich niet alles meer even goed herinneren. Maar uit de ervaringen van jeugdigen die we in dit onderzoek hebben gehoord over de hulpverlening, blijkt dat zij daar meestal positiever over zijn als die eenmaal loopt dan over de aanvraag ervan. Uit de ervaringen blijkt echter ook dat er nog steeds belangrijke knelpunten zijn die hun ervaringen negatief beïnvloeden.

Jeugdigen ervaren dat ze te laat en te weinig geïnformeerd worden over het hulpverleningstraject, met name als belangrijke veranderingen plaatsvinden

Om inspraak en invloed te kunnen hebben is het van belang dat jeugdigen op tijd geïnformeerd worden over de ins en outs van de hulpverlening. Dit kan gaan over de behandeling zelf en het doel van een gesprek met een hulpverlener, maar ook over zaken als een klachtenprocedure of wat een leerbegeleider voorstelt wat er de komende schoolweek moet gebeuren. Daarnaast gaat het erover of ze op tijd horen dat de hulpverlening gaat stoppen. Op deze manier hebben jeugdigen grip op wat er met hen gebeurt en weten ze waar ze aan toe zijn.

Sommige jeugdigen geven aan dat zij niet altijd tijdig worden geïnformeerd. Ze worden soms totaal overvallen door beslissingen. De 20-jarige Isa heeft meerdere ervaringen met te laat ontvangen informatie. Zo heeft ze pas een maand van tevoren te horen gekregen dat haar woongroep zou sluiten. Ook is het bij de eerste keer dat ze op 11-jarige leeftijd in een pleeggezin is geplaatst niet goed gegaan: ‘Ik kreeg twee dagen voordat ik uit huis geplaatst werd te horen dat ik uit huis ging.’

Meerdere jeugdigen vertellen dat ze slecht geïnformeerd zijn over opties als de huidige jeugdhulp stopt. Vragen die zij daarover hebben, variëren van wat voor opleiding zij kunnen volgen, tot welke hulp beschikbaar is na afronding van een behandeling of waar zij kunnen wonen zodra ze 18 zijn.

De 15-jarige Thijs brengt dit treffend onder woorden: ‘Er zijn geen andere behandelingen meer mogelijk nu de cognitieve gedragstherapie is afgelopen. Ik heb aangegeven meer hulp te willen, maar weet zelf niet zo goed wat voor hulp. Bij de GGZ zeiden ze dat ik zelf eerst maar eens moest uitzoeken welke hulp ik wil, maar daar heb ik juist hulp bij nodig.’

Tijdens de interviews zijn ook de problemen ter sprake gekomen die ontstaan als jongeren 18 jaar worden en dus meerderjarig zijn. Als een jeugdige 18 jaar wordt, stopt in principe de jeugdhulp. Soms kan de gemeente besluiten tot verlengde jeugdhulp. Die duurt maximaal vijf jaar, dus tot de jeugdige 23 jaar is. Of de jeugdige kan zorg en ondersteuning krijgen op grond van andere wetten. De jeugdigen die met deze problemen te maken hebben gehad, geven aan dat ze slecht zijn geïnformeerd over de vervolgmogelijkheden. Ze moeten dit veelal zelf uitzoeken en regelen.

De 20-jarige Isa zegt hierover: ‘Mijn verlenging liep tot 27 april. Toen werd ik 19. Een paar maanden van tevoren gingen we kijken of het nog verlengd kon worden voor eventueel nog drie maanden. Dat deed ik samen met mijn mentor. Dat duurde ook weken. Op een gegeven moment zei hij dat ik het toch niet ging krijgen en dat ik maar moest zorgen dat ik een huis kreeg. Anders zou ik op straat staan. Misschien kan je naar je moeder terug of zo? Dat was slecht geregeld.’

Bovendien hebben jeugdigen moeite met de wijze waarop ze worden losgelaten door de hulpverlening als de jeugdhulp stopt. Ze voelen zich niet sterk genoeg om het allemaal op eigen kracht te doen en maken zich daar zorgen over.

Zoals de 22-jarige Siem zich zorgen maakt over het einde van zijn status als pleegkind bij zijn opa en oma: 'Want dan ben je 23, dan ben je geen pleegkind meer, dan ben je … Wat ben je dan nog? Ik heb al een verlenging aangevraagd. Er zijn nog steeds ontwikkelingen en situaties waarin we die pleegzorgbegeleiding gewoon nodig hebben. Dat stopt niet zomaar. We kunnen op onze kop gaan staan, maar het stopt gewoon.'

Jeugdigen ervaren dat zij niet altijd gehoord en serieus genomen worden in het hulpverleningstraject
Jeugdigen vinden het belangrijk dat ze tijdens het hulpverleningstraject de ruimte krijgen om hun mening te geven en dat daar serieus naar wordt geluisterd en iets mee wordt gedaan. Veel jeugdigen geven aan dat ze op enig moment in het hulpverleningstraject tegen iets aanlopen. Het kan zijn dat ze het gevoel hebben dat de hulpverlenging hen niet verder brengt, maar ook dat ze moeite hebben met de houding van een hulpverlener of dat ze praktische zaken willen bespreken.

De 15-jarige Justin zegt over zijn hulpverleningstraject: 'Ik vond het totaal niet fijn daar. Ik voelde me totaal niet op mijn gemak. We kregen opdrachtjes van ga maar lekker tekenen, verven of een spelletje spelen. Maar dat hielp niet. Want ik vond de hulpverlener niet fijn. Ik vond haar echt … heel vervelend. Ik voelde me daar niet op mijn gemak.'

Afhankelijk van hun leeftijd vertellen de jeugdigen hun mening direct tegen de hulpverlener of indirect via de ouders of verzorgers. Daarbij wenden jonge jeugdigen zich eerder tot ouders en verzorgers en durven oudere jeugdigen zich meer te uiten bij de hulpverlener. Mondigheid neemt toe naarmate jeugdigen ouder worden. Via welke weg zij zich ook uiten, van belang is dat er naar hen geluisterd wordt en dat hun mening serieus meegewogen worden in de besluiten die genomen worden.

De 16-jarige Fenna heeft goede ervaringen met de evaluatie van haar pleegzorg: 'Ik krijg een formulier met de punten van wat er is gezegd. Als er dan wel wat is of als het in grote lijnen niet klopt, dan kan ik dat wel zeggen of achteraf tegen mijn pleegouders zeggen. Dus dan komt het uiteindelijk wel daar terecht. Eigenlijk klopt het wel altijd. Ik vind het wel fijn, want er wordt dan wel gewoon wat mee gedaan. Ik heb het gevoel dat er naar me geluisterd wordt.'

De jeugdigen zijn verdeeld over hoe serieus genomen zij zich voelden nadat ze hebben verteld wat ze vinden. Als zij ervaren dat er goed naar hen is geluisterd, berust dat vaak op een gevoel. Soms legden zij uit waarom zij zich serieus genomen voelen. Zo vertelde de 16-jarige Joep dat het helpt als een hulpverlener meeschrijft, en dat het nog fijner is als je op papier later kan lezen wat een professional precies heeft opgeschreven.

Als jeugdigen het gevoel hebben dat zij niet serieus genomen worden, zeggen zij veelal dat er simpelweg niet naar hen geluisterd wordt. Naar de nu 20-jarige Isa werd eigenlijk bijna nooit geluisterd in pleeggezinnen, woongroepen en door de professionals daaromheen. Dit liep uiteen van niet geloofd worden dat zij door iemand in de groep geslagen was, tot niet serieus genomen worden toen zij melding maakte van een onveilige situatie in haar pleeggezin. Als gevolg hiervan wilde ze met sommige hulpverleners niet meer praten.

Zij zegt over haar ervaringen: 'Er wordt gewoon nooit naar een kind geluisterd.' (Isa)

Jeugdigen ervaren niet dat hun mening wordt meegewogen in besluiten rond hulpverlening
Als het gaat om de invloed die jeugdigen hebben op hun eigen hulpverleningstraject, zien we een vergelijkbaar wisselend beeld. Belang hechten aan de mening van de jeugdige wil niet zeggen dat alle wensen van jeugdigen ingewilligd kunnen worden. Maar jeugdigen zijn wel heel blij als er rekening wordt gehouden met hun mening, en hebben dan het gevoel invloed te hebben. Meerdere jeugdigen geven aan dat gevolg wordt gegeven aan hun wensen in het directe contact met de hulpverlener. Bijvoorbeeld als het gaat om het aanpassen van een weekschema voor school, het plannen van afspraken met de psycholoog of pleegzorgbegeleider of als er in de woongroep een stemming plaatsvindt om gezamenlijk ergens over te beslissen.

De 15-jarige Joep zegt hierover: ‘Elke twee maanden is er een huiskameroverleg en kan je alles indienen wat je wilt. Het wordt gewoon serieus besproken aan de eettafel en dan wordt er gestemd: wie wil het wel, wie wil het niet?’

Er zijn verschillende situaties waarin er geen rekening wordt gehouden met de mening van jeugdigen. Daarbij is het belangrijk dat er ook niet altijd een terugkoppeling wordt gegeven over het besluit. Op die manier is voor jeugdigen niet duidelijk wat er met hun mening of wens gedaan is.

In sommige gevallen wordt niets gedaan met een voorval dat de jeugdige als onprettig heeft ervaren.

De 14-jarige Olivia heeft meegemaakt dat een vrouwelijke hulpverlener vervelende dingen had gezegd waardoor zij van slag raakte. Ze heeft geprobeerd daar iets mee te doen: ‘Mijn moeder heeft gebeld naar die vrouw, maar er is niks mee gedaan. (…) We hebben niets terug gehoord.’ Voor andere jeugdigen geldt dat zij iets moeten doen wat zij zelf niet willen. Zelfs nadat zij dit hebben aangegeven.

Zo vertelt de 15-jarige Thijs dat hij door moet gaan met een psychologische behandeling waarvan hij zelf het gevoel heeft dat die niet zou helpen zolang zijn thuissituatie niet stabieler wordt.

De 16-jarige Vince, die een niet-aangeboren hersenletsel heeft, vertelde iets soortgelijks: ‘Ik wilde in het begin thuis geen les, ik wilde alleen maar naar de buitenschoolse opvang en met blokken spelen. Ik vond het heel lastig dat ik toch thuis lessen moest volgen.’

Jeugdigen vinden het prettig als ze een terugkoppeling krijgen met wat de afwegingen waren voor een besluit. Dat maakt dat ze dat besluit kunnen accepteren, ook als dat niet gunstig voor hen uitpakt. Zo vertelt Thijs ook dat hij het niet helemaal eens is met de uitkomst van een advies over zijn jeugdzorg, maar dat hij door het adviesrapport dat hij gekregen heeft wel kan begrijpen waar het vandaan kwam.

De 15-jarige Joep vertelt hoe dit in zijn woongroep gaat: ‘Kijk, dan geven ze natuurlijk de nodige redenen, maar ze doen er wel wat mee. Ze hoeven het niet gelijk aan te passen, maar ze laten wel goed weten dat ze het niet zomaar wegwuiven.’

5 Invloed van jongeren- en adviesraden op beleid en uitvoering in de Jeugdwet

5.1 Inleiding

In de Jeugdwet is bepaald dat gemeenten verplicht zijn om een regeling op te stellen over 'de wijze waarop ingezetenen inspraak en medezeggenschap hebben op de beleidsvorming en -uitvoering binnen de Jeugdwet'.[31] Vaak is dat een adviesraad sociaal domein, aangesteld door het college van burgemeester en wethouders, die de gemeente gevraagd en ongevraagd adviseert over het beleid rondom de Jeugdwet, de Wmo en de Participatiewet.

Inspraak voor jeugdigen is in Nederland nog niet wettelijk vastgelegd. Zoals in artikel 12 van het Kinderrechtenverdrag staat, heeft ieder kind het recht zijn of haar mening te geven in beslissingen die gevolgen hebben voor zijn of haar leven.[32] Die mening moet serieus genomen worden. Toch is het in de Jeugdwet niet als verplichting opgenomen om jeugdigen te betrekken bij het tot stand komen van beleid dat hen aangaat. Ook zijn jeugdigen niet als een eigenstandige categorie opgenomen in de Wet versterking participatie op decentraal niveau, waarmee hun betrokkenheid versterkt had kunnen worden.

Enkele gemeenten kiezen ervoor een jongerenraad in te stellen. Meestal gebeurt dit door de gemeenteraad. Leden van de jongerenraden lopen in leeftijd uiteen van 12 tot 27 jaar. Ze hebben veelal een theoretische opleiding. Het is moeilijk om aan leden met een praktische opleiding te komen. De reikwijdte van de jongerenraad is vaak ruimer dan alleen de Jeugdwet. Zo komen ook vraagstukken rond openbaar vervoer, veiligheid, evenementen en wonen aan de orde.

5.2 Ervaringen van adviesraden

Adviesraden ervaren ruimte en krijgen ondersteuning als zij de gemeente adviseren

In het algemeen ervaren de adviesraden ruimte in hun gemeente om die te adviseren over beleid rond de Jeugdwet. De meerderheid van de adviesraden geeft aan vaker gevraagd dan ongevraagd advies te geven aan het college van burgemeester en wethouders. Hierdoor voelen zij zich betrokken in het proces van beleidsvoorbereiding.

De gemeenten ondersteunen de adviesraden in het algemeen goed. De adviesraden stellen ambtelijke ondersteuning zeer op prijs en ervaren die als nuttig, bijvoorbeeld een vast contactpersoon en de aanwezigheid van deze contactpersoon bij commissievergaderingen. Zo is er bij de adviesraden regelmatig contact met wethouders en ambtenaren die betrokken zijn bij het onderwerp, soms als vaste contactpersoon.

Een lid van de adviesraad zegt hierover: 'Als we dat willen, is er altijd een ambtenaar die langskomt om zaken toe te lichten aan de adviesraad. Ook als stukken lastig te lezen zijn vanwege het taalgebruik kunnen we de gemeente vragen om een B1-versie ervan te geven. Dat doet de gemeente dan ook.'

Enkele adviesraden geven aan dat de adviesraad soms op heel korte termijn advies moet geven. Dat ervaren ze als onprettig, omdat ze dan minder tijd hebben om zich voldoende te verdiepen in het betreffende onderwerp. Zo wordt aangegeven: 'Op tijd geïnformeerd worden over de onderwerpen waarover de gemeente in de aankomende tijd om advies zal vragen, zou adviesraden helpen zich vooraf te kunnen inlezen en voorbereiden.'

31 Artikel 2.10 van de Jeugdwet in samenhang met artikel 2.1.3, derde lid, van de Wmo 2015.

32 https://www.kinderrechten.nl/kinderrechten-vw/artikel-12-betrekken-kind/.

Adviesraden hebben een beperkt invloed bij de (regionale) inkoop en uitbesteding van jeugdzorg

De Jeugdwet is geen gemakkelijk beleidsterrein om over te adviseren, vinden de adviesraden. Zo is er altijd geldtekort en is de druk op de jeugdhulp enorm. Daardoor is het voor adviesraden lastig om invloed uit te oefenen op dit terrein. De meeste adviesraden ervaren dat ze op afstand staan bij besluitvorming rond de inkoop en aanbesteding van jeugdzorg. Een meerderheid van hen benadrukt dat aanbestedingen complex zijn. En aanbestedingen zijn veelal juridisch en financieel dichtgetimmerd.

> Een lid van een adviesraad verwoordt het zo: 'Met de decentralisaties zou de gemeente de regie hebben. Hoe doe je dit met de marktwerking in de jeugdzorg? Hoe wil je dan nog regie houden als gemeente? Gemeenten kunnen moeilijk sturing geven in de markt. En hoe wil je daar als adviesraad invloed op hebben?'

Een bijkomstig knelpunt voor adviesraden is dat gemeenten meestal gezamenlijk regionaal inkopen, waardoor er veel verschillende gemeenten bij betrokken Zijn. Adviesraden ervaren dat hoe meer gemeenten betrokken zijn bij het beleid, hoe meer adviesraden op afstand komen te staan. Adviesraden staan daardoor vaak buitenspel, geven ze aan.

Adviesraden hebben weinig tot geen contact met ouders en jeugdigen

Alle adviesraden geven aan dat ze niet gemakkelijk zicht krijgen op de jeugdproblematiek, omdat ze weinig tot geen contact hebben met jeugdigen. Hun achterbannen zijn vaak onderdeel van individuele netwerken van adviesraadleden, en daarin zitten meestal geen jeugdigen. Jongeren erbij betrekken gaat daardoor moeizaam. Er is veelal geen jongerenraad in de gemeente.

> Een lid van de adviesraad zegt hierover: 'Wij ervaren dat jongeren zich niet vanzelf aansluiten en dat we ook niet vanzelf in contact komen met kinderen en jongeren. Dit zou de adviesraad graag willen, maar het lukt niet. We hebben al verschillende zaken geprobeerd, zoals de vraag uitzetten via jongerenwerkers. Maar daar komt geen respons op. Dat komt hoogstwaarschijnlijk door het gesloten karakter van onze lokale gemeenschap.'

Het contact met ouders verloopt iets beter, maar is alsnog veel te beperkt om te kunnen spreken van een representatieve vertegenwoordiging van hun behoeften in de advisering over de Jeugdwet. Hierdoor is het de adviesraden niet altijd duidelijk welk effect het jeugdbeleid heeft op ouders en gezinnen. Ze hebben weinig informatie over de afnemers van jeugdhulp, ook niet via de cliëntenraden van de zorginstellingen. Een aantal keer werd geopperd dat het instellen van een cliëntenraad door de gemeente een oplossing zou zijn.

> Een lid van de adviesraad zegt hierover: 'Het contact met de achterban is eigenlijk het belangrijkste verbeterpunt. Daar heeft de gemeente ook een rol in. Gemeenten moeten inwoners beter informeren over het bestaan van adviesraden, zodat de adviesraden beter de verbinding kunnen leggen met ouders en jeugdigen. Het zou goed zijn als de gemeente regelt dat inwoners zaken mee kunnen geven aan de adviesraad.'

Adviesraden voelen zich gehoord en serieus genomen door de gemeente en de raad
In het algemeen voelen adviesraden zich gehoord en serieus genomen in de advisering aan hun gemeente. Bijna allemaal geven ze aan dat ze standaard terugkoppeling krijgen van hun gemeente over wat er met hun advies wordt gedaan, dus welke onderdelen van hun advies worden overgenomen en welke niet. Vaak gebeurt dat met een onderbouwing.

> Een groep samenwerkende adviesraden zegt hierover: 'De mate van invloed is veelal afhankelijk van de welwillendheid van de medewerkers van de gemeente en van het gemeenteraadslid dat over het onderwerp gaat. Het is belangrijk dat zij de adviesraad serieus nemen. Samenwerking met de gemeente moet een cocreatie zijn.'

De fase waarin adviesraden invloed kunnen uitoefenen op beleid wisselt: soms geven zij advies voordat de gemeente beleid opstelt, soms daarna. Een veelgehoord bezwaar tegen de adviserende rol achteraf is dat de adviesraden dan niet tot nauwelijks invloed kunnen uitoefenen. De mogelijkheid om zaken aan te passen is beperkt, laat staan om het beleid op een andere manier vorm te geven. Ook merken ze dat hoe complexer het onderwerp en hoe meer ambtenaren en wethouders erbij betrokken zijn, hoe later adviesraden invloed kunnen uitoefenen op het proces van beleidsvorming. Voor zover dat überhaupt nog kan.

De adviesraden geven aan dat de mate van invloed ook afhangt van de afstand: bij regionale samenwerking wordt de afstand met de adviesraad groter door de regionale voorbereiding, afstemming en besluitvorming. De lokale invloed is dan minder. Dit wordt wel opgelost met regionale adviesraden, maar dan nog is de invloed van de lokale adviesraad minder, omdat er meer belangen en perspectieven spelen in het proces van beleidsvorming.

5.3 Ervaringen van jongerenraden

Jongerenraden hebben behoefte aan meer ondersteuning vanuit de gemeente
Jongerenraden geven gevraagd en ongevraagd advies, meestal aan de gemeenteraad of raadscommissie. In tegenstelling tot de ervaringen van adviesraden missen jongerenraden ambtelijke ondersteuning van de griffie of een beleidsmedewerker. Het is voor de jongeren namelijk lastig zoeken in de jungle van ambtelijk taalgebruik, formele procedures, wetten en protocollen. Zij ervaren verordeningen, beleid, inkoop enzovoort op het beleidsterrein Jeugd als taaie kost. Het vergt dan ook tijd en kennis om op dit beleidsterrein te adviseren, iets wat de meeste jongerenraden niet hebben. Ze adviseren nu vooral op laagdrempelige onderwerpen, zoals het jongerenspreekuur.

> Een lid van een jongerenraad vertelt bijvoorbeeld: 'We zouden meer ondersteuning van de medewerker van de griffie willen. Dan bedoelen we niet per se dat diegene alles moet uitzoeken voor ons, maar bijvoorbeeld hulp bij het opstellen van een conceptmotie. Wij hebben het nu zelf uitgezocht. We hebben gewoon een exemplaar gevraagd en zelf aangepast. Dat soort kleine dingetjes zou wel helpen als we daarmee op weg worden geholpen door een medewerker van de griffie.'

De meeste gemeenten ondersteunen de jongerenraden wel met geld en een vergaderlocatie. Jongerenraden hebben daarnaast vooral behoefte aan goede informatieverstrekking. Ze ervaren het als onprettig als ze vergaderstukken of de agenda van de raadsvergadering laat ontvangen. Ze willen eerder in het proces gevraagd worden om mee te denken. Het liefst vanaf het begin van het beleidsproces, zodat ze nog ruimte hebben om iets in te brengen. Ook geven ze aan dat het zou helpen als er toegankelijke en begrijpelijke taal wordt gebruikt in communicatie met hen.

De jongerenraden geven aan dat zij weinig contact hebben met de adviesraden sociaal domein. Uit de gesprekken die we met jongerenraden gevoerd hebben, wordt duidelijk dat er wel voorzichtige pogingen gedaan worden om elkaar te vinden, maar die zijn niet structureel van aard. De jongerenraden staan hier wel open voor.

Zo zegt een jongerenraadslid hierover: ‘Met de adviesraad sociaal domein hebben we sinds kort persoonlijk contact. We moeten samen nog bekijken hoe we elkaar kunnen versterken.’

Jongerenraden zijn creatiever in het benaderen van de achterban dan adviesraden
Het merendeel van de jongerenraden die we hebben gesproken, steekt veel energie in het bereiken van hun achterban, de jongeren zelf. Daarbij ervaren zij dat alleen het gebruik van sociale media niet voldoende is. Ze bezoeken de jongeren daarom op scholen, bij verenigingen enzovoort. Een voordeel daarbij is dat jongerenraadsleden zelf ook jong zijn. Ook creatief zijn en activiteiten ontplooien, zoals spelletjes, warming-up of ludieke dingen als bierpong zonder bier, helpt jongerenraden in contact te komen met jongeren. Hiermee proberen ze een veilige omgeving te creëren waarin jeugdigen wel hun stem laten horen.

Een jongerenraadslid zegt hierover: ‘Het bereiken en meenemen van jongeren via sociale media is lastig. Sinds vorig jaar focussen we meer op panelgesprekken op scholen. Zo kunnen we de jongeren beter vertegenwoordigen in gesprekken met partijen zoals de gemeente. Wij hebben dit contact bijvoorbeeld door echt naar scholen toe te gaan en een les maatschappijleer te kapen.’

Jongerenraden willen er niet alleen zijn voor de bühne
De jongerenraden vinden het voor hun motivatie heel belangrijk dat ze door de gemeente gehoord en gezien worden, en serieus genomen worden. Een aantal ervaart dat dat geen vanzelfsprekendheid is. Jongerenraden die de weg naar de gemeente minder goed kennen, ervaren minder invloed.

Een lid van een jongerenraad zegt hierover: ‘We voelen ons niet altijd serieus genomen. Sommige politieke partijen hebben hun eigen denkrichting en zitten niet op ons advies te wachten. Zij willen het even afvinken. Vaak krijgt de jongerenraad iets toegestuurd met de vraag: “Is het zo goed?” Het is vooral reactief. We denken niet mee in de beginfase.’ Een uitzondering hierop is één jongerenraad die zich heel actief profileert. Dat vergde een lange adem en enige brutaliteit, maar daarmee hebben zij wel hun plek opgeëist in de gemeente.

Jongerenraden geven op allerlei wijzen hun adviezen. Dat kan in de vorm van een motie in de gemeenteraad zijn, maar ook een presentatie aan de raad of een gesprek met raadsleden. Dit gebeurt gevraagd en ongevraagd.

Een lid van een jongerenraad zegt hierover: ‘Wij presenteren conceptmoties aan de gemeenteraad. Wij denken met de presentaties de gemeenteraadsleden persoonlijk aan te spreken. Hiermee hopen we gelijk feedback te krijgen en ook een stempel te drukken.’

Het is niet altijd duidelijk wat er met hun advies gebeurt. Een enkele jongerenraad krijgt via de contactpersoon van de gemeente een terugkoppeling. Maar het komt evengoed voor dat ze niets meer horen van de gemeente. De jongerenraden die we spraken hebben wel behoefte aan een terugkoppeling. Het liefst schriftelijk, want dan kunnen de leden het met elkaar bespreken en ervan leren. Het mooiste zou volgens hen zijn als er contact is met de burgemeester of een wethouder. Tijdens een gesprek met hen zou de terugkoppeling besproken kunnen worden.

Maaike over de hulp aan haar zoon Luuk

Mijn naam is Maaike, ik ben 39 jaar, alleenstaand en heb één zoon, Luuk van 9 jaar. Op jonge leeftijd was al duidelijk dat Luuk moeite had met prikkels. Hij kreeg regelmatig woede-uitbarstingen en paniekaanvallen. Al vrij snel werd bij hem PTSS, ADHD en ASS vastgesteld. Met vier jaar is Luuk naar een medisch kinderdagverblijf gegaan. Inmiddels zit hij op het speciaal onderwijs.

Via een consulent van de gemeente die mij hielp bij mijn financiën ben ik in contact gekomen met jeugdhulp. Deze consulent zag dat ik meer hulp nodig had en heeft mij doorverwezen naar de jeugdhulp. Inmiddels heb ik alweer zo'n vier jaar dezelfde jeugdconsulent van de gemeente. Deze regelt de hulp die nodig is. Daarnaast is er een team van zo'n zes hulpverleners, waaronder een docent en intern begeleider van Luuks school, een psycholoog, psychiater, logopedist en hondentherapeut. De jeugdconsulent neemt deel aan de teamoverleggen.

Ik ben uitermate tevreden met de vrijwillige jeugdhulp die ik krijg. Alle betrokken professionals vormen één team. Zij hebben periodiek online overleg zodat iedereen op één lijn zit. Verslagen van de teamoverleggen worden gedeeld, doelen worden in overleg met elkaar gesteld en samen maken we afspraken over wie wat doet. Ik ervaar veel steun. We staan met z'n allen om Luuk heen. Zo fijn dat ik er niet alleen voor sta. Dat er mensen zijn die me helpen en begrijpen.

Het heeft wel enige tijd geduurd voordat er een team stond. In het begin waren er te veel wisselingen van hulpverleners. Nu heeft Luuk al een tijdje vaste hulpverleners. Dit is essentieel voor de communicatie en het maken van afspraken. Wat ook heel belangrijk is, is dat ik goed in staat ben om mijn verhaal te doen en mij niet laat ondersneeuwen. Op een gegeven moment was het zo dat iedereen langs elkaar heen werkte. Toen heb ik met de hand op tafel geslagen en gezegd dit gaan we anders doen want zo gaat het niet. Dat had effect

Met name over de jeugdconsulent ben ik zeer te spreken. Ik heb echt goud in handen met haar. Exemplarisch voor de jeugdconsulent is een hondentraining. Ik had aangegeven dat ik graag een hulphond wilde voor Luuk. Die zijn we samen gaan uitzoeken. In eerste instantie was een deze hulphondenorganisatie te duur voor de gemeente. Vervolgens is de jeugdconsulent actief op zoek gegaan naar alternatieven en heeft zij deze ook gevonden.

Wat maakt de jeugdconsulent zo goed? Ze neemt me serieus, luistert naar me, gaat mee in de ideeën die ik aandraag en regelt alles samen met mij. Mijn jeugdconsulent is niet iemand die zegt: 'Ik ben de professional en ik zeg wel even wat je moet doen.' Nee, zij vraagt: 'Hoe zie jij dat dan?' En gaat daarover met mij in gesprek. Niet alles wat ik wil, gebeurt ook. Dat snap ik. Maar ze probeert dan wel alternatieven te zoeken. Niet van: 'Het gaat niet. Punt. Klaar.' Nee: 'We gaan verder kijken.'

Volgens mij zijn veel professionals niet geschikt omdat zij alleen – of in ieder geval te veel – volgens het boekje werken. Ik pleit voor professionals die buiten de kaders kunnen denken. Situaties zijn niet zwart of wit. Ieder gezin heeft een kleurrijk verhaal. Kijk daarnaar. Kijk naar wat nodig is. Verkoop geen harde nee en doe vervolgens niets. Zoek proactief naar alternatieven.

6 Als een jeugdige of ouder een klacht heeft

6.1 Inleiding

Eén manier om invloed uit te oefenen op het hulpverleningsproces, is door een formele klacht in te dienen. Iedereen heeft daartoe het recht en iedere instantie behoort een klachtenprocedure te hebben. Klachtrecht zou laagdrempelig moeten zijn en gericht op het oplossen van problemen.[33] Voor ouders en jeugdigen is het belangrijk dat goed naar hen wordt geluisterd en dat zij serieus genomen worden als zij een klacht uiten. De hulp inroepen van een onafhankelijke vertrouwenspersoon of cliëntondersteuner kan daarbij helpen. Informatie over de klachtenprocedure behoort toegankelijk en begrijpelijk te zijn voor zowel ouders als jeugdigen. Hierbij hoort dat jeugdigen deze informatie op hun eigen niveau krijgen. Toegankelijke en begrijpelijke informatie zou ouders en jeugdigen moeten ondersteunen om een stem te hebben in het hulpverleningsproces. Deze theorie klinkt eenvoudig, maar uit de gesprekken met ouders en jeugdigen blijkt dat de praktijk weerbarstig is.

6.2 Ervaringen van jeugdigen en ouders

Klachtenprocedure is te belastend voor ouders

Uit de gesprekken met jeugdigen blijkt dat ze zelf bijna geen klachten indienen. Van de geïnterviewde ouders heeft wel een aantal een klacht ingediend. Doorgaans is de klacht echter niet naar tevredenheid afgehandeld. Ouders hebben niet het gevoel dat er iets met de klacht gedaan wordt of dat die hun situatie verandert.

> Zo vertelt Anna, een van de ouders: ‘Onze klacht ging over de hulpverlening die basisjeugdhulp biedt en dat die volhoudt dat de hulp die werd geboden past bij wat wij nodig hebben. Wij ervaren dat helemaal niet zo … De klachtenprocedure ging vooral over de bejegening, over hoe er met ons omgegaan werd als klant en mens. Ik kreeg te horen dat het contract van de persoon die ons toen begeleidde niet verlengd was, maar onze klacht was niet tegen die persoon gericht. Daarmee hebben ze dus wel erkend dat er dingen fout zijn gegaan, maar ze hebben op de inhoud geen veranderingen doorgevoerd.’

> Uit het verhaal van een andere ouder, Marloes, komt een vergelijkbaar beeld naar voren: ‘Ik heb klachtprocedures gehad over die onderzoeken. Het komt er steeds op neer dat ze alles afwijzen en zich nergens in herkennen of geen onderzoek kunnen doen, of dat het jouw woord tegen hun woord is enzovoorts, enzovoorts. Maar ik kan, en dat is het ergste, aantonen op welke momenten mijn rechtsbescherming mij is onthouden, waar die is geschonden, waar de checks-and-balances niet zijn opgevolgd. En toch raast de trein door en denderen ze over je heen, want zij weten het beter.’

De belangrijkste reden om geen klacht in te dienen, is dat ouders en jeugdigen dat emotioneel te belastend vinden en het te veel negatieve energie kost. Energie die ouders, gelet op hun situatie, vrijwel niet hebben. Bovendien hebben ouders en jeugdigen geen vertrouwen in de uitkomst. Hierdoor ontstaat er een soort van gelatenheid en blijft de situatie zoals die is.

> Een van de ouders, Annelies, verwoordt dit zo: ‘Ik heb nooit bedacht om een klacht in te dienen. Ik ben al zo vaak teleurgesteld door zoveel verschillende partijen. Wie kan mij dan nog helpen? Ik heb me neergelegd bij mijn lot.’

33 Ombudsvisie professionele klachtbehandeling, 19 maart 2018, rapportnummer 2018/005

Een andere reden om geen klacht in te dienen, is dat ouders en jeugdigen bang zijn voor de gevolgen. Ze bevinden zich in een kwetsbare positie, omdat ze afhankelijk zijn van de gemeente of de hulpverlening. Zonder hen is er geen hulp en ondersteuning. Daarbij wordt enkele keren aangegeven dat ze bang zijn om als boeman gezien te worden.

Een moeder, Charlotte, zegt hierover: 'Je voelt aan alles dat jouw kind afhankelijk is van deze hulpverleners. En als wij onze mond opentrekken, denk je voortdurend dat dat ten koste van ons kind kan gaan.'

Ouders ervaren een doolhof aan regels bij het indienen van een klacht
Ouders die geen klacht hebben ingediend, hebben veelal wel met het idee gespeeld of hadden redenen om dat wel te doen. Dat ze het dan toch niet doen, komt doordat ze niet altijd weten waar ze terechtkunnen met een klacht. Anderen die die weg ook niet kennen, komen daar wel uit als ze daadwerkelijk een klacht willen indienen.

De 22-jarige Siem, die een klacht over de jeugdinstelling van zijn broertje wil indienen, zegt hierover: 'Ik ga het eerst bij de instelling proberen. Ik wilde dus een mail gaan sturen. Ik vind dat niet prettig, ik wil bellen. Dan ga ik vragen naar een hoge functie.'

Dat het klachtrecht binnen de Jeugdwet complex is, wordt bevestigd door verschillende belanghebbenden die we hebben geraadpleegd.[34] Zij zien ook dat ouders en jeugdigen verdwalen in het doolhof aan klachtregelingen en het dan maar laten. Klachtenprocedures zijn complex en ontoegankelijk. Daar liggen meerdere oorzaken aan ten grondslag. Zo zijn er verschillende wetten en klachtenregelingen van toepassing. De Jeugdwet, Wet kwaliteit klachten en geschillen zorg (Wkkgz), Algemene wet bestuursrecht (Awb) en de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) hebben elk een eigen klachtenregime en bevatten van elkaar verschillende bepalingen over klachtbehandeling. Daarbij komt dat ouders en jeugdigen te maken hebben met verschillende organisaties die de Jeugdwet uitvoeren, zoals gemeenten, wijkteams, CJG's, Veilig Thuis, jeugdbeschermingstafels en jeugdhulpverlenende organisaties.

Ook kregen we van enkele belanghebbenden te horen dat gemeenten soms een knip maken tussen klachten over de toegang tot hulpverlening en klachten over de hulpverlening zelf. Zo moeten inwoners zich met een klacht over de toegang wenden tot de gemeente en inwoners met een klacht over de hulpverlening tot de zorgaanbieder. Deze knip brengt verwarring met zich mee voor ouders en jeugdigen die een klacht willen indienen.

Jeugdigen dienen niet snel een klacht in als ze ontevreden zijn over de geboden hulp
Uit de gesprekken met jeugdigen blijkt dat zij het tijdens het hulpverleningstraject moeilijk vinden om hun eigen mening te geven, al hangt dit voor een deel ook af van de klik met degene die tegenover hen zit. Zeker jongere kinderen vertrouwen erop dat hun ouders namens hen goed kunnen aangeven wat voor hen belangrijk is.[35] Ook als er naar hun mening wordt gevraagd, vinden ze het lastig om een eerlijk antwoord te geven. Jeugdigen zullen dan ook niet snel een klacht indienen als ze over iets niet tevreden zijn. Dit komt ook naar voren uit een rapport van Jeugdstem (voorheen: Advies- en Klachtenbureau Jeugdzorg, AKJ).[36] De auteurs ervan schrijven hierover:

34 In bijlage 3 staat met wie we hebben gesproken.

35 Zie rapport ***De weg kwijt in een oerwoud van klachtregelingen. Praktijkonderzoek naar de toegang tot en behandeling van jeugdklachten in de gemeente Den Haag.*** Den Haag: Jeugdombudsman Den Haag, juni 2022.

36 Hellinga, J., & Reub, C. ***Help, een klacht! Praktijkonderzoek naar een betere klachtbehandeling voor cliënten en professionals in de jeugdbeschermingsketen.*** Amsterdam: AKJ, mei 2021.

‘Jeugdige cliënten dienen minder klachten in, maar dit betekent niet dat de onvrede kleiner is. Jeugdigen ervaren een opeenstapeling van drempels in de klachtenprocedures, leidend tot een gevoel van machteloosheid en de herhaalde bevestiging dat men niet ontvankelijk is voor wat zij te zeggen hebben.’

Uit de gesprekken die wij hebben gevoerd met jeugdigen, maken we op dat ze een aantal factoren belangrijk vinden. Ze vinden het belangrijk dat er naar hen geluisterd wordt. Ze geven aan dat ze goed weten wat ze niet willen. Een van de jeugdigen vertelt bijvoorbeeld expliciet dat hij een klacht liever telefonisch zou doen dan schriftelijk, wat vereist wordt. Bovendien voelen jeugdigen heel goed aan of hun klacht of melding serieus wordt genomen, oftewel of ze echt gezien en gehoord worden.

De 15-jarige Thijs heeft hiermee geen positieve ervaring: ‘Het lijkt alsof de organisatie alle klachten herleidt tot het feit dat ik transgender ben.’ Voor Isa was het in eerste instantie niet duidelijk hoe de klachtenprocedure werkte. Daarna werd ze in haar beleving niet serieus genomen met haar klachten. Ze heeft de moed toen opgegeven om nog andere klachten in te dienen.

Sam over zijn hulp

Mijn naam is Sam. Ik ben 13 jaar oud.

Op de basisschool had ik soms een beetje last als ik met veel kinderen in de klas zat. De eerste klassen had ik een leraar waar ik het niet mee kon vinden, toen was ik nog heel jong. Daarna had ik drie jaar lang een heel fijne leraar die was gespecialiseerd in hoogbegaafdheid. Zij was ook drie jaar lang de leraar van mijn oudere broer. Er werd toen niet echt met mij gepraat; ik vond dat wel fijn, want anders zou ik gaan stressen.

Toen ik 11 was, ben ik naar de middelbare school gegaan. Na een paar maanden bleek dat ik niet goed tegen veel prikkels kan en ook moeite heb met het wisselen van klaslokaal en wisselende leraren. Ik raakte heel erg gestrest. Toen het niet zo goed ging op school, heb ik met mijn moeder gepraat en heeft ze gevraagd wat ik wilde. Dat is heel fijn. Zij bespreekt altijd dingen met mij en ik vertrouw haar ook heel goed.

Mijn nieuwe school heeft een apart gebouw met maar één lokaal, daar hoef ik dus niet van lokaal te wisselen. Er zitten maximaal vijf leerlingen in de klas. Dat is dus best rustig. De andere leerlingen zijn ook hoogbegaafd of autistisch. De begeleider in dat lokaal geeft me op maandag een weekplanning. Die bekijken we samen en als iets te veel is, kan ik dat met haar overleggen en vaak past ze de planning aan. Het werkt heel goed zoals het nu gaat, want ze luistert heel goed naar mij. Het gaat nu erg goed op school.

Ik heb ook nog een paar andere begeleiders, die kijken hoe het mentaal met mij gaat. Twee van die begeleiders heb ik twee jaar gehad, maar die gingen toen weg. Mijn moeder zei dat ik het moest zeggen als ik het niet fijn vond bij hun vervanger. Dat heb ik gedaan en toen is die begeleider niet meer gekomen. Ik vond het fijn dat er naar me geluisterd werd.

Er zijn wel een aantal dingen waarover ik mijn moeder laat beslissen. Ik wil bijvoorbeeld niet bij overleggen zijn die gaan over dingen aan de binnenkant, daar word ik niet blij van. De gemeente wilde dat ik jeugdhulp kreeg, maar mijn moeder was het niet eens met wat de gemeente aanbood. Er is ook een rechtszaak tegen de gemeente geweest, daar was ik niet bij betrokken en dat wilde ik ook niet. Dat gaf wel veel stress voor mijn moeder, dat vond ik niet fijn om te zien.

Ik ben blij met hoe het nu gaat, maar we hebben wel heel veel moeten strijden. Ik zou alleen willen dat mijn moeder minder stress heeft. Daar heb ik nog een beetje moeite mee.

7 Conclusies en aanbevelingen

7.1 Belang van participatie en invloed

De geest van de Jeugdwet onderstreept het belang van participatie van ouders en jeugdigen. De wet heeft als doel om jeugdigen en ouders meer invloed te geven op de kwaliteit van zorg die hun geboden wordt. Het was immers de gedachte achter de decentralisaties van 2015 dat burgers beter en sneller zouden worden geholpen, omdat gemeenten dichter bij de burger staan dan het Rijk en de provincies.

Vanuit het burgerperspectief en het kinderrechtenperspectief hechten de Nationale ombudsman en de Kinderombudsman belang aan betekenisvolle participatie van ouders en jeugdigen. Betekenisvolle participatie betekent dat zij hun mening kunnen geven, waarna de besluitvormer die mening meeweegt in het te nemen besluit. Dit laatste is wat wij verstaan onder ***invloed hebben***, en dat is een voorwaarde voor betekenisvolle participatie.

In dit onderzoek hebben de Nationale ombudsman en de Kinderombudsman gekeken naar hoe ouders en jeugdigen de mate van participatie ervaren in de huidige context van de Jeugdwet. Daarbij hebben we specifiek gekeken naar de uitvoering van, het beleid rond en de klachtenprocedure binnen het vrijwillige kader van de Jeugdwet.

Voorwaarden voor betekenisvolle participatie: ruimte – stem – publiek – invloed

Zoals we in hoofdstuk 2 beschreven, hebben we het Lundy-model gebruikt om de participatie van ouders en jeugdigen te toetsen. De voorwaarden die het Lundy-model stelt aan een goede betrokkenheid van jeugdigen en, in dit onderzoek, van ouders, komen voort uit artikel 12 van het Kinderrechtenverdrag. Zij komen ook overeen met een aantal van de behoorlijkheidsnormen van de Nationale ombudsman, die gaan over goede participatie van volwassenen.

In hoofdstuk 2 hebben we ook uiteengezet dat deze voorwaarden te maken hebben met het recht om een mening te geven (ruimte en stem) en met het recht dat aan die mening een passend belang wordt gehecht (publiek en invloed). Ook zit er een volgorde in deze voorwaarden. Pas als aan de eerste twee voorwaarden is voldaan, is het mogelijk om aan de laatste twee voorwaarden te voldoen. En alleen als ook aan de laatste twee voorwaarden is voldaan, kan er sprake zijn van betekenisvolle participatie.

Op basis van de resultaten van dit onderzoek constateren we dat er weinig mogelijkheden zijn voor ouders en jeugdigen om hun mening te geven (ruimte en stem). Ook zien we dat er daardoor amper een passend belang wordt gehecht aan die mening (publiek en invloed). Dit geldt in het bijzonder voor jeugdigen, zowel in individuele trajecten als bij beleidsvorming waar het jongerenraden betreft. Dit betekent dat participatie voor jeugdigen minder betekenisvol is dan voor ouders, al bestaan ook voor ouders grote knelpunten. In dit hoofdstuk gaan we verder in op deze conclusie. Daarvoor leggen we de resultaten van het onderzoek naast de vier voorwaarden van Lundy.

7.2 Participatie en invloed in individuele hulptrajecten vanuit de Jeugdwet

Ruimte om een mening te geven is essentieel om invloed te hebben op de toegang tot jeugdhulp

Veel van de ouders spreken over onvoldoende ruimte, informatie en (cliënt)ondersteuning van de gemeente om hun mening te geven bij de toegang tot jeugdhulp. Dit gebrek aan ruimte werkt bij ouders door in de mate waarin ze zich serieus genomen voelen door de gemeente en invloed kunnen uitoefenen tijdens het aanvraagproces. Voor de jeugdigen die we in dit

onderzoek gesproken hebben, gelden deze punten des te meer: zij worden in deze fase van het traject zelden gehoord en hebben daarmee überhaupt geen ruimte om hun mening te geven. Het gevolg daarvan is dat ze geen enkele invloed hebben op de aanvraag van hun hulp.

Verschillende factoren maken dat ouders beperkte invloed ervaren in het aanvraagproces. Een daarvan is het gebrek aan betrokkenheid van de jeugdconsulent. Daarnaast versterkt de dreiging met drang in sommige situaties (de 'opschaling van casuïstiek') het gevoel van beperkte invloed op het traject. Dat zorgt ervoor dat ouders de relatie met de gemeente in dergelijke situaties als extreem ongelijkwaardig ervaren en geen ruimte voelen om nog enige invloed uit te oefenen. Verder werken de lange wachttijden voor de hulpverlening belemmerend.

Er zijn verschillende redenen waarom er tijdens het aanvraagproces zelden met jongeren gesproken wordt. De belangrijkste is dat gemeente hen er niet bij betrekt. Daarnaast komt het voor dat jeugdigen zelf deze keuze maken of dat zij erop vertrouwen dat hun ouders dat goed voor hen kunnen doen. Via hun ouders krijgen zij dan wel indirect mee hoe moeizaam de aanvraag van hulp gaat.

Dit alles betekent dat vooral jeugdigen maar ook ouders weinig tot geen ruimte krijgen om hun mening te geven en te merken dat deze mening ook gehoord wordt. Daarmee hebben zij weinig tot geen invloed op de toegang tot hun hulpverleningstraject, terwijl het juist een doel van de Jeugdwet was om hen hier beter bij te betrekken.

Geïnformeerd worden en serieus genomen worden zijn belangrijke factoren voor invloed op het hulpverleningstraject

Ook als hulpverlening eenmaal ingezet is, is het voor ouders en jeugdigen belangrijk dat zij invloed kunnen uitoefenen op hun hulpverleningstraject. Ouders en jeugdigen hebben hierbij andere behoeften. Voor ouders zijn een goede communicatie, overleg en samenwerking met de hulpverlener voorwaarden voor invloed. Jeugdigen geven aan veel waarde te hechten aan een vertrouwensband en een gelijkwaardige relatie met de hulpverlener. Ook vinden zij het belangrijk dat de hulpverlener de tijd neemt om bij hen door te vragen naar wat zij echt willen. Daarnaast hebben jeugdigen er behoefte aan dat ze gedurende de hulpverlening tijdig en voldoende geïnformeerd worden over hun traject, bijvoorbeeld over wat er gebeurt als de hulp bijna stopt. Verder is het voor jeugdigen van belang dat een hulpverlener na een besluit altijd terugkoppelt hoe er rekening is gehouden met hun mening en wat de andere afwegingen zijn geweest.

In de praktijk blijkt dat aan deze behoeften van ouders en jeugdigen niet altijd wordt voldaan. Dat zorgt voor onvrede over de mogelijkheden voor participatie bij de hulpverlening. Daarnaast spelen factoren mee zoals de voortdurende wisselingen in, onervarenheid van en gebrek aan deskundigheid bij professionals.

Als we het aanvraagtraject vergelijken met de hulpverlening zelf, zijn ouders en jeugdigen positiever over hoeveel ruimte zij krijgen om hun mening te geven en in welke mate er naar hun mening geluisterd wordt. Zij hebben meer invloedmogelijkheden tijdens het hulpverleningstraject dan bij de aanvraag daarvan. Maar ook gedurende het traject zien we dat ouders en jeugdigen onvoldoende hun mening kunnen geven en dat deze mening onvoldoende gehoord wordt. En dat staat weer in contrast met het doel van de Jeugdwet. In termen van het Lundy-model betekent dit voor zowel de aanvraag als de hulp zelf dat ouders en jeugdigen de behoefte hebben aan meer mogelijkheden om hun mening te geven (ruimte en stem) en dat aan deze mening een passend belang gehecht wordt (publiek en invloed).

Aanbevelingen aan gemeenten, wijkteams en zorgaanbieders:

1. **Zorg voor een vast aanspreekpunt voor ouders en jeugdigen in het aanvraag- en hulpverleningsproces**

   Dit versterkt het vertrouwen dat ouders en jeugdigen hebben in de jeugdhulpprofessional, waardoor zij meer ruimte ervaren om hun mening te geven. Het verbetert ook de continuïteit van de hulp, wat eveneens bijdraagt aan het vertrouwen van ouders en jeugdigen. Voorkom daarom wisselingen in jeugdhulpprofessionals. Met erkenning voor het feit dat de druk op de jeugdhulp hoog is, werden tijdens het rondetafelgesprek in dit onderzoek enkele mogelijkheden benoemd om jeugdhulpprofessionals langer te kunnen behouden. Het gaat dan bijvoorbeeld om meer regie over hun loopbaanontwikkeling en mogelijkheden om domeinoverstijgend te werken, waardoor variatie ontstaat in het werk. Verder is essentieel dat met name de professional die een vast aanspreekpunt is, beschikt over passende gespreksvaardigheden. Dat kan de ruimte vergroten voor ouders en kinderen om hun mening te geven. Zet dan ook in op de ontwikkeling van de communicatievaardigheden en gesprekstechnieken van deze professionals.

2. **Informeer ouders en jeugdigen over het proces, hun rechten en hun mogelijkheden vanuit de Jeugdwet**

   Informeer hen bijvoorbeeld over het bestaan van een onafhankelijke cliëntondersteuner. Vertel hen ook bij welke organisaties zij hiervoor terechtkunnen. Regel dit ook voor ouders en jeugdigen die niet via de gemeente, maar via een andere route worden doorverwezen voor jeugdhulp. Stem de nodige informatie af op taalgebruik, leeftijd en ontwikkelingsniveau van de jeugdigen. Dit kan via een brochure of door een gesprek met jeugdigen, afzonderlijk van of gezamenlijk met ouders. Vraag hierbij aan de jeugdige specifiek wat zijn of haar voorkeur heeft. Bied jeugdigen tijdig en voldoende informatie over het hulpverleningstraject, zodat zij weten waar ze aan toe zijn. Dit is cruciaal als er grote veranderingen gaan plaatsvinden in het hulpverleningstraject, zoals het afronden van de hulp of de overgang van 18- naar 18+.

3. **Vraag jeugdigen altijd, vanaf het begin en gedurende het hulpverleningstraject, of ze hun mening willen geven**

   Bedenk daarbij dat jeugdigen meestal eerst een (gelijkwaardige) band willen opbouwen. Pas in zo'n veilige situatie ervaren zij genoeg ruimte om te vertellen wat zij vinden. Wil een jeugdige geen mening geven? Vraag dan expliciet wie zijn of haar belangen het best kan vertegenwoordigen. Dat kunnen ouders zijn, of – zoals gesuggereerd in het rondetafelgesprek van dit onderzoek – een JIM (een door Jou Ingebrachte Mentor). Laat dan weten dat ze ook in een latere fase hun mening mogen geven, als ze dat willen. Het belang hiervan werd ook onderstreept in hetzelfde rondetafelgesprek, waarin naar voren kwam dat dit veel beter kan dan nu gebeurt. Als jeugdigen hun mening willen geven, kan de brochure ***Het beste besluit voor het kind*** van de Kinderombudsman handvatten bieden om het gesprek procesmatig en inhoudelijk aan te gaan.[37]

4. **Leg ouders en jeugdigen uit welke afwegingen zijn gemaakt om tot de beslissing te komen**

   Dit zorgt ervoor dat ouders en jeugdigen zich serieus genomen voelen en dat zij veelal meer begrip hebben voor de beslissing die is genomen. Het maakt inzichtelijk op welke wijze hun mening gehoord en meegewogen is. Vraag na de onderbouwing van de beslissing aan ouders en jeugdigen hoe zij tegen de beslissing aankijken en of zij zich erin kunnen vinden. Dit creëert een gevoel van gelijkwaardigheid, waardoor ouders en jeugdigen bij volgende beslissingen meer ruimte zullen ervaren om hun mening te geven. Een gezamenlijk gesprek over de afwegingen maakt ook duidelijk op welke punten er mogelijk sprake is van een meningsverschil over wat het beste is voor de jeugdigen en eventuele gezinsleden. Zo kan daar tijdig op ingespeeld worden, wat escalatie naar drang kan helpen voorkomen.

---

37 De brochure is in twee versies beschikbaar. Een versie voor professionals voor een goed onderbouwd besluit, waarbij rekening wordt gehouden met wat het best is voor het kind en welke andere belangen meespelen. En een versie voor kinderen waarin wordt uitgelegd waarom het belangrijk is dat ze hun mening geven en die hen helpt met de voorbereiding van het gesprek.

7.3 Participatie en invloed bij beleidsvorming rond de Jeugdwet

Participatie en invloed op beleidsvorming is voor adviesraden beter geregeld dan voor jongerenraden
Net als in de individuele hulpverleningstrajecten zien we dat de positie van jeugdigen ook bij participatie en invloed op beleidsniveau minder stevig is dan die van volwassenen.

Adviesraden voelen zich door hun gemeente serieus genomen: hun adviezen worden waar mogelijk overgenomen en er is vrijwel altijd een terugkoppeling aan adviesraden over wat de gemeente gedaan heeft met hun advies. Daarnaast zijn adviesraden in het algemeen tevreden over de informatie die zij van de gemeente ontvangen en worden zij goed ondersteund. Daarmee wordt feitelijk voldaan aan de voorwaarden vanuit het Lundy-model en kunnen adviesraden daadwerkelijk invloed uitoefenen op het jeugdbeleid in hun gemeente.

Een punt van aandacht is dat adviesraden minder gewicht hebben bij een regionale samenwerking, bijvoorbeeld bij de inkoop van jeugdhulp. Dit is extra urgent vanwege het wetsvoorstel en besluit Verbetering beschikbaarheid jeugdzorg. Een ander punt waar adviesraden mee worstelen is het contact met ouders en jeugdigen, met wie zij ondanks allerlei pogingen weinig contact hebben.

In tegenstelling tot adviesraden ervaren jongerenraden weinig ruimte bij de gemeente om mee te praten en mee te denken over kwesties rond de Jeugdwet. Zij moeten deze ruimte opeisen bij de gemeente, waardoor zij zich niet altijd gehoord en gezien voelen. Ook krijgen jongerenraden te weinig ondersteuning van de gemeente bij het bestuderen van de voor hen ontoegankelijke stukken. Daardoor wordt niet voldaan aan de voorwaarde ‘stem’ uit het Lundy-model.

Jongerenraden geven aan dat dit niet alleen hun invloed beperkt, maar dat dit ook drukt op hun motivatie om deel te nemen aan de jongerenraad. Daarnaast koppelt de gemeente onvoldoende terug wat er wel of niet met de adviezen van deze jongeren gebeurt.

In tegenstelling tot adviesraden hebben jongerenraden goed contact met jongeren. Zij zijn hier creatief in en steken er veel energie in.

Voor zowel de adviesraden als de jongerenraden geldt dat zij niet altijd tevreden zijn over de tijdigheid van informatie waarin zij verzocht worden advies te geven. En die informatie is ook niet altijd toegankelijk. Dit beperkt beide partijen om zich goed te verdiepen in de materie en de gemeente goed advies te geven.

Aanbevelingen aan gemeenten:

1. **Zorg voor tijdige en toegankelijke informatie voor adviesraden en jongerenraden**
   Dit zorgt ervoor dat zij zich op tijd en grondig kunnen voorbereiden om hun mening te geven en de gemeente advies te geven over beleid rond de Jeugdwet. Maak afspraken over de termijnen voor het aanleveren van stukken aan de raden en leg deze afspraken vast. Geef de jongeren toegankelijke en begrijpelijke informatie en de begeleiding die past bij hun kennis en ervaring. Zorg er ook voor dat zij goed contact hebben met de ambtelijke ondersteuning, de betrokken wethouder en de gemeenteraad. Dit alles draagt bij aan het voldoen aan de Lundy-voorwaarde ‘stem’ en daarmee aan het daadwerkelijk geven van invloed aan de raden.

2. **Stimuleer jongerenparticipatie en neem die serieus**
   Maak jongerenparticipatie minder vrijblijvend. Dit kan door een jongerenraad in te stellen of op een andere manier ruimte te creëren voor jeugdigen om hun mening te geven en hen actief te betrekken bij beleid dat hen raakt. Een voorbeeld hiervan kwam ter sprake bij het ons rondetafelgesprek waarbij via een Speaking Minds-traject jongeren op

scholen gestimuleerd worden om hun gemeente te adviseren. Een ander voorbeeld is het Friese Tienskip, waarin via verschillende activiteiten de kloof tussen jongeren en de (lokale) politiek verkleind wordt.[38] Voor welke vorm van jongerenparticipatie ook gekozen wordt, neem de adviezen serieus en zorg ervoor dat ze een rol spelen in de besluitvorming over beleid.

3. **Stimuleer samenwerking tussen adviesraden en jongerenraden**
   Omdat zij ieder een andere achterban hebben, kunnen adviesraden en jongerenraden elkaar aanvullen en versterken, en daarmee een sterkere bijdrage leveren aan, en invloed uitoefenen op gemeentelijk beleid rond de Jeugdwet. Daarnaast kunnen gemeenten helpen adviesraden en jongerenraden bekender te maken onder de ouders en jeugdigen in hun gemeente.

7.4 Participatie en invloed met klachtbehandeling binnen de Jeugdwet

Zowel ouders als jeugdigen ervaren klachtenprocedures als belastend en ingewikkeld
Voor ouders is het emotioneel belastend om een klacht in te dienen. Ook is de klachtenprocedure veelal een doolhof. Vaak is niet duidelijk waar ouders een klacht kunnen indienen als gemeenten jeugdtaken laten uitvoeren door derde (private) partijen. Voor jeugdigen geldt dat zij zich niet altijd durven te uiten als ze ontevreden zijn over de geboden hulp en dat zij klachten liever mondeling bespreken dan schriftelijk. Ouders en jeugdigen zijn voor hun hulp afhankelijk van de instantie waartegen de klacht zich richt. Dat belemmert hen om een klacht in te dienen. Ten slotte hebben zowel ouders als jeugdigen weinig vertrouwen in de uitkomst van een klachtenprocedure en denken zij niet dat een dergelijke procedure hen verder helpt.

De Nationale ombudsman en de Kinderombudsman vinden dat het niet moet uitmaken of een gemeente taken zelf uitvoert of die laat uitvoeren door derden. Gemeenten blijven altijd verantwoordelijk. Gemeenten behoren daarbij goede afspraken te maken over de wijze waarop de klachtbehandeling vorm krijgt. Komen ouders of jeugdigen met hun klacht niet verder bij de derde partij, dan moeten zij met hun klacht terechtkunnen bij de gemeente. Als zij niet tevreden zijn over de reactie van de gemeente op hun klacht, dan moeten zij vervolgens bij de bevoegde ombudsvoorziening terechtkunnen.[39]

Aanbevelingen aan gemeenten, wijkteams en zorgaanbieders:

1. **Informeer tijdens en na het aanvraag- en hulpverleningsproces bij ouders en jeugdigen naar hun ervaringen. Gebruik die bevindingen voor verbeteringen**
   Wacht niet op klachten achteraf, maar evalueer al tijdens het aanvraagproces en het hulpverleningstraject wat ouders en jeugdigen vinden van hoe het gaat. Op deze manier ontstaat in een vroeg stadium ruimte voor ouders en jeugdigen om hun mening te delen met de mensen die ook daadwerkelijk iets kunnen veranderen aan toegang tot hulp en de hulpverlening zelf. In ons rondetafelgesprek werden suggesties gedaan om proactief na te gaan hoe ouders en jeugdigen hun hulpverleningstraject ervaren, die overeenkomen met de aanbeveling in het rapport ***Burger in zicht***. Dit kan bijvoorbeeld door simpelweg telefonisch contact op te nemen om te vragen wat er volgens hen goed gaat en wat er beter kan. Hierdoor wordt een cultuur gestimuleerd waarin klachten gezien worden als leermomenten en verbetermogelijkheden.

---

38 https://speakingminds.nl/contact-2/speaking-minds-voor-scholen/; https://vng.nl/praktijkvoorbeelden/tienskip-jongeren-maken-jongeren-wegwijs-in-de-lokale-democratie.

39 Dit standpunt sluit aan op de 'Principles on the Protection and Promotion of the Ombudsman Institution' (de ***Venice principles***) die de Raad van Europa in 2019 heeft vastgesteld. Hierin staat dat het mandaat van een nationaal ombudsmaninstituut moet gaan over het openbaar bestuur op alle niveaus. Ook moet het mandaat van toepassing zijn op alle diensten van algemeen belang en de openbare diensten die aan het publiek worden verleend, ongeacht of deze worden verleend door de staat, door de gemeenten, door andere overheidsinstanties of door particuliere organisaties.

2. **Zorg voor één loket waar ouders en jeugdigen terechtkunnen met hun klacht**
   Vereenvoudig het systeem voor ouders en jeugdigen om een klacht in te dienen. Maak zo min mogelijk een knip tussen de klachten over toegang tot hulpverlening en over de hulpverlening zelf, zodat ouders en jeugdigen niet in een ingewikkeld klachtensysteem belanden waarin ze van het kastje naar de muur worden gestuurd. Informeer ouders en jeugdigen over hun recht om een klacht in te dienen. De informatie moet op tijd verstrekt worden en begrijpelijk zijn, ook voor jeugdigen. Laat ouders en jeugdigen weten dat ze voor vragen of klachten over jeugdhulp terechtkunnen bij een vertrouwenspersoon die hen helpt bij het indienen van een klacht. Dat is belangrijk omdat zowel ouders als jeugdigen een klacht indienen als te belastend ervaren.

Bijlage 1 De Jeugdwet in historisch perspectief

In deze bijlage staat een beknopt overzicht van de historie van het jeugdstelsel. Hiervoor hebben we verschillende bronnen geraadpleegd.[40]

Inleiding
In Nederland werd in 1874 het 'kinderwetje' van Kamerlid Van Houten aangenomen. Voor die tijd waren er geen speciale voorzieningen of wetten voor kinderen en jongeren. Het doel van de wet was om werkende kinderen te beschermen. In het begin van de twintigste eeuw volgden meer wetten. De leerplicht wordt in 1901 ingevoerd en in 1905 volgt de Burgerlijke Kinderwet, die het mogelijk maakt om ouders uit de ouderlijke macht te ontzetten. Als 'lichter' alternatief hiervoor wordt in 1922 de maatregel ondertoezichtstelling (OTS) ingevoerd.

In deze periode ontstaat een systeem van kinderbeschermingsinstanties, die weliswaar in toenemende mate door de overheid gefinancierd worden, maar vooral door private, verzuilde instellingen uitgevoerd worden. Het jeugdstelsel kenmerkt zich door versnippering en een gebrek aan samenhang.

Na de Tweede Wereldoorlog begint de discussie over het jeugdstelsel. In deze periode is er sprake van professionalisering en groei, mogelijk gemaakt door meer geld van de overheid. Er vindt een verschuiving plaats van de doelgroep: waar de kinderbescherming zich eerst vooral richtte op het disciplineren van kinderen van 'onmaatschappelijke ouders', wordt de focus nu verlegd naar kinderen met problemen, uit alle lagen van de bevolking. Er volgt een enorme toename van particuliere jeugdzorgorganisaties, die worden gefinancierd door de overheid. Van samenwerking tussen deze instellingen is nauwelijks sprake en de bestuurlijke coördinatie in de sector ontbreekt. Al snel neemt de kritiek op het stelsel dan ook toe.

Wet op de jeugdhulpverlening, 1989
In de jaren tachtig van de vorige eeuw wordt de term ***jeugdzorg*** gangbaar als alternatief voor de term ***kinderbescherming***. Jeugdhulp moet zo licht (liefst thuis), zo dichtbij (liefst regionaal), zo kortdurend (maximaal twee jaar) en zo tijdig (liefst preventief) mogelijk georganiseerd worden. Dit uitgangspunt wordt in 1989 vastgelegd in de Wet op de jeugdhulpverlening. Deze wet decentraliseert de jeugdzorg van het Rijk naar het niveau van provincies of grootstedelijke regio's. Regionale samenwerkingsverbanden en jeugdhulp adviesteams worden wettelijk verankerd.

Wet op de jeugdzorg, 2005
Na de Wet op de jeugdhulpverlening blijken de beoogde samenwerkingsverbanden en jeugdhulp adviesteams niet van de grond te zijn gekomen. In 2005 wordt de Wet op de jeugdzorg ingevoerd. In deze wet wordt het recht op jeugdzorg vastgelegd en krijgt het zogeheten ***Bureau Jeugdzorg*** een wettelijke basis. Bureau Jeugdzorg moet de toegangspoort zijn naar alle vormen van jeugdzorg. Maar achter die ene toegangspoort blijven de sectoren jeugdbescherming, jeugdhulpverlening en jeugd-ggz van elkaar gescheiden. De provincies zorgen ervoor dat inwoners van Nederland toegang hebben tot jeugdzorg en dat jeugdzorg geleverd wordt.

Jeugdwet, 2015
Een gevolg van de Wet op de jeugdzorg is dat de bureaucratie en daarmee het gebruik en de kosten van de voorzieningen alleen maar toenemen. In 2015 gaat het stelsel op de schop. De Jeugdwet wordt ingevoerd. De Jeugdwet decentraliseert de jeugdzorg verder en maakt de gemeenten verantwoordelijk. De Jeugdwet moet leiden tot een eenvoudiger, efficiënter en

40 https://www.nji.nl/impact-maken-met-jeugdbeleid/geschiedenis-jeugdstelsel; Boer, R de, & Bruning, M.R (2018) Eerste evaluatie Jeugdwet vanuit juridisch perspectief. FJR 46; De Jeugdautoriteit (juni 2023), ***De Stand van de Jeugdzorg: hoe staat het met de continuïteit van de jeugdzorg?*** (hoofdstuk 13).

effectiever jeugdstelsel. Er wordt meer ingezet op preventie en het eerder bieden van de juiste hulp op maat, waarbij de eigen kracht van gezinnen het uitgangspunt is. Hierdoor wordt het beroep op dure gespecialiseerde hulp verminderd. Ook moet er beter worden samengewerkt, waardoor integrale hulp tot stand komt en er meer ruimte wordt geboden aan professionals door vermindering van de regeldruk.

De decentralisatie van de jeugdhulp naar gemeenten in 2015 hangt samen met andere decentralisaties in het sociale domein. Die zouden moeten leiden tot meer participatie van burgers in de samenleving. Ook moeten ze ervoor zorgen dat burgers eerst hun eigen kracht en sociale netwerk aanspreken, voordat ze een beroep doen op publieke voorzieningen.

Bijlage 2 Aanpak van het onderzoek

Ervaringen
Dit onderzoek is gebaseerd op ervaringen van jeugdigen en hun ouders met participatie en invloed ***bij individuele hulpverlening*** in de Jeugdwet en op hun ervaren participatie en invloed ***bij beleidsvorming*** rond de Jeugdwet. Daarvoor hebben we met individuele ouders en jeugdigen gesproken, en met leden van adviesraden sociaal domein en van jongerenraden. Daarvoor hebben we gekozen omdat adviesraden en jongerenraden van gemeenten in de advisering van hun gemeente bij beleidsvorming rond de Jeugdwet de belangen van ouders en jeugdigen vertegenwoordigen.

Verder hebben we met verschillende belanghebbenden gesproken. Zij hebben ons met hun kennis en expertise inzicht gegeven in hoe zij participatie en invloed van jeugdigen en hun ouders of wettelijke verzorgers[41] op individuele hulpverlening en beleidsvorming rond jeugdhulp ervaren. In de volgende bijlage geven we een overzicht van onze gesprekspartners.

Werving en selectie
In totaal hebben 27 ouders (waarvan twee grootouders) en 13 jeugdigen deelgenomen aan het onderzoek. Daarnaast hebben we gesprekken gevoerd met leden van 8 adviesraden en leden van 6 jongerenraden. De uitkomsten van het onderzoek zijn op 19 september 2024 besproken in een rondetafelsessie met 4 gemeenteambtenaren Jeugd en 3 professionals die werkzaam zijn bij wijkteams. Aan de hand van hun feedback hebben we onze conclusies en aanbevelingen verder aangescherpt.

De gesprekken met ouders zijn uitgevoerd door onderzoeks- en adviesbureau EMMA.[42] Dat heeft samen met het onderzoeksteam van de ombudsmannen de werving op zich genomen. Voor de werving van deelnemers hebben we gebruikgemaakt van verschillende kanalen. Er zijn allereerst berichten geplaatst op sociale media. Zo hebben we een oproep geplaatst die ook verspreid is via de communicatiekanalen van EMMA. Daarnaast zijn ongeveer 30 contact- of lotgenotengroepen, community's of platforms op Facebook benaderd met het verzoek een bericht op hun kanaal te plaatsen. Een derde wijze van werven was een verzoek aan professionals en organisaties uit het netwerk van EMMA en de Nationale ombudsman en Kinderombudsman om ouders te vragen mee te doen aan het onderzoek. Via EMMA zijn ook 6 Centra voor Jeugd en Gezin (CJG) aangeschreven met het verzoek of zij ouders konden benaderen. Verder hebben we zo'n 45 cliëntenraden aangeschreven van jeugdhulpinstellingen. De werving van ouders liep van februari tot en met april 2024.

De voorwaarde om als jeugdige of ouder deel te nemen aan het onderzoek was dat hij of zij tot op heden gebruikmaakt van een of meer voorzieningen die worden geboden vanuit de Jeugdwet, of recent daarvan gebruik heeft gemaakt.

Wij hebben ernaar gestreefd om een goede representatie van adviesraden, jongerenraden en deelnemers voor de rondetafelsessie te bereiken, binnen de kaders van kwalitatief onderzoek. Hiervoor hebben wij bij het selecteren van deelnemers voor elk van deze groepen gekeken naar drie kenmerken van de gemeenten waar deze deelnemersgroepen adviseren of werken. Het eerste kenmerk betrof geografische spreiding over het land. Hiervoor hebben wij gekeken naar in welke provincie een gemeente ligt.[43] Daarnaast hebben wij gekeken naar het inwonersaantal[44] en het

41 Hierna verstaan wij onder ***ouders*** de ouders of de wettelijke verzorgers van een kind.

42 EMMA is een onderzoeks-, advies- en participatiebureau dat zich bezighoudt met maatschappelijke vraagstukken met onder andere (toegepast) wetenschappelijk onderzoek.

43 O.b.v. de gemeentelijke indeling op 1 januari 2024 zoals gepubliceerd door het Centraal Bureau van de Statistiek (CBS). https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/methoden/classificaties/overig/gemeentelijke-indelingen-per-jaar/indeling-per-jaar/gemeentelijke-indeling-op-1-januari-2024.

44 O.b.v. de voorlopige cijfers van het CBS over bevolkingsaantallen per gemeente per 1 januari 2023. https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2023/09/voorlopige-bevolkingsaantallen-per-gemeente-1-1-2023.

aandeel jeugdigen dat jeugdzorg krijgt[45] in elke gemeente. Voor de rondetafelsessie geldt verder dat gemeenten zich ook zelf konden aanmelden.

De adviesraden die wij uiteindelijk gesproken hebben, waren qua geografische spreiding en inwonersaantal redelijk verdeeld. Voor het aandeel jeugdigen met jeugdzorg geldt dat we vooral raden uit gemeenten met een gemiddeld of relatief hoog aandeel jeugdigen met hulp gesproken hebben. De groep jongerenraden die wij geïnterviewd hebben, was matig verdeeld op alle drie de kenmerken doordat wij veel moeite hebben gehad om jongerenraden te vinden die zich bezighouden met de jeugdwet. Daarom hebben wij voor de jongerenraden vooral ingezet op zo veel mogelijk deelnemers includeren en hebben wij het streven naar een representatieve spreiding losgelaten. Als laatste geldt voor de deelnemers aan de ronde tafel dat zij redelijk verdeeld waren qua inwonersaantal en aandeel jeugdigen met jeugdzorg. Voor de geografische spreiding geldt dat de deelnemers in totaal maar uit vier provincies kwamen.

Interviews
Alle gesprekken met jeugdigen zijn door medewerkers van de Kinderombudsman en de Nationale ombudsman gevoerd. EMMA voerde de gesprekken met ouders. Medewerkers van de ombudsmannen hebben los daarvan ook met drie ouders gesproken. In bijna alle gevallen zijn ouders en jeugdigen afzonderlijk van elkaar gesproken. Dit was alleen niet het geval als jeugdigen daar zelf de voorkeur aan gaven. Ook als het om een gezin ging, spraken we apart met de leden ervan, zodat de jeugdige de vrijheid voelde om zijn of haar ervaringen te delen. In enkele gevallen is soms extra informatie aan ouders gevraagd om het verhaal van de jeugdige in context te kunnen plaatsen. Bijna alle gesprekken met jeugdigen hebben fysiek plaatsgevonden, op één na. De gesprekken met ouders hebben online plaatsgevonden. De gesprekken hebben ongeveer één tot anderhalf uur geduurd.

Met zowel ouders als jeugdigen hebben we semigestructureerde interviews gehouden met acht onderdelen. De onderdelen waren voor de ouders en jeugdigen hetzelfde. De specifieke vraagstelling was afgestemd op de specifieke doelgroep. De acht onderdelen zijn:
1. Achtergrond van de deelnemers (denk aan leeftijd, gender, woonplaats, gezinssamenstelling, dagelijkse bezigheden school, werk, hobby's, hulpvraag, duur hulpverlening enzovoort)
2. Ervaren participatie en invloed in aanvraag van hulp en opstellen van een (hulp)plan
3. Ervaren participatie en invloed in hulpverlening zelf
4. Ervaren participatie en invloed in afronding hulp (wanneer van toepassing)
5. Ervaren participatie en invloed in het algemeen (rapportcijfer, wat ging goed en wat kan beter, waar is daadwerkelijk behoefte aan?)
6. Ervaren participatie en invloed bij (het starten van) een klachtenprocedure
7. Kennis van of ervaring met een adviesraad of jongerenraad
8. Afsluiting met ruimte voor eigen inbreng jeugdige of ouder

De gesprekken met adviesraden hebben digitaal plaatsgevonden in twee rondetafelsessies van elk anderhalf uur. Slechts met één adviesraad is afzonderlijk gesproken. De gesprekken met jongerenraden waren zowel online als fysiek. Ook aan deze gesprekken is anderhalf uur besteed. In tegenstelling tot de adviesraden zijn de jongerenraden alle afzonderlijk van elkaar gesproken. Ook deze gesprekken betroffen semigestructureerde (groeps)interviews, maar hier met vier onderdelen:
1. Over de raad zelf (denk aan duur van bestaan, samenstelling, voorwaarde om lid te worden enzovoort)
2. Hoe het adviseren van de gemeente in de praktijk gaat, en in hoeverre zij daarbij de achterban – ouders en jeugdigen – betrekken
3. Ervaren participatie en invloed van de raden in advisering aan hun gemeente
4. Tips voor gemeenten hoe om te gaan met de raden

45 O.b.v. de voorlopige cijfers van het CBS over het aandeel jongeren (tot 23 jaar) met jeugdzorg in de eerste helft van 2023. https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2023/44/meer-jongeren-met-jeugdzorg-in-eerste-helft-van-2023.

Zoals we hiervoor al aangaven, hebben we ook gesproken met verschillende belanghebbenden over hoe zij participatie en invloed van ouders en jeugdigen ervaren bij individuele hulpverlening en beleidsvorming rond jeugdhulp. In deze gesprekken hebben we gevraagd naar hun indruk van participatie en invloed in de Jeugdwet in het algemeen, hoe dit volgens hen gaat in het individuele aanvraagproces van hulp, in de verleende maatwerkvoorziening en ten slotte wat zij zien als ouders of jeugdigen een klacht hebben over het individuele jeugdhulptraject.

Analyse en toetsingskader
Voor de analyse van participatie en invloed binnen de Jeugdwet, zowel voor individuele hulpverlening als beleidsvorming, hebben we de verkregen data langs de kaders van het Lundy-model gelegd. Dit model is gebaseerd op het participatierecht (artikel 12) in het Kinderrechtenverdrag en past daarmee goed bij het doel van dit onderzoek. In hoofdstuk 2 hebben we dit model toegelicht.

Hoewel het Lundy-model met name gericht is op participatie van jeugdigen, zijn de vier voorwaarden uit het model net zo van belang voor participatie van volwassenen oftewel ouders. De vier voorwaarden raken namelijk ook aan de behoorlijkheidsnormen die de Nationale ombudsman heeft opgenomen in de participatiewijzer voor behoorlijk omgaan met inbreng en inspraak van burgers.[46]

Afbakening van het onderzoek en waarborging van anonimiteit
Het is een bewuste keuze geweest om het burger- en kinderperspectief centraal te stellen in het onderzoek. Gemeenteambtenaren, waaronder beleidsmakers en coördinatoren van wijkteams, zijn wel in een later stadium van het onderzoekstraject gehoord. In een rondetafelsessie hebben gesprekspartners hun inzichten gedeeld over de uitkomsten van het onderzoek en de conclusies die we daaruit trekken. De inzichten van gesprekspartners zijn meegewogen in de voorbereiding van aanbevelingen om participatie en invloed te bevorderen bij individuele hulpverlening en beleidsvorming rond de Jeugdwet.

Een andere bewuste keuze was om dit onderzoek te richten op het vrijwillige kader van de Jeugdwet. Zoals we hebben beschreven, zijn daarvoor minder waarborgen voor participatie en klachtbehandeling opgenomen in de Jeugdwet. Bovendien hebben de Nationale ombudsman en de Kinderombudsman in 2022 in een brief over de klachtbehandeling in de jeugdbeschermingsketen gezamenlijk aandacht gevraagd voor de problemen in het gedwongen kader van de Jeugdwet.[47] Daarnaast is in een recent onderzoek van de Adviescommissie Rechtsbescherming en Rechtsstatelijkheid in het Toekomstscenario Kind- en Gezinsbescherming zeer uitgebreid aandacht besteed aan rechtsbescherming van kinderen en ouders binnen de jeugdbescherming. Daarbij is naast tijdige informatie en ondersteuning gekeken naar participatie van kinderen en ouders in het proces van vrijwillige jeugdhulpverlening tot en met een gedwongen maatregel.[48]

Ten slotte hebben we de deelnemende jeugdigen, ouders, leden van adviesraden sociaal domein en jongerenraden anonimiteit toegezegd. Vanuit het oogpunt van anonimiteit van de geraadpleegde leden van adviesraden en jongerenraden vermelden we dan ook niet de namen van de gemeenten waarin zij actief zijn. In verhalen en citaten van jeugdigen hebben we gebruikgemaakt van gefingeerde namen.

46 Zie Participatiewijzer Nationale Ombudsman.

47 Zie brief over klachtenafhandeling binnen de jeugdbeschermingsketen.

48 Zie Adviescommissie rechtsbescherming en rechtsstatelijkheid in het Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming (2024). ***Kinderen en ouders met recht goed beschermd***. Utrecht.

Bijlage 3 Met wie de Nationale Ombudsman en de Kinderombudsman hebben gesproken

Voor dit onderzoek hebben de ombudsmannen gesproken met:

- Lokale Kinderombudsmannen (Den Haag, Rotterdam en Amsterdam)
- Ieder(in)
- Jeugdstem
- Per Saldo
- Stichting MEE
- SGL-zorg
- In totaal vier gemeenten, verdeeld over de provincies Utrecht (2), Noord-Holland (1) en Noord-Brabant (1)
- Drie wijkteams, waarvan één uit de provincie Noord-Brabant, één uit de provincie Flevoland en één uit de provincie Utrecht.



Nationale ombudsman
Postbus 93122
2509 AC Den Haag

Telefoon 070 356 35 63
nationaleombudsman.nl

Kinderombudsman
Antwoordnummer 10870
2501 WB Den Haag

Telefoon: 070 876 54 32
kinderombudsman.nl

rapportnummer: 2024/121 en KOM006/2024
is een uitgave van de Nationale ombudsman,
6 november 2024