

**Onderwerp: Onderzoek rapport Kinderombudsman**  
**Voor: PHO Maatschappij**  
**Van: AO Jeugd**  
**Datum: 21 dec 2016**

## **Inleiding**

De gemeenten van de regio Holland Rijnland hebben in 2016 meegedaan aan het onderzoek van de kinderombudsman. Hiermee voldoen we aan de verplichting van het uitvoeren van cliëntonderzoek, waarvoor de vorm in 2016 vrij was.

De resultaten per gemeente kreeg iedere gemeente deze zomer al, nu is het landelijke rapport er. Deze memo bevat een samenvatting van het landelijke rapport. Per conclusie worden aandachtspunten genoemd voor de gemeenten van de regio Holland Rijnland. Aan veel van deze punten wordt al gewerkt, daarnaast zullen we ze meenemen in de werkagenda jeugdhulp voor 2017. In de bijlage van deze memo vindt u de aanbevelingen van de Kinderombudsman en de samenvatting van het rapport (voor kinderen).

In deze memo hebben we geen lokale cijfers opgenomen. De respons was laag, dus de aantallen klein, wat vergelijken niet mogelijk maakt. Puur door toeval kunnen er uitschieters naar boven en naar beneden zijn. Een heel globale vergelijking van landelijke cijfers met die van onze gemeenten, maakt evenwel dat we aannemen dat onze gemeenten niet afwijken van het landelijke beeld. Een uitzondering daarop is de tijd die burgers moeten wachten op een eerste gesprek met het JGT. De kinderombudsman zegt dat burgers soms erg lang moeten wachten (tot zelfs meerdere maanden) op een keukentafelgesprek. Dat is bij het JGT niet het geval. Bij het JGT krijgen de meeste mensen binnen 2 weken een gesprek, vrijwel iedereen binnen 4 weken.

## **Samenvatting**

### *1. Algemene landelijke conclusies*

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

### **Aandachtspunten:**

- **Is het proces rondom de keuze voor een bepaalde zorgaanbieder/ product voldoende transparant voor de ouders en de kinderen?**
- **Is er voldoende collegiale controle bij het tot stand komen van de besluitvorming? Controleren of deze ook voldoende transparant is. Welke afwegingskaders?**
- **Is het uitvragen van de mening van de ouders en de kinderen voldoende ingebed in het werkproces van de JGT's?**

### *Cliënten weten niet waar ze terecht moeten*

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

#### **Aandachtspunt:**

- **Overwegen om in het volgende cliëntervaringsonderzoek onder het kopje toegang vragen op over de vindbaarheid en bereikbaarheid van de toegang. Wellicht interessant om ook de doelgroep te selecteren die via andere verwijzers zijn verwezen.**

### *Er zijn wachtlijsten waardoor de problematiek toeneemt*

Wachttijden zijn van invloed op de toegang tot jeugdhulp. Voor veel kinderen blijven de wachttijden beperkt. Zeven procent van de respondenten geeft echter aan vijf maanden of langer gewacht te hebben op een keukentafelgesprek. Dat baart de Kinderombudsman zorgen. We weten dat dit in onze regio niet het geval is. Bij het JGT krijgen de meeste mensen binnen 2 weken een gesprek, vrijwel iedereen binnen 4 weken.

De wachtlijsten lijken ook te gelden voor de jeugdhulpaanbieders: 22 procent van de kinderen moest na het gesprek langer dan drie maanden wachten op de start van de hulp. Vooral bij residentiele hulp loopt de wachttijd op. Het risico bestaat dat kinderen en ouders overbelast raken of dat de situatie escaleert. Deze analyse wordt gedeeld door jeugdhulpaanbieders. Zij melden toenemende wachttijden. Zo betreft de aanmeldwachttijd in de jeugd-ggz inmiddels gemiddeld 5,3 weken, terwijl maximaal 4 weken de norm is.

#### **Aandachtspunten:**

- **De discussie over wachtlijsten en inzet op acceptabele wachttijden voortzetten.**
- **Blijven inzetten op geen wachtlijsten bij de JGT's.**

### *Juiste hulp wordt niet geïndiceerd, plannen ontbreken*

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

#### **Aandachtspunt**

- **Hoe volledig zijn de gezinsplannen in praktijk en welke acties ondernemen aanbieders het werken met gezinsplannen te verbeteren?**

### *Jongeren en ouders worden te weinig gehoord*

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

### **Aandachtspunt**

- **Het is ons beleid dat mét ouders en jongeren wordt gesproken, en niet óver. Verder ook dat er vraaggericht wordt gewerkt. Is dit ook voldoende ingebed in de werkwijze van aanbieders van jeugdhulp?**

### *Bij kwetsbare gezinnen heeft eigen kracht zijn grenzen*

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

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

### **Aandachtspunt**

- **Hebben de JGT's voldoende expertise om eigen kracht te kunnen beoordelen?**

### *Onzekerheid over herindicaties leidt tot stress, ontevredenheid en problemen*

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

tevreden zijn over het keukentafelgesprek en over de geboden oplossing dan het geval is bij jongeren die een eerste aanvraag indienen.

Bij Zorg in Natura worden bij ons geen beschikkingen verstuurd. Voorlopig nemen we aan dat ouders waarschijnlijk geen stress zullen hebben de voortgang van hulp in natura. Bij een PGB is dat anders. Daar versturen we wel beschikkingen. Vandaar onderstaand aandachtspunt.

In het gedecentraliseerde systeem komt het voor dat gemeenten indicaties naar beneden bijstellen, beëindigen of de leveringsvorm (pgb of ZIN) wijzigen. De Kinderombudsman krijgt echter met regelmaat signalen dat gemeenten dit ten onrechte zouden besluiten of zonder deugdelijk onderzoek of onderbouwing. Ouders melden dat zo'n beslissing kan leiden tot een verslechtering van de geboden hulp en ondersteuning of tot financiële problemen voor het gezin. Een ander effect kan de wisseling van hulpverleners zijn, waardoor kinderen met steeds andere gezichten te maken krijgen of waardoor ouders (die in sommige gevallen hun baan hebben opgezegd om voor hun kind te zorgen) niet langer zelf de hulp kunnen bieden die nodig is. Op de lange termijn kan dit leiden tot verslechtering van de situatie van een kind. Bovengenoemde knelpunten kunnen een schending tot gevolg hebben van de kernartikelen 2 (het recht op gelijke behandeling), 3 (het belang van het kind moet eerste overweging zijn) en 6 (het recht op leven en ontwikkeling) van het IVRK. En van de artikelen 5 en 18 (ouders zijn primair verantwoordelijk, de overheid moet ouders zo nodig ondersteunen met passende bijstand), 23 (het recht op bijzondere zorg voor kinderen met een beperking) en 24 (het recht op de grootst mogelijke mate van gezondheid).

#### **Aandachtspunt**

- **Overweeg structureel voor het aflopen van een beschikking voor een PGB een herinneringsbrief te sturen waarin ouders worden gevraagd contact op te nemen.**

*Kennis over omgaan met persoonsgegevens is niet overal bekend en beroepsgroepen werken met verschillende kaders*

Binnen de jeugdhulpverlening worden veel persoonsgegevens gedeeld, verwerkt en bewaard. Voor de professionals in de toegang is het niet altijd duidelijk wanneer dit volgens regelgeving wel en niet is toegestaan. Professionals in de toegang werken met verschillende protocollen, beroepscode's en richtlijnen en er is in het veld geen eenduidig beeld van welke informatie onder welke voorwaarden mag worden gedeeld, bewerkt en bewaard. Gemeenten gebruiken schriftelijke toestemmingsverklaringen en verwachten daarmee alles juridisch te hebben afgedekt. Maar dergelijke verklaringen zijn alleen juridisch geldig als de toestemming in vrijheid gegeven wordt. In hoeverre is daar sprake van als iemand voor jeugdhulp afhankelijk is van de gemeente? Ook moet betrokkene precies verteld worden met wie welke gegevens worden gedeeld en waarom. Het verzoek moet proportioneel zijn voor de hulpvraag die er ligt. Veel toestemmingsverklaringen zijn echter te ruim geformuleerd. De Kinderombudsman maakt zich ook zorgen over de hoeveelheid persoonlijke informatie die wordt opgevraagd en gedeeld.

*Cliënten weten niet wat er met hun gegevens gebeurt*

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

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

#### **Aandachtspunt**

- **Ons beleid is mét mensen te praten en niet óver. Het JGT vraagt toestemming voor het uitwisselen van gegevens. Uitwisselen van gegevens is wel nodig om te kunnen samenwerken. Overwegen het onderwerp privacy op te nemen in de werkagenda 2017.**

#### *De grenzen van drang worden opgezocht en overschreden*

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

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

#### **Aandachtspunt**

- **Worden ouders en jeugdigen voldoende geïnformeerd over hun rechten en plichten? is de rol van MEE voor cliëntondersteuning voldoende duidelijk?**

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

Het onderzoek bevestigt de door de Kinderombudsman ontvangen signalen over een toename van het aantal crisisplaatsingen in de gesloten jeugdzorg. Acht van de dertien instellingen schat de verhouding op 70/30 procent waar die voorheen 50/50 procent was. Een instelling schat de verhouding zelfs op 85/15 procent. Dit betekent dat er steeds meer jongeren niet bereikt worden of niet geholpen worden met het reguliere hulpaanbod. Er komt pas hulp op gang als de problemen zijn geëscaleerd, en dat betekent voor jongeren behalve een acuut veiligheidsprobleem ook een onnodige beschadiging en een langer (en duurder) hulpverleningstraject dan wanneer er op tijd was opgeschaald. Bovendien hebben crisisplaatsingen een destabiliserend effect op de lopende behandelgroepen in de jeugdzorgplus, en daarmee een negatief effect op andere jongeren. Oorzaak hiervan lijkt een gebrek aan kennis en handelingsverlegenheid in sommige wijkteams en de afbouw van ingekochte residentiele zorg. Jongeren die uit de gesloten jeugdzorg komen krijgen bovendien te weinig nazorg en begeleiding waardoor ze soms in crisis belanden en teruggeplaatst worden in een gesloten setting. Een crisisplaatsing had volgens jongeren vaak voorkomen kunnen worden als er beter naar hen was geluisterd of eerder beter passende hulp ingezet zou zijn. Ze

benadrukken dat een crisisplaatsing de behandeling niet ten goede komt omdat ze de plaatsing eerst moeten verwerken en er veel onzekerheid over het behandeltraject is.

**Aandachtspunt**

- **Ook in onze regio is er een toename van crisisplaatsingen. Overwegen dit onderwerp op te nemen in de werkagenda.**

### **Bijlage 1: Aanbevelingen van de Kinderombudsman**

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

1. Het Rijk moet als stelselverantwoordelijke voor de jeugdhulp haar ondersteunende, faciliterende en controlerende rol ten opzichte van gemeenten continueren en bijsturen wanneer onwenselijke ontwikkelingen zichtbaar worden. De rechten van kinderen zoals vastgelegd in het Kinderrechtenverdrag zijn hierbij leidend.

2. Alle gemeenten moeten nagaan in hoeverre de in dit rapport geconstateerde knelpunten voor hen spelen. Expliciet moeten gemeenten toewerken naar het wegnemen van drempels in de toegang en verbeteringen in de lokale uitvoering van de jeugdhulp.

3. Rijk en gemeenten moeten in samenspraak met de beroepsgroepen strakkere kaders ontwikkelen voor de inzet van de jeugdhulpinstrumenten 'eigen kracht' en 'drang' door gemeenten en verdere professionalisering bevorderen, zodat voor kinderen nadelig uitwendend gebruik hiervan wordt tegengegaan. Voldoende expertise in de wijkteams is essentieel.

4. Gemeenten moeten een nadere uitwerking maken van de richtlijnen voor het uitwisselen van persoonsgegevens van kinderen tussen wijkteams en de gemeentelijke organisatie, net als die er inmiddels ook is voor uitwisseling tussen jeugdhulpaanbieders en gemeenten. Het gebruik van algemene toestemmingsverklaringen door gemeenten moet daarbij ook nader geduid.

5. Gemeenten moeten bevorderen dat de expertise in de wijkteams toeneemt en adequate nazorg aan nazorg aan kinderen wordt geboden, zodat het aantal crisisplaatsingen in de gesloten jeugdzorg wordt teruggedrongen. Inzet van de spoedmachtiging mag geen gevolg zijn van te lang te lichte hulp.

6. Gemeenten moeten de kwaliteit van diagnostiek en het toekenningsproces voor de jeugdhulp zodanig verbeteren dat deze in lijn is met het IVRK. Aan iedere jeugdhulpbeschikking moet een onafhankelijk belang-van-het-kind-assessment ten grondslag liggen, bij voorkeur opgesteld door een multidisciplinair team. De mening van het kind moet altijd gevraagd en meegewogen worden.

De

## **Bijlage 2 Samenvatting van het rapport**

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

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

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

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

Er gaan al veel dingen goed in de jeugdhulp. Zo zijn er gemeenten, scholen en hulpverleners die echt hun best doen om kinderen te helpen en die daar ook in slagen.