



Referaat evaluatiekader wet – Utrecht, 20 januari 2016



## Evaluatie Jeugdwet

Meer kwaliteit en minder zorgen





# Inhoudsopgave

<b>Voorwoord</b>	<b>4</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>5</b>
Een voorheen versnipperd stelsel	5
Doelen van de Jeugdwet	6
Doel en opbouw van deze notitie	6
<b>2 Het nieuwe stelsel</b>	<b>7</b>
Een overzichtelijker geheel	7
Nog geen ongedeed stelsel	8
<b>3 Eerste ervaringen met het nieuwe stelsel</b>	<b>9</b>
De goede ontwikkelingen	9
De zorgen	9
<b>4 Analyse</b>	<b>11</b>
Een ingrijpende verbouwing	11
Versterking eigen kracht	11
Versterking van de basis, preventie en eerstelijns	11
Minder intensieve zorg nodig betekent ombouwen	12
Meer samenhang in de hulp	14
Ruimte voor de professional	14
Het gedwongen kader	15
De sturing	15
<b>5 Consequenties voor de evaluatie</b>	<b>17</b>
Evaluatie van werk in uitvoering: fasen en focus	17
De correspondentie van doelen en het evaluatiekader	17
De transformatie aan de monitor	18
Naar lerend evalueren	19
<b>6 Samenvatting en conclusie</b>	<b>20</b>
<b>7 Referenties</b>	<b>22</b>
<b>Bijlagen</b>	
1 Doelen transformatie en aandachtsvelden evaluatie	23
2 Onderzoeksvragen Evaluatiekader Jeugdwet geordend naar de doelen transformatie	24



# Voorwoord

De transformatie van het jeugdstelsel is ruim een jaar op weg. Tijd voor velen om uit de eerste ervaringen lering te trekken. Meestal kijkt men daarbij achteruit. ZonMw vroeg ons met een referaat bij te dragen aan de formulering van een opdracht voor de evaluatie van de jeugdwet. Deze evaluatie staat voor 2017 op het programma.

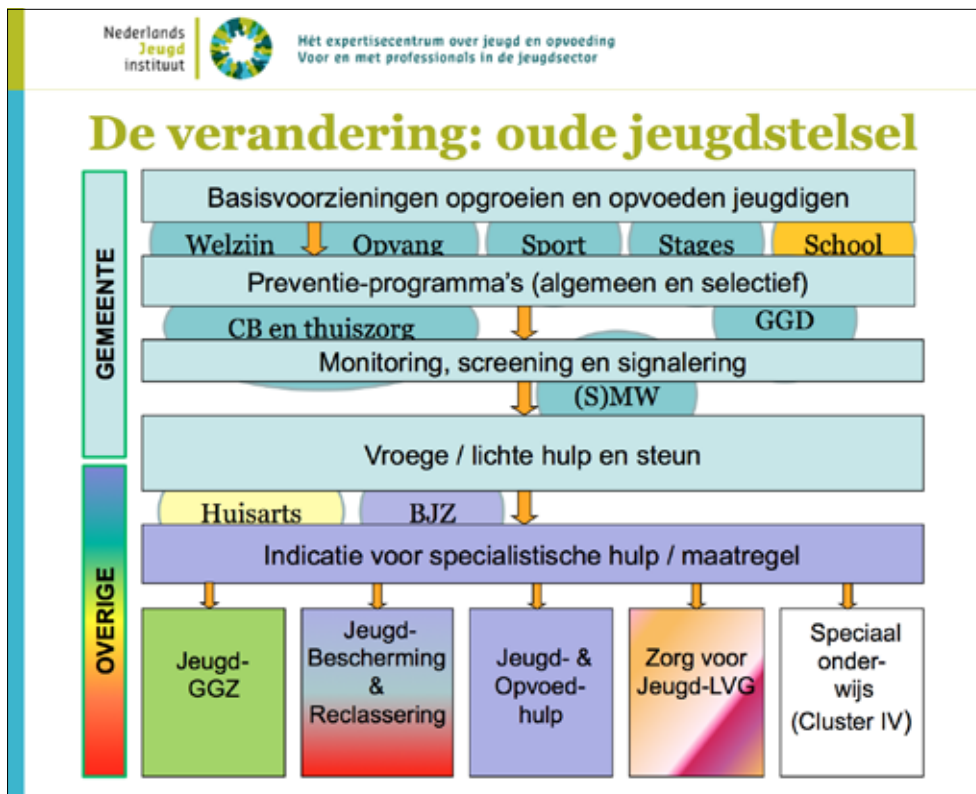
Het maken van een dergelijk referaat vraagt niet alleen om achteruit kijken, maar ook vooruit: wat moet er in die evaluatie aan de orde komen en wat kunnen we ervan verwachten? Onze bevindingen zijn eind januari op twee A4-tjes aan ZonMw gepresenteerd. Dit paper biedt een analyse die aan die presentatie ten grondslag ligt.

De analyse is tot stand gekomen door bestudering van stukken en gesprekken die in het afgelopen jaar zijn gevoerd. We pretenderen daarbij geen volledigheid, maar hopen niettemin op een zinvolle manier bij te dragen aan het antwoord op de vraag: gaat het de goede kant op?

# 1. Inleiding

## Een voorheen versnipperd stelsel

Het jeugdstelsel vóór de Jeugdwet was versnipperd en verkokerd met uiteenlopende sectoren, financiers, wettelijke kaders en beleidscircuits. Figuur 1 geeft daarvan een vereenvoudigde weergave.



Het is niet de bedoeling het oude stelsel uitputtend te behandelen. De hoofdboodschap van de figuur is dat het een bont geheel was:

- Gemeenten verantwoordelijk voor jeugd welzijn, preventief jeugd beleid, jeugd gezondheidszorg (uitgevoerd door onder meer het Consultatiebureau – CB –, de thuiszorg en de GGD), pedagogische ondersteuning;
- Het vaak soms (deels) door gemeente en soms (deels) door onderwijs gefinancierd (school) maatschappelijk werk;
- De provinciaal gefinancierde bureaus jeugdzorg (BJZ) en ambulante en (remi-)residentiële jeugd- en opvoedhulp en pleegzorg;

- De door zorgverzekeraars gefinancierde jeugd-ggz;
- De via zorgverzekeraars en awbz gefinancierde hulp aan jeugdigen met een licht verstandelijke beperking (LVB);
- De jeugdbescherming en jeugdreclassering.
- Afstemming met onderwijs via al de voornoemde partijen.

Er werd veel geïndiceerd voor gespecialiseerde hulp, met navenant stijgende kosten. De gemeenten merkten weinig van die toename van de vraag naar gespecialiseerde zorg; het vormde voor hen geen prikkel om het beleid inzake preventie en vroeginterventie te versterken. Het kwaliteitsbeleid om het stelsel te verbeteren was net zo

versnipperd als het stelsel zelf. De partijen – ook beroepsverenigingen en branche-organisaties<sup>(10)</sup> – waren het erover eens dat jeugdigen met dit stelsel niet optimaal geholpen werden en een stelselwijziging een oplossing zou kunnen bieden.

---

*Jasper is 15 jaar oud. Hij is thuis al jaren een lastig kind, nu een opstandige puber, op school een lastige leerling, hij meldt zich vaak ziek, spijbelt veel, houdt wel van een joint. Zijn ouders en docenten weten niet hoe ze hem moeten aanpakken. Hij dreigt een heuse thuiszitter te worden: geen school, geen werk, geen plek in de hulp. Er zijn al heel wat casemanagers, mentoren, intern begeleiders, hulpverleners aan te pas gekomen, maar het vangnet is zo lek als een mandje door gebrek aan samenwerking.*

---

## Doelen van de Jeugdwet

De versnippering, gebrekkige werking en onbeheersbaarheid van het stelsel gaf aanleiding tot de huidige, ingrijpende transformatie die met de Jeugdwet is ingezet. Het doel van het nieuwe stelsel is om het jeugdbeleid en de voorzieningen efficiënter en effectiever te maken ‘met het uiteindelijke doel het versterken van de eigen kracht van de jongere en van het zorgend en probleemoplossend vermogen van diens gezien en sociale omgeving.

Decentralisatie van alle jeugdhulp naar gemeenten schept hiertoe de bestuurlijke en financiële randvoorwaarden voor een omslag (transformatie) naar:

1. preventie en uitgaan van eigen verantwoordelijkheid en eigen mogelijkheden (eigen kracht) van jeugdigen en hun ouders, met inzet van hun sociale netwerk;
2. demedicaliseren, ontzorgen en normaliseren door onder meer het opvoedkundig klimaat te versterken in gezinnen, wijken, scholen en in voorzieningen als kinderopvang en peuterspeelzalen;
3. eerder de juiste hulp op maat te bieden om het beroep op dure gespecialiseerde hulp te verminderen;
4. integrale hulp aan gezinnen volgens het uitgangspunt ‘één gezin, één plan, één regisseur’; door ontschotting van budgetten ontstaan meer mogelijkheden voor betere samenwerking en innovaties in ondersteuning, hulp en zorg aan jeugdigen en gezinnen;

5. meer ruimte voor professionals om de juiste hulp te bieden door vermindering van regeldruk; betrekken professionals die sociale netwerken in de omgeving van het gezin weten in te schakelen en die kunnen samenwerken met vrijwilligers en familieleden en hun kracht weten te benutten.’ (Jeugdwet, Memorie van Toelichting)

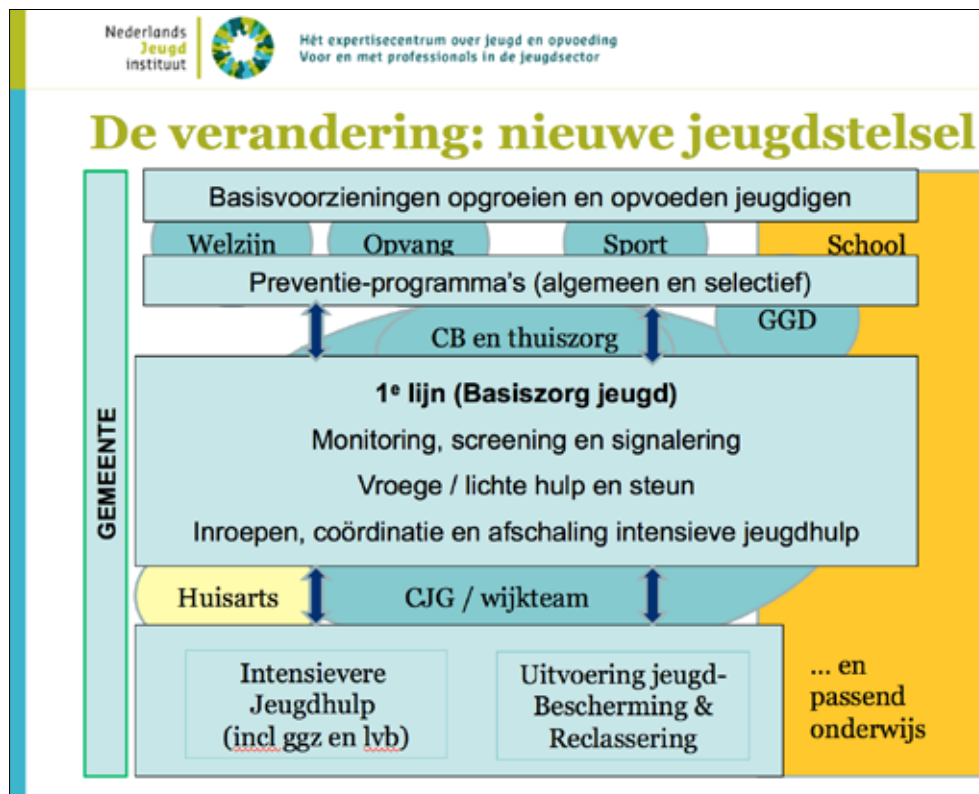
## Doel en opbouw van deze notitie

In deze notitie staan we stil bij de vraag hoe te evalueren is of de Jeugdwet aan deze doelen beantwoordt. Deze reflectie gebeurt op verzoek van ZonMw die van WVS de opdracht heeft gekregen om de uitvoering van een dergelijke evaluatie te organiseren. Verzocht is om bij de onderhavige bijdrage – naast een algemene blik – ook het perspectief te nemen van de beroepspraktijk: hoe zou vanuit dat licht bezien de evaluatie ingevuld moeten worden? Om op die vraag antwoord te geven staan we in paragraaf 2 eerst kort verder stil bij de inrichting en de doelen van het nieuwe stelsel. Daarna geven we in paragraaf 3 een impressie van de evaluaties tot nu toe, om vervolgens in een nadere analyse in paragraaf 4 een aantal meer basale kwesties aan te kaarten die in de ontwikkelingen lijken te spelen. In paragraaf 5 komen de consequenties van het voorgaande voor de evaluatie van de wet aan bod. Paragraaf 6 besluit met de belangrijkste conclusie.

## 2. Het nieuwe stelsel

### Een overzichtelijker geheel

Onderstaand figuur is een vereenvoudigde weergave van ons nieuwe stelsel. Het oogt ten opzichte van het oude stelsel een stuk overzichtelijker.



Het nieuwe stelsel bestaat grofweg uit vier delen.

- Ten eerste de **basisvoorzieningen**, dat wil zeggen de kinderopvang, de scholen, sportvoorzieningen, stagevoorzieningen voor jongeren etc. Deze leveren een belangrijke bijdrage aan het gewoon opvoeden en opgroeien van jeugdigen. De professionals en vrijwilligers die daar werken zijn belangrijke medeopvoeders met de ouders.
- Dan is er de **preventie**. Dat gebeurt voor een deel via landelijke voorlichtingscampagnes (zoals de advertenties en TV-spots gericht op ouders om kinderen geen alcohol te laten drinken), de jeugdgezondheidszorg, het internet (bijvoorbeeld [www.opvoeden.nl](http://www.opvoeden.nl)), de voor- en vroegschoolse educatie (VVE) en programma's als De Vreedzame School

(zie [www.devreedzameschool.nl](http://www.devreedzameschool.nl)). Daarnaast zal de meer individueel gerichte preventie vooral vanuit de eerstelijns worden geboden.

- Tot de **eerstelijns**, ook wel basiszorg genoemd, zijn te rekenen de signalerings-, advies- en ondersteuningstaken van de jeugdgezondheidszorg (CB, thuiszorg, GGD), het centrum voor jeugd en gezin, het wijkteam en de huisartsen. Die eerste lijn is een belangrijk onderdeel, want hier vindt de signalering plaats, er wordt lichte, vroegtijdige en vrij-toegankelijke hulp en ondersteuning geboden, en waar nodig wordt er intensievere hulp ingeroepen. Het moet als een soort pedagogische huisartsenpost werken: generalisten in de eerstelijns zijn in staat om de basisvoorzieningen te versterken met advies en consultatie, ze kunnen

veel voorkomende vragen van jeugdigen en opvoeders helpen beantwoorden met licht ambulante zorg. Ze vormt ook de toegang naar intensievere hulp, biedt de coördinatie en verzorgt de uitgang voor die hulp. Een bijzondere eerstelijnsvoorziening is Veilig Thuis (een voorziening die onder de WMO valt), waar vragen, signalen en zorgen met betrekking tot kindermishandeling en huiselijk geweld zijn te stellen en van waaruit acties om mishandeling en geweld te stoppen zijn te nemen.

- De **intensievere hulp** is in het nieuwe stelsel gebundeld. Voorheen was de gemeente al verantwoordelijk voor het preventieve jeugdbeleid en de jeugdgezondheidszorg, nu is daar ook de financiële en bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de intensievere hulp bijgekomen. De intensievere hulp is niet vrij-toegankelijk; er is een beschikking nodig om deze te krijgen.

Een cruciale samenwerkingspartner van de gemeente is het onderwijs en het passend onderwijs. Die samenwerking is van belang over de hele linie: van basisvoorziening tot integrale hulp. De gemeente wordt geacht het jeugdbeleid met het onderwijs af te stemmen via onder meer het OGOO (op overeenstemming gericht overleg).

### Nog geen ongedeelde stelsel

De hier geschetste onderdelen moeten in de praktijk minder gescheiden zijn dan wellicht hier gesuggereerd wordt. Het idee is dat bijvoorbeeld professionals in de eerste lijn hun diensten in de kinderopvang en de scholen kunnen uitvoeren. Intensievere hulp vindt idealiter in samenhang daarmee plaats en komt dus zoveel mogelijk naar de leefwereld van de ouders en jeugdigen toe. Van belang is daarbij te signaleren dat de jeugdwet niet alle domeinen dekt die voor de jeugd en opvoeding relevant zijn. Bijvoorbeeld, het onderwijs kent zijn eigen wetgeving en bestuurlijk kader, de jeugdgezondheidszorg valt onder de Wet Publieke Gezondheid, Veilig thuis valt onder de WMO, zorg voor kinderen met een beperking voor een deel onder de Wet Langdurige Zorg, etc. Doordat een aantal van deze domeinen onder de verantwoordelijkheid van de gemeenten zijn gekomen, moet het wel beter mogelijk zijn om meer samenhang tot stand te brengen.

---

*De leerplichtambtenaar krijgt van de school de melding dat Jasper veel spijbelt. Hij informeert in overleg met Jasper, de ouders en school bij de verschillende betrokkenen wat er aan de hand is en ziet een bekend patroon van veel partijen die weinig samenwerken. Gek genoeg is er ook nooit een gesprek geweest met Jasper zelf, de ouders en de mentor over wat de jongen wil en waarom hij zijn school zou willen afmaken. Dat gesprek komt er. Jasper wil het liefst zo snel mogelijk werken. Maar hij snapt dat dat met zijn huidige gedrag er niet van komt, want hij haalt zo geen diploma en er zal geen baas zijn die het aandurft hem in dienst te nemen. Ze maken de volgende afspraken:*

- *Jasper gaat naar school; twee leerlingen worden zijn maatje om hem daarbij te helpen, hem uit bed te bellen als dat moet; de mentor houdt bij of het spijbelen is gestopt;*
- *Bij ziekmeldingen beoordeelt de schoolarts of hij thuis mag blijven;*
- *Jasper en zijn ouders volgen een cursus bij de jeugdhulp om beter met conflicten op te kunnen gaan;*
- *De leerplichtambtenaar regelt een stage bij een bedrijf waar hij wellicht later een parttime baantje kan krijgen; de baas van dat bedrijf kent jongens als Jasper, is sympathiek maar ook streng. Precies wat Jasper nodig heeft, vindt hijzelf ook.*

*Zo komen er verschillende domeinen bij elkaar: het onderwijs, de handhaving van de leerplicht door de gemeente, de jeugdgezondheidszorg, de jeugdhulp en het bedrijfsleven. Het kan voor de toekomst van Jasper bepalend zijn of hier een goede samenwerking tussen tot stand komt.*

---



## 3. Eerste ervaringen met het nieuwe stelsel

De wet is bij het schrijven van dit stuk krap een jaar in werking. Eerste beelden van wat goed gaat en wat problemen geeft zou verder richting kunnen geven aan de evaluatie. Een lastig punt daarbij is dat de rapportages die tot nu toe zijn verschenen vanuit wetenschappelijk oogpunt de nodige manco's vertonen, met name waar het gaat om de replicerbaarheid en representativiteit. Maar los daarvan, wat is op dit moment te zeggen over wat goed lijkt te gaan en wat zorgpunten zijn?

### De goede ontwikkelingen

In de eerste plaats is te zeggen dat de basis van de jeugdhulp staat, het stelsel draait door<sup>(11; 16)</sup>. De continuïteit van zorg in 2015 lijkt gerealiseerd<sup>(1; 13)</sup> en er lijken geen grote gaten te vallen in het aanbod (1). De toegang wordt herkenbaarder en langzaamaan sterker. De meeste cliënten zijn positief over kwaliteit hulp<sup>(1; 23)</sup>. Ook is er veel commitment bij alle partijen is als het gaat om de transformatie-doelen<sup>(11; 19)</sup>. In een notitie over het toekomstige zorglandschap<sup>(19)</sup> zeggen de VNG en sectorvertegenwoordigers dat een 30% reductie van de intensieve hulp mogelijk is als je de basisvoorzieningen, preventie en de eerste lijn goed versterkt, onder meer met gebruik van kennis uit de intensieve zorg. Een zorgaanbieder zei: 'Als we het goed aanpakken loopt de intensieve zorg voor een deel vanzelf leeg.'

### De zorgen

Maar er zijn ook flinke zorgen. We zullen daarbij niet een herhaling geven van wat in de kranten en op twitter te lezen is. We volstaan ermee de zorgen samen te vatten in vijf hoofdpunten

#### De fundamenteën: transformatie en schaal

In de eerste plaats zijn er vragen over de fundamenteën van de hele operatie. De Jeugdwet veronderstelt dat de transitie gepaard gaat met een ingrijpende transformatie van het stelsel. De focus lijkt daarmee er gericht te zijn op het doel van 'minder intensieve zorg', Versterking van het pedagogisch klimaat in gezinnen en de basisvoorzieningen en de preventie komt vooralsnog minder aan bod. In dat licht is te begrijpen dat een aantal partijen constateert dat de transformatie nog echt op gang moet komen.<sup>(2; 13)</sup>

Een belangrijke kwestie die daarmee verband lijkt te houden is de spanning tussen enerzijds de decentralisatie naar ruim 390 gemeenten en anderzijds de domeinen en taken die om een meer regionale aanpak vragen om de transformatie tot een succes te maken. De administratieve lasten lijken enorm te groeien<sup>(8; 11; 16)</sup>; een gebrek aan standaardisatie over de vele gemeenten is daaraan mede debet. Ook leidt het tot aansluitingsproblemen met regionale zorgaanbieders en onderwijsregio's.

#### Weinig zicht op kwaliteit

In de tweede plaats zijn er zorgen over de kwaliteit. Die zorgen spitsen zich toe op de toegang. Veel partijen vinden dat die nog niet op orde is<sup>(1; 2; 8; 11; 13; 15; 17)</sup>. Er is veel verwijzing via huisartsen naar de Jeugd-ggz, waardoor daar wachtlijsten ontstaan, terwijl andere zorgaanbieders minder instroom dan gebruikelijk hebben, of onvoldoende de mogelijkheid bestaat om alternatieve oplossingen te zoeken voor de ondersteuningsvraag<sup>(1; 2; 11; 15; 17)</sup>. Met de twijfels over het functioneren van de wijkteams is onduidelijk of die verminderde instroom nu goed is of niet. Ook zijn er zorgen over het functioneren van de toeleiding naar en handswijze van de Veilig Thuis voorzieningen.<sup>(6)</sup>

Maar wat compliceert is dat we sinds jaar en dag weinig weten over wat de kwaliteit is van alle voorzieningen: de basisvoorzieningen, de preventie en de intensievere zorg. Straks hebben we misschien wel een goed wijkteam, maar krijgt die niet teveel op zijn dak omdat de pedagogische kwaliteit en veiligheid van de ondersteuning door de jeugdgezondheidszorg, het onderwijs, de kinderopvang, de buitenschoolse opvang en de vrijetijdsvoorzieningen niet zijn mee-ontwikkeld? Kan het wijkteam en Veilig Thuis wel een beroep doen op voorzieningen voor intensieve zorg die een kosteneffectief aanbod hebben? Kunnen de specialistische voorzieningen die niet anders dan bovenregionaal of landelijk kunnen functioneren wel in een lokaal-gedecentraliseerd stelsel goed blijven werken? Het basale probleem is dat die algemene kwaliteitsvragen te weinig aandacht krijgen.

### **Gebrek aan gedeelde sturingsvisie**

Derde probleem is dat er weinig gedeelde sturingsvisie lijkt te zijn op hoe je in de sector op kwaliteit kunt inkopen en sturen, hoe de publieke verantwoording in dat licht moet plaatsvinden en welke speelvelden daarin zijn. Er wordt in rapportages gesignaleerd dat er veel wantrouwen is tussen gemeenten en zorgaanbieders en dat gemeenten op de stoel van de professionals en professionele instellingen gaan zitten<sup>(15)</sup>. De kritiek luidt dat de transformatie vooral bureaucratisch en beheers-technisch wordt aangevlogen. Ook daardoor lijken de administratieve lasten te groeien, met geregeld vragen over wat wel en niet kan binnen de privacyregels<sup>(8; 11; 16)</sup>, mede omdat elke gemeente zijn eigen sturings- en verantwoordingsmodel hanteert. Het speelveld van de gemeenten is voor professionals die met verschillende gemeenten te maken hebben te versnipperd en de ruimte van gemeenten enerzijds en die van de professionals en professionele organisaties anderzijds zijn te weinig gedefinieerd.

### **Afhankelijkheid**

Het vierde probleem houdt verband met het derde en is dat een aantal partners voor de gemeenten buiten de directe sturing van deze overheid liggen. De gemeente is echter wel afhankelijk van deze partners als het gaat om het succes van het jeugdbeleid. Het gaat daarbij niet alleen om de jeugdhulpprofessionals die ruimte moeten hebben. We denken ook aan bijvoorbeeld het onderwijs en de huisartsen. De samenwerking met het onderwijs komt niet overal goed van de grond<sup>(11)</sup>. Dat geeft zorgen omdat die partij van groot belang is om een sterke pedagogische basis voor jeugdigen te creëren, een effectief antwoord te geven op veel voorkomende vragen en problemen en integrale zorg te bieden aan jeugdigen die dat nodig hebben. Samenwerking met de huisartsen is essentieel om een sterke eerstelijns te maken en de toestroom naar de jeugd-ggz in goede banen te leiden. De vraag die zich hier voordoet is: wat te doen als de samenwerking niet goed van de grond komt of stopt? Een gemeente heeft dan niet vaak de positie om maatregelen op te leggen. Bij uitstek is de gemeente hier in de rol van netwerkende overheid die partijen moet interesseren en binden om gemeenschappelijke maatschappelijke ambities te realiseren. Dat is voor gemeenten geen gemakkelijke opgave, inhoudelijk niet, maar ook niet als het gaat om de vraag hoe zij hun rol daarin publiek kunnen verantwoorden. Dat is zoeken en leren.<sup>(12)</sup>

### **Financiële druk**

En als laatste hoofdpunt geldt dat de hele transformatie onder een enorme druk is gezet door forse bezuinigingen en de implementatie van een nieuw verdeelmodel, waardoor sommige gemeenten nog veel meer gekort worden dan aanvankelijk was ingecalculleerd. Gemeenten signaleren dat hierdoor de uitvoering van taken en de vernieuwing in de knel dreigen te komen.<sup>(17)</sup> Dan krijg je snel dat er wachlijsten ontstaan en investeringen in innovatie en transformatiekracht moeten concurreren met bezuinigings- en overlevingsdrift<sup>(2; 14)</sup>. Dan dreigt de eerder genoemde 30% reductie van de intensieve zorg een taakstelling op zich te worden en niet meer een uitkomst van een geslaagde transformatie.

---

*Om de jeugdhulp te regelen neemt de leerplicht-ambtenaar contact op met het wijkteam, want daar weten ze welke aanbieders de gemeente heeft gecontracteerd voor de te volgen cursus. Hij komt terecht bij een maatschappelijk werker die hij nog niet kent. Zij stelt voor om eerst een keukentafelgesprek te houden. De leerplicht-ambtenaar zegt dat ze volgens hem dat gesprek al hebben gehad, maar dan op school. Maar de maatschappelijk werker houdt vol. Een dag later belt de maatschappelijk werker terug. Ze verontschuldigd zich. Een keukentafelgesprek is natuurlijk helemaal niet nodig, want er ligt al een duidelijke afspraak. Het is voor haar nog een beetje zoeken hoe de toegang naar de jeugdhulp soepel vorm kan krijgen. Vanaf nu spreken ze af korte lijntjes te houden. Het plan is om nog dit jaar met de school en stage-instellingen een heldere afspraak te maken over aanpak van schooluitval. Ook de preventie krijgt daarbij veel aandacht; een goede signalering en interventie bij verzuim is daarbij een speerpunt.*

---

## 4. Analyse

### Een ingrijpende verbouwing

De zorgen die hierboven zijn geschetst, zijn niet in isolatie te begrijpen. Kijken we naar de doelen van de Jeugdwet dat blijkt het te gaan om een ingrijpende stelselombouw die groter is dan de reikwijdte van alleen de jeugdwet.

Kortweg staat het volgende te gebeuren:

- Er moet op termijn minder intensieve hulp nodig zijn, niet alleen omdat we willen dat jeugdigen zo gezond en veilig mogelijk opgroeien, maar ook om de kosten die met het stijgende zorggebruik gemoeid zijn te beperken. Die beteugeling van de vraag naar intensieve hulp moet gebeuren door versterking van de eigen kracht, het pedagogisch klimaat in de basisvoorzieningen en de kwaliteit van de eerstelijns.
- Ten tweede moet er meer samenhang komen in de hulp door ontschotting van subsectoren, werken met één gezin, één plan, één regisseur' en samenwerking met het onderwijs en andere partners in het sociale domein.
- Ten derde gaat het om verminderen van regeldruk om meer ruimte voor professionals te maken, zodat ze juiste hulp kunnen bieden. Dat 'juist' is in dit licht maar op één manier uit te leggen: zo passend (effectief) mogelijke hulp.

Volgens ons doorgronden veel partijen nog niet voldoende wat de werkelijke betekenis van de transformatie is.

Van belang is om de verbouwing die deze transformatie impliceert nader onder de loep te nemen om te begrijpen hoe ingrijpend het proces feitelijk is. In deze paragraaf gaan we daar nader op in.

### Versterking eigen kracht

Het eigen kracht-doel van de wet wekt wellicht de suggestie dat dit te vertalen is als eigen verantwoordelijkheid van opvoeders en een daaraan sterke terughoudendheid bij de inzet van jeugdhulp. Het is inderdaad zo dat ouders primair verantwoordelijk zijn voor de opvoeding van hun kinderen. Maar – zoals De Winter betoogt – zijn de bredere familie, buurtgenoten andere volwassenen om het kind en beroepsopvoeders zoals pedagogisch medewerkers in de kinderopvang en leerkrachten van de school daarbij van groot belang. Zij vormen de

pedagogische civil society (PCS). Volgens de Denktank Transformatie Jeugdinstel(3) - kortweg ook wel de T-Tank genoemd - kan door deze opvoedomgeving te versterken de specialistische zorg voorbehouden blijven aan jeugdigen en gezinnen die dit echt nodig hebben. De versterking van de eigen verantwoordelijkheid en eigen kracht van jeugdigen en hun ouders, met inzet van hun sociale netwerk gebeurt echter vaak niet vanzelf. Het vraagt om impulsen, aanjaagkracht om die versterking op gang te brengen. Paradoxaal genoeg zijn het professionals van instanties als het Centrum voor Jeugd en Gezin die de afgelopen jaren daar belangrijke initiatieven in hebben genomen met programma's als 'Allemaal opvoeders' (7; 18). Met andere woorden, de versterking van de eigen kracht van opvoeders en sociale netwerken vraagt geregeld een actief beleid van lokale overheden en instanties om initiatieven in dat verband aan te jagen.

Daarnaast geldt dat versterking van eigen kracht ook een belangrijk doel van jeugdhulp is. Dat is niet nieuw. Al lang geldt in de jeugdhulp dat de inspanningen erop moeten zijn gericht om duurzame effecten te sorteren. Dat kan alleen als de hulp is gericht op versterking van het probleemoplossend vermogen van jeugdigen en opvoeders (vroeger noemden we dat 'empowerment' en 'herstel van autonomie') en versterking van het sociale netwerk.

Ergo, het eigen kracht-doel van de wet is niet alleen te vertalen als eigen verantwoordelijkheid van ouders en terughoudendheid bij de inzet van jeugdhulp, maar vraagt ook om doelgericht jeugdbeleid met de inzet van professionals vanuit de eerstelijns als aanjagers (met initiatieven á la 'Allemaal opvoeders') en om jeugdhulp gericht op herstel of bevordering van de autonomie van jeugdigen en opvoeders. Dat vraagt om professionals die vaardig zijn om dit te doen, gebruikmakend van kennis en methoden die hen daarbij helpen. Het zal nodig zijn die professionals, kennis en methoden meer in te gaan zetten.

### Versterking van de basis, preventie en eerstelijns

De wet beoogt dat alledaagse problemen in goede banen worden geleid door het pedagogisch klimaat te versterken in de basisvoorzieningen, door meer te doen aan preventie

en door de opbouw van een sterke eerstelijns ('de pedagogische huisartsenpost'). Het idee is dat daarmee veelvoorkomende vragen en problemen met een goede pedagogische aanpak in goede banen zijn te leiden of – als dat onvoldoende soelaas biedt - met lichte hulp verholpen worden. Die versterking vraagt onder meer om een aanpassing van de opleiding van beroepsopvoeders, zodat ze beter met de diversiteit van jeugdigen – en daaraan verbonden specifieke didactische en pedagogische aanpak – om kunnen gaan<sup>(3: 4)</sup>.

Opmerkelijk in dat verband is dat de Jeugdwet weinig gaat over de versterking van de pedagogische basis en de preventie. Dat is logisch omdat de wet vooral gaat over jeugdhulp, niet over voorzieningen als VVE, peuterspeelzalen, kinderopvang, voorzieningen voor sport en spel, onderwijs en jeugdgezondheidszorg. Voorzieningen buiten jeugdhulp zijn merendeels in andere wetgeving geregeld. Maar daarmee zijn de effecten van de jeugdwet moeilijk in isolatie zijn te bepalen. De evaluatie van de jeugdwet heeft in die zin een veel beperktere reikwijdte dan de evaluatie van de transformatie.

De eerstelijnsvoorziening – het wijkteam, het eij of een andere voorziening – vervult een cruciale rol in het nieuwe stelsel. Het vormt de post van waaruit onder meer via consultatie en advies de professionals in de basisvoorzieningen ondersteund en versterkt worden. De opvatting heerst dat dit vraagt om een nieuw soort professional: generalisten die de basis weten te versterken, zoveel mogelijk zelf ook vragen van jeugdigen en opvoeders afdoende kunnen beantwoorden en tijdig gespecialiseerde vormen van hulp erbij halen. Dit soort professionals zijn er volgens de eerder genoemde T-Tank<sup>(1)</sup> nog weinig; bestaande zorgaanbieders trekken niet zomaar een blik generalisten op. Die moeten voor een

belangrijk deel nog opgeleid worden. Er dus ook hier een investering nodig, nu in de capaciteit en effectiviteit van de eerstelijns.

Overigens waarschuwt de T-Tank ervoor dat de eerste lijn te gemakkelijk verengd wordt tot uitsluitend het domein van de generalisten. Sommige specialistische hulp is bijvoorbeeld veel efficiënter direct in te zetten voor consultatie, kortdurend advies of behandeling, bijvoorbeeld voor de ondersteuning van ouders met kinderen met autisme. Bij gemeenten constateren we geregeld huiver om deze specialisten in de eerste lijn in te zetten. Goed is te bezien waarom die huiver bestaat en wat er voor nodig is – ook van de kant van de professionals - om die weg te nemen.

### Minder intensieve zorg nodig betekent ombouwen

Versterking van de eigen kracht, de basisvoorzieningen, preventie en eerstelijns impliceert een ombouw van een stelsel dat tot voor kort gekenmerkt werd door een groei van het zorggebruik. Groei moet krimp worden via innovatie. Dat gaat gepaard met een forse bezuiniging. Onderstaand schema, inclusief de toelichting afgeleid van een eerdere publicatie<sup>(21)</sup>, laat zien wat dit betekent. De figuur schetst een fictieve ontwikkeling van de basis, preventie, eerstelijns en intensievere jeugdhulp en de daaraan verbonden verdeling van budget. De percentages geven de relatieve verdeling over de posten aan, uitgaand van het budget 2013-2014 (budget X), dat als grondslag is gebruikt om de korting op het naar de gemeente te decentraliseren bedrag te bepalen. Doel van het plaatje is niet een voorzet te geven van de verdeling over de posten, maar om te laten zien wat een ombouwoperatie kan betekenen.

#### Verdeling budget X volgens getrapte aanpak transformatie: een fictief scenario

Post	Verdeling middelen t.o.v. 2014			
	2015	2016	2017	2018
Korting	5%	7,5%	10%	15%
Innovaties in benutting en versterking eigen kracht (PCS)	5%	10%	12,5%	15%
Versterking basisvoorzieningen, preventie en eerstelijns	10%	12,5%	17,5%	20%
Geschatte continuering aanbod intensievere jeugdhulp	80%	70%	60%	50%

Noot: PCS = Pedagogische Civil Society

In het scenario loopt de korting op tot 15% van budget X in het laatste jaar. De tabel geeft aan dat volgens dit scenario het bestaande zorgaanbod binnen vier jaar een halvering van het budget tegemoet kan zien. Er blijft in absolute zin nog een groot bedrag over, maar we moeten niet vergeten dat het hier om gespecialiseerde en soms dure voorzieningen gaat. Halvering van het budget voor deze voorzieningen in vier jaren is bijzonder ingrijpend. Het houdt onder meer een verlegging van verwijfsstromen in, het sluiten van afdelingen of hele voorzieningen en het voor die tijd realiseren van een inhoudelijk en professioneel te verantwoorden alternatief. Het is ook een kostbare operatie, omdat bij afbouw van voorzieningen altijd frictiekosten zijn gemoeid. Die zijn in de tabel niet meegerekend. Daar komt bij dat het hier geschetste scenario een simpele schatting is, zonder een gedegen analyse naar de vraag welk aanbod verantwoord is gezien de vragen en problemen van jeugdigen en gezinnen.

Ook in termen van investeringen is de operatie ingrijpend. Meer geld voor bijvoorbeeld preventie en eerstelijns betekent niet automatisch ook dat dit goed weg te zetten is. Het vraagt van gemeenten en betrokken professionals en professionele organisaties een enorme inspanning en innovatieve kracht om de versterking van de eigen kracht, basis, preventie en eerste lijn in korte tijd met succes door te voeren. Het gaat hier immers niet om het neerzetten van een nieuw gebouw of het aanleggen van een veiliger fietspad voor scholieren. Het is een ombouw van professionele praktijken die juist de afgelopen decennia – getuige de vele pogingen om de werking van het stelsel te veranderen - moeilijk bleken te veranderen.

Vanuit de beroepspraktijk gezien ligt hier dan ook geen malse opgave. Het vraagt de nodige her- en bijscholing van professionals op diverse plaatsen in het stelsel om hun rol goed te gaan vervullen. Het is geen peulenschil om als professionals binnen vier jaren een goed functionerende en praktijk te realiseren, tegelijk veel vernieuwing te entameren en bestaand aanbod om te bouwen zonder verlies van benodigde expertise. De generalisten vormen zelfs een hele nieuwe beroepsgroep. Tel er maar rustig 10 jaren voor uit voordat dit alles zorginhoudelijk goed op orde is.

---

*Plan B is een kleine, lokale instelling die veel ervaring heeft met jeugdigen als Jasper. Het biedt cursussen voor de jongeren en hun ouders om conflicten met elkaar op een goede manier op te lossen. De instelling heeft echter al zoveel aanmeldingen gekregen, dat er een wachtlijst dreigt te ontstaan. Dat komt onder meer omdat het wijkteam minder snel naar intensieve hulp verwijst, maar zoekt naar effectieve, lichte vormen van hulp in samenhang met maatregelen op school. Plan B blijkt daar veel succes in te boeken. Plan B wil nu gaan samenwerken met een grote zorgaanbieder om capaciteitsuitbreiding te realiseren. Maar het wijkteam is er huiverig voor om ook naar hulpverleners die van die zorgaanbieder afkomstig zijn te gaan verwijzen. Leveren die echt wel hetzelfde als Plan B? Maar ja, het alternatief is dat Jasper en zijn ouders een tijd moeten wachten tot ze de cursus kunnen doen. Haakt Jasper dan niet af? Jasper en zijn ouders krijgen snel hun cursus.*

---

## Meer samenhang in de hulp

De wet beoogt ook meer samenhang in het aanbod door ontschotting van voorheen door financieringsstromen en wetten gescheiden subsectoren, één gezin, één plan, één regisseur en een goede samenwerking met het onderwijs en andere partners in het sociale domein (zoals voorzieningen voor werk en inkomen, schuldhulp etc). De wet voorziet zoals we in de tweede paragraaf lieten zien al voor een belangrijk deel in die ontschotting.

De vraag is nog wel of die ontschotting in de praktijk zich vertaalt naar daadwerkelijk eenvoudiger zorgarrangementen voor gezinnen. In de praktijk zien we dat de jeugdhulpinstellingen nog veel volgens de oude financieringsstromen georganiseerd blijven (jeugd-ggz, jeugd- en opvoedhulp, jeugd-ivb). Het principe van één gezin, één plan, één regisseur leidt wellicht wel tot meer samenhang, maar niet noodzakelijk tot eenvoudiger arrangementen als elke instelling en elke professional daarin zij eigen bijdrage wil blijven leveren. Werkelijke ontschotting moet zich ook vertalen in 'minder smoelen' in de ondersteuning van gezinnen<sup>(20)</sup>. Meer samenhang in de hulp betekent vanuit het oogpunt van transformatie ook delegeren en saneren. Het kan in dat licht al heel informatief zijn om het aantal betrokken jeugdhulpverleners bij gezinnen simpelweg te gaan turven: neemt dat door de transformatie af?

Voor professionals geldt dat de ontschotting niet betekent dat ze ook hun specialismen of bijzondere blik als pedagoog, arts of jeugdbeschermer moeten opgeven. Die verschillende perspectieven hebben hun waarde. Wel wordt van hen verwacht dat ze zich meer als 'T-shaped professional' ontwikkelen:

- met een brede blik in staat om veel alledaagse problemen van cliënten in goede banen te leiden, veel kennis van de sociale kaart en goed in staat om samen te werken;
- met specifieke kennis op bepaalde terreinen, zodat ze in de samenwerking meerwaarde hebben te bieden.

Deze T-shape geldt zowel voor generalisten als voor specialisten. Dit profiel moet ervoor zorgen dat professionals meer handelingsrepertoire hebben en minder alleen binnen hun specialisme kunnen opereren. In welke mate de huidige professionals aan dit profiel voldoen, is niet bekend. Voor zover ze nog niet aan dit profiel voldoen, zullen ze ervoor opgeleid moeten worden.

Van belang is verder te constateren dat er op het terrein van jeugd en gezin nog voorzieningen bestaan die onder andere wetten vallen, zoals de jeugdvoorzieningen die onder de WMO vallen (bijvoorbeeld Veilig Thuis), de jeugdgezondheidszorg die valt onder de Wet Publieke Gezondheid, de verwijzing naar de jeugdhulp via de artsen, regelingen omtrent het passend onderwijs, de intensieve zorg voor jeugdigen met een beperking in de wet langdurige zorg, de voorzieningen voor werk en inkomen. Belangrijk voordeel van het nieuwe stelsel is dat de gemeente ook voor onder meer de uitvoering van de WMO en jeugdgezondheidszorg verantwoordelijk is. Maar gek genoeg staat in het evaluatiekader alleen de vraag in hoeverre de jeugdwet heeft bijgedragen aan de realisatie van een effectieve verbinding tussen jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering enerzijds en de domeinen van onderwijs, werk en inkomen en veiligheid anderzijds. De vraag wordt niet andersom gesteld: in hoeverre hebben andere wetten ertoe bijgedragen (of verhinderd) dat die effectieve verbinding tot stand komt?

## Ruimte voor de professional

Verminderen van regeldruk om meer ruimte voor professionals te maken kan geen doel op zich zijn. Het moet uiteindelijk leiden tot zorg die kosten-effectief is. De ruimte die ontstaat moet daarom op een goede manier ingevuld worden. Voor professionals kan dat paradoxaal genoeg inhouden dat zij meer gaan werken met gebruikmaking van methodieken en richtlijnen die aangeven welke zorg naar de stand van kennis is aangewezen bij uiteenlopende vragen en problemen van cliënten. Professionals kunnen van die methodieken en richtlijnen afwijken; de regel die daarbij geldt is dat zij onder meer met behulp van intervisie of supervisie op hun keuzes reflecteren en goed monitoren of zij uiteindelijk doeltreffende zorg leveren. Zonder een dergelijke invulling van de ruimte onderscheidt de professional zich niet van de leek.

De ruimte is te creëren door de twee speelvelden die we eerder noemden goed te definiëren:

- welke regels zijn minimaal nodig om de gemeente goed haar werk als overheid en inkoper te kunnen laten doen, zodat zij de doelen van de wet kan realiseren;
- aan welke regels moet de professional zich houden om voor cliënten aanvaardbare, passende (i.e. kosteneffectieve) en professioneel verantwoorde zorg te leveren en daar steeds beter in te worden.

Zoals in paragraaf 3 gesignaleerd, zijn momenteel deze speelvelden in de praktijk vaak nog niet goed gedefinieerd. Van belang is dat de komende jaren hier meer helderheid in komt.

### Het gedwongen kader

Als het gaat om de voorzieningen voor de veiligheid van het kind en de samenleving is het nieuwe stelsel voor een relatieve buitenstaander niet gemakkelijk te doorgronden. Het bekende Advies- en Meldpunt Kinder mishandeling (AMK) is onderdeel geworden van Veilig Thuis, dat onder de WMO valt en een grotendeels preventieve taak heeft gekregen. De Raad voor de Kinderbescherming adviseert als onafhankelijk orgaan (onder verantwoordelijkheid van de minister van V&J) de rechter als het gaat om het al dan niet nemen van maatregelen op het terrein van jeugdbescherming en de rechten of officier van justitie als het gaat om een jeugdreclasseringsmaatregel. De wettelijke kaders voor deze maatregelen zijn de nieuwe kinderbeschermingswet en het jeugdstrafrecht. De uitvoering van de maatregelen vallen onder de Jeugdwet en dus onder de gemeentelijke verantwoordelijkheid. Deze uitvoering vindt concreet plaats door gecertificeerde instellingen die boven-regionaal zijn georganiseerd.

Ook op deze terreinen is belangrijke vernieuwing gaande - zoals de aanpak van huiselijk geweld en de jeugdbescherming nieuwe stijl (zie o.a. [www.nieuwejeugdbescherming.nl](http://www.nieuwejeugdbescherming.nl)).

Deze vernieuwing is niet primair gericht op het eenvoudiger maken van het stelsel, maar vooral inhoudelijk van aard. Op zich is dat goed. Lastig is dat deze trajecten zich met pilots in een wat apart circuit lijken af te spelen en niet prominent op de transformatie-agenda lijken te staan. We denken daarbij aan onderwerpen als:

- de verantwoordelijkheid van alle burgers en professionals (ook die van het wijkteam) als het gaat om de bescherming van kinderen<sup>(5)</sup>;
- een grotere betrokkenheid van de burgers bij de jeugdbescherming in de vorm van bijvoorbeeld de burgervoogd<sup>(3; 9)</sup>.

Het lijkt de moeite waard in kaart te brengen in hoeverre de jeugdbescherming en jeugdreclassering bij alle gemeenten de aandacht krijgen die in het kader van de transformatie van het jeugdstelsel nodig is.

### De sturing

Het speelveld van de gemeente verdient nog wat nadere duiding. Het raakt namelijk de meer algemene vraag over de rol van de overheid speelt in aanpak van maatschappelijke vraagstukken:

- is deze overheid vooral een opdrachtgever of hoofdregisseur die inhoudelijk sterke sturing geeft aan een door te voeren verandering in de samenleving of
- is zij één van de deelnemers in een synergie van relatief autonome maatschappelijke partners die een zelfde maatschappelijke verandering beogen? <sup>(12)</sup>

Als het gaat om de verhouding met de professionals is de overheid voor een deel opdrachtgever: ze koopt de diensten van zorgaanbieders in met de opdracht passende zorg te verlenen. De overheid bewaakt vanuit haar maatschappelijke verantwoordelijkheid ook het budget waarbinnen de passende zorg gevonden moet worden. Maar tegelijk is er sprake van een ongelijke deskundigheid: de professional heeft inhoudelijk verstand van zaken, daarom koopt de gemeente immers zijn diensten in. Dat geeft per definitie spanning: professionals kunnen meer nodig vinden dan aan budget beschikbaar is. Die spanning moet er zijn – de zorg heeft nu eenmaal geen carte blanche – en zal aanleiding geven tot een continu maatschappelijk debat. Dat debat zal verhevigen in tijden van grote bezuinigingen. Het scheelt daarbij wel als de professionals en de gemeenten hetzelfde nastreven: minder intensieve zorg nodig, meer samenhang en een betere spelverdeling. Het eerder gesignaleerde brede commitment aan de doelen van de wet is in dat licht gunstig. Het zorgt er in ieder geval voor dat er een gedeeld belang is. Dat vormt een goede basis voor samenwerking. Maar dat lijkt zich nog niet te vertalen in de praktijk, als we de geluiden over het wantrouwen tussen generalisten en aanbieders in beschouwing nemen. De Transitiecommissie Sociale Domein spreekt zelfs van een escalierend wantrouwen die het van belang maakt een weg te zoeken om te deëscaleren.<sup>(15)</sup>

Het lijkt erop te duiden dat de gemeenten en professionele organisaties – net als op veel andere domeinen – zich hier een nieuwe verhouding moeten eigen maken, niet alleen in termen van ambities die men met maatschappelijke partners deelt, maar ook in termen van het vertrouwen dat men in dat licht elkaar moet gunnen en de operationele ruimte die men elkaar daarbij toestaat. Een sturing in en

met deze twee speelvelden ontstaat dan ook niet vanzelf, maar is een leerproces. Dat proces is wel van cruciaal belang om het nieuwe stelsel te laten werken. Als smeermiddel in dat leerproces is er wellicht een onafhankelijke vorm van visitatie nodig die helpt de beelden over en weer aan scherpte te laten winnen.

Ook in een breder kader moet de sturing van de gemeente zich verder ontwikkelen. Zij is immers van veel partners afhankelijk waar ze geen directe sturing op heeft, zoals vrijwilligers, werkers in het onderwijs, (huis)artsen. De gemeente is niet in de positie om als opdrachtgever een sterk sturende rol op zich te nemen. Bij uitstek is ze hier in de rol van netwerkende overheid die partijen moet interesseren en binden om gemeenschappelijke maatschappelijke ambities te realiseren. Dat is voor gemeenten geen gemakkelijke opgave, inhoudelijk niet, maar ook niet als het gaat om de vraag hoe zij hun rol daarin publiek kunnen verantwoorden. Dat is zoeken en leren. <sup>(12)</sup>

---

*Jongens als Jasper laten zien waar de jeugdsector voor staat. De gemeente moet als regisseur van de transformatie een geoliede samenwerking tot stand brengen tussen heel wat partijen: jeugdigen, ouders, jeugdhulpaanbieders, scholen, bedrijven en hun 'eigen' wijkteam, leerplichtambtenaren en schoolartsen. Een gemeente is dit soort samenwerking wel gewend, maar de hoeveelheid jeugdigen waar ze nu mee te maken krijgen en de grote veranderingen die ze voor die jeugdigen willen doorvoeren zijn nieuw. Het is jong-leren geblazen.*

---



## 5. Consequenties voor de evaluatie

### Evaluatie van werk in uitvoering: fasen en focus

In het voorgaande is één ding herhaaldelijk naar voren gekomen: de realisatie van de doelen van de wet vraagt een enorme ombouw van een professionele sector waarin nog veel ontwikkeld moet worden, met een gemeente die maar deels directe sturing kan geven aan relevante partijen en zich daarom in toenemende mate als netwerkende overheid zal moeten ontwikkelen. Dat gebeurt niet in een paar jaren. De termijn van de eerste evaluatie (3 jaren na invoering) is daarom erg kort. Kijkend naar het aantal vragen in het evaluatiekader is de blik tegelijk enorm breed; en dat terwijl er nog meer aandachtspunten mogelijk zijn.

Van belang is te beseffen dat de evaluatie slechts de beginfase van een groot veranderingsproces in beeld brengt, waarin veel partijen nog aan het leren en implementeren zijn. Bij een dergelijke situatie is het goed om bij elk onderwerp dat in de evaluatie aan de orde komt vijf kernvragen aan te houden (zie ook bijlage 1):

- 1. Welke partijen hebben hier een belangrijke invloed?**
- 2. Zijn er beleidsplannen op dit terrein?**
  - Wat zijn speerpunten?
  - Hoe is de rol van de gemeente daarin gespecificeerd?
  - Hoe zit dat met de rol van de professionals en hun organisaties?
- 3. Wat zijn de door de gemeente en andere partijen ingezette middelen en instrumenten?**
- 4. Wat laten de cijfers aan veranderingen zien?**
  - Hoe ontwikkelt de budgetverdeling over de verschillende onderdelen van het stelsel zich?
  - Welke ontwikkelingen zien we als we kijken naar de jeugdpopulatie?
  - Wat zijn er aan cijfers over het volume en de kwaliteit van het aanbod in de verschillende onderdelen in het stelsel?
  - Wat laten cijfers over opleidingen en andere

professionalisering (zoals gebruik van her- en bijscholing) zien?

### 5. Hoe is het beeld te verklaren en welke consequenties volgen daaruit?

- Herkennen de partijen het beeld?
- Wat is het verhaal achter de ontwikkelingen die zich voordoen? Welke aanwijzingen zijn er dat veranderingen aan de invoering van de wet zijn toe te schrijven of aan andere oorzaken?
- Zijn de partijen tevreden over het beeld?
- Welke verbeteracties zijn nodig?

We mogen blij zijn als in 2017 vragen 1 t/m 3 al een eerste beeld in de evaluatie laten zien. De antwoorden op vraag 4 zullen gebrekkig zijn omdat de veranderingen veelal nog niet duidelijk zullen zijn of nog niet noodzakelijk wijzen op een efficiënter en effectiever stelsel (het kunnen bijvoorbeeld ook effecten zijn van bezuinigingen). Maar door ook gericht te zijn op het verzamelen van cijfers, is het mogelijk impressies en opinies aan te vullen. Dat helpt in de beeldvorming. Vraag 5 is te allen tijden belangrijk: het maakt dat de evaluatie in het teken komt te staan van een – in de professionele praktijk zeer bekende – oplossingsgerichte aanpak. De evaluatie draagt volgens deze aanpak bij aan een verbetercyclus op weg naar een (steeds) beter functionerend stelsel.

### De correspondentie van doelen en het evaluatiekader

Voor de hand ligt dat bij een evaluatie de doelen van de wet centraal staan. De vragen die het concept evaluatiekader bevat, zijn talrijk. Dat is voorstelbaar bij zo'n breed onderwerp. Maar de vraag is of het niet allemaal te veel van het goede is, zeker gezien wat we in de vorige sectie hebben opgemerkt. Meer focus zou nuttig zijn.

Maar een belangrijke vraag is ook: in hoeverre dekken de onderzoeksvragen van het evaluatiekader de hiervoor geschetste doelen van de jeugdwet? Om dat te bepalen, hebben we een verkorte versie van de vragen geordend naar de genoemde vragen. Bijlage 2 geeft daarvan het resultaat. Hier volstaan we met een aantal observaties.

- Het eerste dat opvalt is dat ten aanzien van het doel 'Versterking pedagogisch klimaat in gezinnen, wijken en basisvoorzieningen en versterking preventie' geen evaluatievragen zijn geformuleerd. Mogelijk dat het onderzoek naar de versterking van competenties van beroepsopvoeders (pedagogische medewerkers kinderopvang, docenten) impliciet zit in vragen die gaan over hoe professionals aankijken tegen de hulp op maat. Goed zou zijn om dat dan ook expliciet te maken. Voorts zou het goed zijn om daar ook helder bij te maken of men ook andere belangrijke opvoeders beoogt te betrekken (zoals vrijwilligers in de sport). Een andere verklaring voor het ontbreken van vragen op dit vlak kan zijn dat men veronderstelt dat dit soort vragen eerder thuishoren bij een evaluatie van bijvoorbeeld de WMO, de Wet Publieke gezondheid en de wet passend onderwijs. Maar voor een goede inschatting van de effecten van de wet is het van groot belang een beeld te hebben van het beleid dat de gemeenten en andere betrokken partijen uitvoeren om de basis te versterken. Die versterking moet immers in belangrijke mate bijdragen aan het indammen van de toestroom naar de jeugdhulp. Het zou goed zijn om voor de evaluatie hier vragen over te formuleren.
- Als het gaat om de versterking van de eerstelijns, zien we dat er veel aandacht uitgaat naar de totstandkoming van een goede toegang. Maar daarnaast zijn er ook veel vragen die gaan over de mate waarin er sprake is van passende hulp, met goede kwaliteit. Ook is er aandacht voor het noodzakelijke professionaliseringstraject. Dat is goed, omdat de eerstelijns het scharnierpunt vormt van het nieuwe stelsel.
- Ten aanzien van het doel van meer samenhang valt op dat er zeer weinig vragen gaan over de totstandkoming van een goede samenwerking met het (passend) onderwijs, terwijl over de hele breedte van het jeugdveld – van basis tot intensieve hulp – die samenwerking van belang is.
- Een aantal vragen gaat over andere kwesties dan de doelen, zoals de betaalbaarheid van de zorg en de invulling van nieuwe rollen. Slechts één vraag gaat over de mate waarin de wet bijdraagt aan een goede invulling van die rollen van bij de uitvoering van de wet betrokken partijen. Nuttig lijkt om dat wat verder uit te splitsen en onder meer na te gaan of de gemeenten in de juiste rol van opdrachtgever

of netwerkende overheid komen - en of de wet hen daarin faciliteert – om de samenwerking tussen en met relevante partijen tot een succes te brengen. Ook lijkt het goed na te gaan of de professionele gemeenschap haar rol goed pakt en bijvoorbeeld goede opleidingen realiseert voor werkers die bijdragen aan de versterking van de basis, de eerstelijns en de intensievere zorg. Tot slot missen we vragen over de keuze voor de decentralisatie naar rond de 390 gemeenten, de regelingen die daarvoor volgens verschillende partijen missen op regionaal niveau en de landelijke standaardisaties die volgens hen verder nodig zijn met het oog op efficiëntie.

De conclusie is dat er niet alleen focus nodig is, maar ook aanvulling. De meeste vragen dekken de relevantie kwesties wel, maar er ontbreken ook belangrijke, met name op het vlak van de versterking van de basisvoorzieningen, de relatie met het onderwijs en de rolverdeling tussen gemeenten en professionals en professionele organisaties.

### De transformatie aan de monitor

Het Nederlands Jeugdinstituut werkt met veel partijen binnen het jeugddomein samen in de ontwikkeling van allerlei monitors. Daarbij gaat het om monitors op het gebied van onder meer

- staat van de jeugd;
- meest voorkomende vragen en problemen van jeugdigen en opvoeders;
- zorggebruik;
- aanpak kindermishandeling en huiselijk geweld;
- aanpak huiselijk geweld – aanbod van opleidingen;
- professionalisering;
- aansluiting onderwijs en jeugdhulp;
- outcome van jeugdhulp.

Het zou goed zijn om een overkoepelend kader te hebben dat ontwikkelde of in ontwikkeling zijnde monitors positioneert als onderdelen van een bredere transformatiemonitor. Dat overkoepelende kader is er nog niet; ook is nog geen consensus over de indicatoren die daarin een rol moeten spelen. Het in ontwikkeling zijnde evaluatiekader voor de wet kan daar wel een belangrijke aanzet toe geven. Sterker nog, door het evaluatiekader te combineren met de opbouw van een modulaire transformatiemonitor – waar allerlei afzonderlijke

monitors gegevens aan leveren of in zijn samengebracht – ontstaat een efficiënt en effectief geheel. Het maakt het mogelijk om op een evaluatiemoment gegevens te duiden die door en voor uiteenlopende belanghebbenden (landelijk, regionaal, lokaal, thematisch, voor verschillende stakeholders) worden verzameld.

### **Naar lerend evalueren**

De evaluatie van de wet zal niet eenvoudig zijn. Er zijn veel factoren en partijen in het spel die meespelen in de verandering van de sector. Dat maakt het lastig om bevindingen al dan niet aan de werking van de wet te kunnen toeschrijven. De oorzaken en oplossingen voor kwesties hoeven niet noodzakelijk bij de wet te liggen. Sterker nog, de vraag is of een klassieke evaluatie en een eventuele aanpassing van de wet het instrument is om de vraagstukken die naar voren komen aan te pakken. Het risico is immers dat we met elkaar over een paar jaren constateren dat de transformatiedoelen onvoldoende bereikt zijn, we weer een nieuwe stelsel discussie krijgen, maar ten aanzien van de geschetste vraagstukken onvoldoende voortgang wordt geboekt.

Willen we daadwerkelijk vooruitgang krijgen, dan is het nodig om ook de wijze van evalueren te transformeren. Centraal staat daarin dat de betrokken partijen concrete maatschappelijke vraagstukken in een lerend systeem gaan aanpakken. De evaluatie van een wet is in dat perspectief een leermoment op hoofdlijnen met tegelijk een beperkte scope (de wet). Een lerend systeem rondom maatschappelijke vraagstukken vraagt om frequentie evaluaties die gefocused zijn op een onderwerp en die een brede scope hebben (wet, relevante partijen, beleidsplannen, middelen en instrumenten, cijfers, verklarende verhalen en mogelijke verbeteracties). Het een sluit het ander niet uit. Interessant wordt te bezien wat het meeste rendement gaat opleveren.

## 6. Samenvatting en conclusie

### Een nieuw stelsel

De Jeugdwet biedt het bestuurlijke en financiële kader voor de decentralisatie van alle jeugdhulp naar gemeenten. Dit moet de randvoorwaarden scheppen voor een omslag (transformatie) naar:

1. Versterking eigen kracht van jeugdigen en hun ouders, met inzet van hun sociale netwerk;
2. Versterking van het opvoedkundig klimaat in gezinnen, wijken, scholen, kinderopvang;
3. Minder beroep op dure gespecialiseerde hulp;
4. Integrale hulp aan gezinnen;
5. Meer ruimte voor professionals om de juiste hulp te bieden door vermindering van regeldruk.

### Eerste ervaringen

De eerste ervaringen laten zien dat de basis van de jeugdhulp staat, het stelsel draait door. De continuïteit van zorg in 2015 lijkt gerealiseerd en er lijken geen grote gaten te vallen in het aanbod. De toegang wordt herkenbaarder en langzaamaan sterker. De meeste cliënten zijn positief over kwaliteit hulp. Ook is er veel commitment bij partijen als het gaat om de transformatiedoelen. Maar er zijn ook flinke zorgen, samen te vatten in vijf hoofdpunten:

- In de eerste plaats is de vraag of de transformatie voldoende op gang komt en wat de verhouding moet zijn tussen lokaal en regionaal om dat goed van de grond te krijgen.
- De kwaliteit van alle voorzieningen is onduidelijk, vooral die van de toegang en Veilig Thuis.
- Er lijkt te weinig gedeelde visie te zijn op hoe je in de sector op kwaliteit kunt inkopen en sturen, hoe de publieke verantwoording in dat licht moet plaatsvinden en welke speelvelden daarin zijn. Er is veel wantrouwen; de administratieve lasten lijken enorm te groeien.
- Een aantal partners voor de gemeenten liggen buiten de directe sturing van de gemeente, terwijl ze wel heel belangrijk zijn voor het welslagen van de transformatie.
- De hele transformatie staat onder enorme druk door forse bezuinigingen.

### Analyse

Volgens ons doorgronden veel partijen nog niet voldoende wat de werkelijke betekenis van de transformatie is.

Van belang is om de verbouwing die deze transformatie impliceert nader onder de loep te nemen om te begrijpen hoe ingrijpend het proces feitelijk is.

- Het eigen kracht-doel van de wet vraagt paradoxaal genoeg om jeugdbeleid met de inzet van professionals die deze kracht aanjagen. Dat vraagt om scholing van deze professionals.
- De versterking van de basisvoorzieningen, preventie en eerstelijns vraagt om een aanpassing van de opleiding van beroepsopvoeders, zodat ze beter met de diversiteit van jeugdigen – en daaraan verbonden specifieke didactische en pedagogische aanpak – om kunnen gaan.
- De transformatie beoogt ook een jarenlang groeiend zorggebruik om te buigen tot krimp door een inhoudelijke omslag. Dat betekent fors ombouwen en innoveren, gepaard gaand met bezuiniging. Het kost al gauw 10 jaren voordat dit alles zorginhoudelijk op orde is.
- Het principe van één gezin, één plan, één regisseur leidt niet noodzakelijk tot eenvoudiger arrangementen als elke instelling daarin zijn eigen bijdrage blijft leveren. Verder zien we dat er voor het terrein van jeugd en gezin verschillende wetten relevant zijn. Het evaluatiekader stelt niet de vraag in hoeverre andere wetten dan de Jeugdwet ertoe bijdragen (of verhinderen) dat er een effectieve verbinding tot stand komt tussen de verschillende domeinen.
- Meer ruimte voor professionals is te creëren door twee speelvelden beter te definiëren: (1) die van de gemeente als inkoper en (2) die van de professionals en professionele organisaties. Sturing in en met deze twee speelvelden ontstaat niet vanzelf, maar is een leerproces.
- De voorzieningen voor de veiligheid van het kind en de samenleving zijn in het nieuwe stelsel voor een relatieve buitenstaander niet gemakkelijk te doorgronden. De vernieuwing lijkt niet primair gericht op vereenvoudiging van het stelsel, is vooral inhoudelijk van aard, lijkt zich in een wat apart circuit af te spelen en geen vergaande transformatie van de sector te omvatten.

- In de nieuwe constellatie is de gemeente bij uitstek in de rol van netwerkende overheid die partijen moet binden om gemeenschappelijke maatschappelijke ambities te realiseren. Dat is voor gemeenten geen gemakkelijke opgave, inhoudelijk niet, maar ook niet als het gaat om de vraag hoe zij hun rol daarin publiek kunnen verantwoorden. Dat is zoeken en leren.

## Consequenties voor de evaluatie

De evaluatie brengt slechts de beginfase van een grote bestuurlijke en inhoudelijke verandering in beeld. Dan is het goed om bij elk onderwerp van de evaluatie vijf kernvragen aan te houden:

1. Welke partijen hebben hier een belangrijke invloed?
2. Zijn er beleidsplannen op dit terrein?
3. Wat zijn de door de gemeente en andere partijen ingezette middelen en instrumenten?
4. Wat laten de cijfers aan veranderingen zien?
5. Hoe is het beeld te verklaren en welke consequenties volgen daaruit?

We mogen blij zijn als in 2017 vragen 1 t/m 3 al een eerste beeld in de evaluatie laten zien. De antwoorden op vraag 4 zullen gebrekkig zijn omdat de veranderingen nog niet duidelijk zullen zijn of nog niet wijzen op een efficiënter en effectiever stelsel. Vraag 5 is te allen tijden belangrijk.

Het aantal vragen in het concept evaluatiekader is groot. Meer focus zou nuttig zijn. Fasering van de evaluatie helpt daarbij: wat willen we in ieder geval op korte termijn weten? Maar belangrijke vraag is ook: in hoeverre dekken de onderzoeksvragen van het evaluatiekader de doelen van de jeugdwet?

- Ten aanzien van het doel 'Versterking pedagogisch klimaat in gezinnen, wijken en basisvoorzieningen en preventie zijn' ontbreken evaluatievragen geformuleerd.
- Veel vragen gaan over naar de totstandkoming van een goede toegang. Dat is goed, omdat de eerstelijns het scharnierpunt vormt van het nieuwe stelsel. Leg daarbij echter niet het accent op de organisatievorm, maar vooral op de kwaliteit en de effectiviteit van de toegang.
- Zeer weinig vragen gaan over de samenwerking met het onderwijs, terwijl over de hele breedte van het jeugdveld – van basis tot intensieve hulp – die samenwerking van belang is.

- Een aantal kwesties komt nu niet aan de orde. Nuttig lijkt om na te gaan of de gemeenten in de juiste rol van opdrachtgever of netwerkende overheid komen en of de wet hen daarin faciliteert. Ook lijkt het goed na te gaan of de professionele gemeenschap haar rol goed pakt en bijvoorbeeld opleidingen biedt die de transformatie voldoende ondersteunen.
- Sommige vragen gaan erg in detail over instrumentele zaken. Dun het aantal vragen uit. Kijk met partijen waar de prioriteit in deze evaluatie naar uit moet gaan.

Voorts zou het goed zijn een overkoepelend kader te hebben dat bestaande of in ontwikkeling zijnde monitors positioneert als onderdelen van een brede transformatie-monitor. Het evaluatiekader – met op onderdelen een aanvulling - geeft daarvoor een goede basis. Zo ontstaat een efficiënt geheel.

Ook is het nodig de wijze van evalueren te transformeren. De evaluatie is een leermoment op hoofdlijnen met tegelijk een beperkte scope (de wet). Dit zou gecombineerd moeten worden met een lerend systeem rondom maatschappelijke vraagstukken, met frequentie evaluaties die een brede scope hebben (wet, relevante partijen, beleidsplannen, middelen en instrumenten, cijfers, verklarende verhalen en mogelijke verbeteracties). Het een sluit het ander niet uit.

## Conclusies

Er is veel draagvlak voor de transformatie, maar er zijn ook veel zorgen. Onze kernboodschap is: (1) beschouw de evaluatie in 2017 als een blik op de eerste fase van een groot bestuurlijk en vakinhoudelijk veranderingsproces. Verwacht niet dat dan alle vragen in deze fase goed te beantwoorden zijn. (2) Breng de focus aan op onderwerpen waarvan belangrijke partijen vinden dat ze in deze fase prioriteit hebben. Dun en breid langs deze weg het aantal evaluatievragen uit. (3) Bouwen, zoeken en verbeteren zullen nog centraal staan. Kinderziekten in de wet vergen wellicht beperkte aanpassingen; voor een algeheel oordeel over de werking van de wet zal het nog te vroeg zijn. (4) Laat een fasegewijze evaluatie van de wet onderdeel uitmaken van een bredere transformatie-monitor die de verbeterbeweging in de sector meer structureel voedt met sturingsinformatie voor beleid en praktijk.



## 7. Referenties

1. Baracs, M.N., Baillieux, C., Heuvel, A. van den, Jong, M. de, Kleinjan-Van Zwet, M.M., Mobach, C.E. & Pons, K. (2015). *De zorg waar ze echt op hebben. Onderzoek naar de toegang tot en de kwaliteit van de jeugdhulp na decentralisatie. Deelrapport 1 van 3*. Den Haag: Kinderombudsman.
2. Baracs, M.N., Baillieux, C., Heuvel, A. van den, Jong, M. de, Kleinjan-Van Zwet, M.M., Mobach, C.E. & Pons, K. (2015). *De zorg waar ze echt op hebben. Onderzoek naar de toegang tot en de kwaliteit van de jeugdhulp na decentralisatie. Deelrapport 2 van 3*. Den Haag: Kinderombudsman.
3. Denktank Transformatie Jeugdinstel (2014). *Beter met minder. Bouwstenen voor de transformatie van het jeugdinstel*. Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut.
4. Evaluatie Commissie Passend Onderwijs (2013). *Evaluatiekader passend onderwijs*. Den Haag: Evaluatie Commissie Passend Onderwijs / ECPO.
5. Gerritsen, E. (2012). Troonrede. [http://www.augeomagazine.nl/nl/magazine/3259/691685/troonrede\\_erik\\_gerritsen\\_bureau\\_jeugdzorg.html](http://www.augeomagazine.nl/nl/magazine/3259/691685/troonrede_erik_gerritsen_bureau_jeugdzorg.html).
6. [Inspectiejeugdzorg.nl/instellingen](http://inspectiejeugdzorg.nl/instellingen) > Veilig Thuis (bezocht 4-12-2015)
7. Kesselring, M., Winter, M. de, Horjus, B. & Yperen, T.A. van (2013). Allemaal opvoeders in de pedagogische civil society. Naar een theoretisch raamwerk van een ander paradigma voor opgroeien en opvoeden. *Pedagogiek*, 33 (1), 5-20.
8. *Monitor Transitie Jeugd. Rapportage Kwartaal 3, 2015*.
9. Montfoort, A. van (2013). *Kinderbescherming: de terugkeer van de burger*. Utrecht: NJI. 2de Mullock-Houwer lezing.
10. Nederlands Jeugdinstituut (2010). *Naar een nieuw jeugdzorgstelsel. Vergelijking van standpunten*. Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut.
11. Rijn, M.J. van & Dijkhof, K.H.D.M. (2015). *Jeugdzorg. Brief van de staatssecretarissen van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en van Veiligheid en Justitie*. Kenmerk 31839, No. 480. Den Haag: Ministeries van VWS en V&J.
12. Schram, J.M., Steen, M.A. van der, Twist, M.J.W. & Yperen, T.A. van (2015, in druk). *Vormgeven aan verantwoorden. Publieke verantwoording in de Jeugdhulp: een handboek voor praktisch houvast*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur / NSOB.
13. Transitie Autoriteit Jeugd (2015). *Eerste jaarrapportage*. Den Haag: Transitie Autoriteit Jeugd.
14. Transitiecommissie Sociaal Domein (april 2015). *Tweede rapportage "Duurzaam partnerschap en standaarden: basis voor transformatie"*. Den Haag: Transitiecommissie Sociaal Domein / TSD.
15. Transitiecommissie Sociaal Domein (september 2015). *Derde rapportage: "Mogelijk maken wat nodig is"*. Den Haag: Transitiecommissie Sociaal Domein / TSD.
16. Vereniging Nederlandse Gemeenten (2015). *Voortgang Transitie jeugd. eerste kwartaal 2015*. Den Haag: Vereniging Nederlandse Gemeenten.
17. Vereniging Nederlandse Gemeenten, GGZ-Nederland, Jeugdzorg Nederland, VGN, VOBC (2015). *Brief aan de Tweede Kamer, vaste commissie voor VWS, d.d. 2 oktober 2015, kenmerk ECSD/U201501586*.
18. Winter, M. de (2011). *Verbeter de wereld, begin bij de opvoeding. Vanachter de voordeur naar democratie en verbinding*. Amsterdam: SWP.
19. Werkgroep Zorglandschap (2015). *Ruimte voor jeugdhulp*. Notitie GV336.
20. Yperen, T.A. van & Woudenberg, A. (2011). *Werk in uitvoering. Bouwen aan het nieuwe jeugdinstel*. Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut.
21. Yperen, T. van, Bakker, K. & Wilde, E. de (2013). *Transformeren met beleid. Maatschappelijke resultaten, kwaliteitsindicatoren en ombouwscenario's transitie jeugdzorg*. Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut.



# Bijlage 1. Doelen transformatie en aandachtsvelden evaluatie

Aandachtsvelden	Transformatie conform jeugdwet				
	Versterking Eigen kracht jeugdigen, ouders, sociale netwerk	Versterken wijken, basisvoorzieningen	Versterken eerstelijn, hulp op maat	Versterken samenhang / integrale hulp	Ruimte voor professionals / minder regeldruk
1. Welke partijen hebben hier een belangrijke invloed? (NB positioneer ook cliënten)					
2. Zijn er beleidsplannen op dit terrein? a. Wat zijn speerpunten? b. Hoe is de rol van de gemeente daarin gespecificeerd? c. Hoe zit dat met de rol van de professionals en hun organisaties? d. Hoe is dat mbt burger-/cliënten-participatie					
3. Wat zijn de door de gemeente en andere partijen ingezette middelen en instrumenten? Hoe worden de partijen (ook: burgers/ cliënten) daarin bediend?					
4. Wat laten de cijfers aan veranderingen zien? a. Hoe ontwikkelt de budgetverdeling over de verschillende onderdelen van het stelsel zich? b. Welke ontwikkelingen zien we als we kijken naar de jeugdpopulatie? c. Wat zijn er aan cijfers over het volume en de kwaliteit (ihb outcome en kosteneffectiviteit) van het aanbod in de verschillende onderdelen in het stelsel? d. Wat laten cijfers over opleidingen en andere professionalisering (zoals gebruik van her- en bijscholing) zien?					
5. Hoe is het beeld te verklaren en welke consequenties volgen daaruit? a. Herkennen de partijen het beeld? b. Wat is het verhaal achter de ontwikkelingen die zich voordoen? Welke aanwijzingen zijn er dat veranderingen aan de invoering van de wet zijn toe te schrijven of aan andere oorzaken? c. Zijn de partijen tevreden over het beeld? d. Welke verbeteracties zijn nodig?					



## Bijlage 2. Onderzoeksvragen Evaluatiekader Jeugdwet geordend naar de doelen transformatie

### Eigen kracht jeugdigen, ouders en sociale netwerk

- Wordt er meer gedaan met de eigen mogelijkheden van het gezin en hun sociale netwerk?
  - Ervaren ouders en kinderen dat hun eigen mogelijkheden en die van hun sociale netwerk worden gebruikt?
  - Ervaren professionals dat zij de eigen mogelijkheden van het gezin en hun sociale netwerk meer gebruiken?
- Wat zijn de ervaringen met het familiegroepsplan in het vrijwillig en het gedwongen kader?

### Pedagogisch klimaat versterken in gezinnen, wijken en basisvoorzieningen / versterking preventie

–

### Eerder juiste hulp bieden / sterke eerstelijns

- Welke hoofdmodellen van toegang zijn er en verschilt daarbij de beschikbaarheid van hulp?
- Voor elk van de onderscheiden modellen:
  - Hoe verloopt de toegang?
  - Hoe verloopt de toegang als er sprake is van comorbiditeit?
  - Ervaren ouders en kinderen de toegang tot de verschillende vormen van hulp als laagdrempelig?
  - Ervaren professionals dat specialistische kennis wordt ingezet om de juiste hulp op maat te bepalen?
  - Ervaren professionals dat de toegang tot het gedwongen kader vlot verloopt?
  - Ervaren ouders en kinderen dat de benodigde hulp snel beschikbaar is?
  - Helpt de samenwerkingsvorm met het (passend) onderwijs bij het vormen van een goede toegang?
  - Wat zijn de ervaringen met de overlegplicht ‘Op overeenstemming gericht overleg (OOGO)’?
  - Helpt de samenwerkingsvorm met de huisartsen bij het vormen van een goede toegang?
  - Helpt de samenwerkingsvorm met Veilig Thuis bij het vormen van een goede toegang?
- Wat zijn de ervaringen met de toegang via huisarts en medisch specialist? Ervaren gemeenten voldoende sturing?
- Draagt het woonplaatsbeginsel bij aan duidelijkheid voor de toegankelijkheid?
- Is het voor gezinnen gemakkelijker geworden hulp te vermijden door te verhuizen?
- Worden problemen snel gesignaleerd en volgt preventieve hulp als het kan, zware hulp als het moet?
  - Ervaren kinderen en gezinnen dat zij tijdig de juiste hulp op maat krijgen?
  - Ervaren professionals dat kinderen en gezinnen de juiste hulp op maat wordt aangeboden?
  - In hoeverre komen kinderen en gezinnen na afsluiting terug in (zwaardere) vormen van hulp?
- Wordt kindermishandeling waar mogelijk voorkomen of snel wordt gesignaleerd met passende hulp?
- Sluit de hulp aan bij de problematiek van ouders en kinderen?
  - Ervaren ouders en kinderen dat hun hulpvraag centraal staat en de hulp daarbij aansluit?
  - Ervaren professionals dat zij zijn toegerust om ervoor te zorgen dat de hulp aansluit?
  - Op welke wijze geven professionals aan ouders en kinderen invloed op het hulpverleningstraject?
- Draagt de Jeugdwet in de praktijk bij aan een goede kwaliteit van hulp?
  - Hoe beoordelen ouders en kinderen dit?
  - Hoe beoordelen gemeenten, aanbieders en professionals het kwaliteitsbeleid binnen het jeugdstelsel?
  - Hoe beoordelen gemeenten, aanbieders en professionals het professionaliseringstraject?



## Meer samenhang

- Draagt de wet bij aan een integrale aanpak van problemen van kinderen en gezinnen?
  - Wordt er in de praktijk waar nodig gewerkt volgens de werkwijze van ‘1 gezin 1 plan 1 regisseur’?
  - Draagt de Jeugdwet bij aan een geïntegreerde aanpak van kindermishandeling en huiselijk geweld?
- Is er een effectieve verbinding is gerealiseerd tussen hulp, onderwijs, werk en inkomen en veiligheid?
  - Wat zijn de ervaringen met de overlegplicht ‘Op overeenstemming gericht overleg (OOGO)’?
- Is het onderscheid dat in de Jeugdwet is gemaakt tussen preventie en jeugdhulp behulpzaam in de uitvoering?
- Heeft een goede integratie plaatsgevonden van jeugd-ggz, de jeugd-vb en provinciale jeugdzorg?
- Hoe verhouden de WPG, Wmo en de Jeugdwet zich tot elkaar?
- Heeft de persoonlijke verzorging voor jeugdigen binnen de Jeugdwet de gewenste uitwerking?
- Heeft de jeugd-GGZ binnen de Jeugdwet de gewenste uitwerking?
- Wordt er bij uithuisplaatsing in toenemende mate gebruik gemaakt van pleegzorg en gezinshuizen?
- Is er een effectieve samenwerking tussen de ketenpartners in de jeugdstrafrecht- en jeugdbeschermingsketen?
- Is er een versterking van de ketenbrede aanpak van voorkomen en bestrijden van kindermishandeling?
- Hoe dragen modellen van samenhang tussen vrijwillig- en gedwongen kader bij aan die samenhang?
  - Hoe is de samenhang tussen vrijwillig- en gedwongen kader georganiseerd?
  - Hoe wordt de samenhang tussen vrijwillig- en gedwongen kader in de praktijk gewaardeerd?
- Vindt een goede overgang naar het volwassenen-kader plaats?
- Zijn knelpunten op het terrein van gegevensuitwisseling of privacy opgelost?
- Draagt de Verwijsindex Risicojongeren (VIR) effectief bij aan een integrale aanpak?
- Draagt de bij aan een goede invulling van de rollen van de bij de uitvoering van de Jeugdwet betrokken partijen?

## Meer ruimte voor professionals voor bieden passende hulp / vermindering van regeldruk

- Sluit de hulp aan bij de problematiek van ouders en kinderen?
  - Ervaren ouders en kinderen dat hun hulpvraag centraal staat en de hulp daarbij aansluit?
  - Ervaren professionals dat zij zijn toegerust om ervoor te zorgen dat de hulp aansluit?
  - Op welke wijze geven professionals aan ouders en kinderen invloed op het hulpverleningstraject?
- Draagt de Jeugdwet in de praktijk bij aan een goede kwaliteit van hulp?
  - Hoe beoordelen ouders en kinderen dit?
  - Hoe beoordelen gemeenten, aanbieders en professionals het kwaliteitsbeleid binnen het jeugdstelsel?
  - Hoe beoordelen gemeenten, aanbieders en professionals het professionaliseringstraject?
- In hoeverre wordt de norm van verantwoorde beroepstoedeling toegepast en draagt dit bij aan kwaliteit?
- Wat is de kwaliteit van jeugdbescherming en jeugdreclassering en wat vinden ketenpartners ervan?
- Hanteren gemeenten outcome-criteria voor aanbieders van jeugdhulp?
- Werkt het toezicht in het nieuwe jeugdstelsel zoals bedoeld en werkt het toezicht goed?
- Is er in de uitvoeringspraktijk sprake van onnodige administratieve lasten?
- Waar vinden onnodige administratieve lasten hun oorsprong?
- Leidt het professionaliseringsproces tot meer ruimte krijgen voor de cliënt en minder bureaucratie?
- Dragen uniforme beleidsinformatie en jaarverantwoording bij aan terugdringing van de administratieve lasten?
- Draagt de bij aan een goede invulling van de rollen van de bij de uitvoering van de Jeugdwet betrokken partijen?

## Overig

### I.2 Veiligheid van het kind

- Draagt de wet in de praktijk bij aan de veiligheid van kinderen en het voorkomen van maatregelen?
  - Hoe ontwikkelt het aantal kinderschermingsmaatregelen en is er een verband met de Jeugdwet?

### II.1 Tijdig de juiste hulp op maat

- Zijn interventies die zijn opgelegd voldoende en tijdig beschikbaar en worden ze altijd ingezet?

### II.2 Betaalbaarheid

- Is de betaalbaarheid van de hulp verbeterd?
- Welke financieringsmodellen zijn er?
  - Hoe geven deze de juiste prikkels?
  - Resulteren ze in een beweging naar minder druk op zware voorzieningen van hulp?
  - Draagt de voorlopige machtiging bij aan extramuralisering en daarmee minder druk op zware zorg?
  - Hoe verhoudt de betaalbaarheid zich tot de kwaliteit en toegankelijkheid?
  - Nemen de totale kosten voor jeugdhulp af en hoe draagt het financieringsmodel daaraan bij?

### III.4 De Jeugdwet en maatschappelijke effecten in andere domeinen

- Wat zijn de ontwikkelingen in het aantal strafrechtelijke minderjarige first-offenders en/of recidivisten?
- Wat zijn de ontwikkelingen in het aantal jongeren dat zonder diploma het onderwijs verlaat?
- Is er een verband tussen de invoering van de Jeugdwet en deze ontwikkelingen?

### IV.4 Invulling (nieuwe) rollen en participatie

- Draagt de wet bij aan een goede invulling van de rollen van bij de uitvoering van de wet betrokken partijen?
- Is voldoende helder wat de stelselverantwoordelijkheid van het Rijk is en geeft het Rijk daar goed invulling aan?
- Hoe is de participatie van ouders en kinderen georganiseerd door gemeenten en aanbieders?
- Is de rechtspositie van ouders en kinderen voldoende gewaarborgd?

### IV.5 (Boven)regionale samenwerking

- Op welke aspecten van de uitvoering van de Jeugdwet werken gemeenten (boven)regionaal samen?
- Hoe waarderen gemeenten en zorgaanbieders de invulling van de regionale samenwerking?





© 2016 Nederlands Jeugdinstituut

**Auteurs** Tom van Yperen, Bas Wijnen en Rutger Hageraats

**Vormgeving** Punt Grafisch Ontwerp

**Nederlands Jeugdinstituut**

Postbus 19221

3501 DE Utrecht

T (030) 230 63 44

E [info@nji.nl](mailto:info@nji.nl)

[www.nji.nl](http://www.nji.nl)

---

---

---

---

---