

# Onderzoeksopzet Jeugdhulp: toegang en tevredenheid

## De Rekenkamer Weert en de Rekenkamer Leudal

### 1. *Inleiding*

De Rekenkamer Weert en de Rekenkamer Leudal zijn voornemens een onderzoek te verrichten naar de toegang tot jeugdhulp en de mate van tevredenheid over de geleverde zorg.

De Jeugdhulp<sup>1</sup> valt sinds 2015 onder de zorg van de gemeenten Weert en Leudal en is één van de onderdelen van het sociaal domein, waarvan de uitvoering in het kader van de decentralisaties is verplaatst naar de gemeentelijke overheid.

Het onderzoeksonderwerp is dus de hulp voor en aan jongeren. Er wordt bekeken hoe deze is beleefd c.q. of de geleverde zorg heeft voldaan aan de hulpvraag – ongeacht of de hulp heeft plaatsgevonden in het voorliggend veld (eerstelijnszorg) of dat er doorverwezen is naar de specialistische, niet vrij toegankelijke, zorg.

Daar waar hulpvragen onvoldoende beantwoord mochten zijn, wordt bekeken waar dat aan ligt en wat er aan gedaan zou moeten worden. Hierbij staan de ervaringen van jeugdigen en ouders zelf centraal. Het betreft vooral een doeltreffendheidsonderzoek op het aspect van tevredenheid dat beoogt de raad te ondersteunen in haar kaderstellende taken op een belangrijk en relatief nieuw terrein. Of de jeugdhulp echt doeltreffend is dus of de hulp die geboden is ook echt effectief is een zeer moeilijk vraagstuk om dit grootschalig te onderzoeken. Doordat de tevredenheid wordt onderzocht wordt wel gemeten in welke mate de al dan niet geleverde hulp aan de verwachtingen van de betrokkenen heeft voldaan.

Daarnaast - zoals verwacht mag worden van een rekenkameronderzoek - wordt bezien of de implementatie van de jeugdwet door de gemeenten plaats vindt zoals de wetgever dit beoogd heeft en een effectieve uitvoering (doelmatig) mogelijk maakt.

### 2. *De Jeugdwet en jeugdhulp*

Jeugdhulp valt onder de Jeugdwet die vanaf 1 januari 2015 van kracht is. Het doel van de Jeugdwet is om: “het jeugdstelsel te vereenvoudigen en het efficiënter en effectiever te maken, met het uiteindelijke doel het versterken van de eigen kracht van de jongere en van het zorgend en probleemoplossend vermogen van diens gezin en sociale omgeving.”

---

<sup>1</sup> Met de invoering van de Jeugdwet op 1 januari 2015 spreken we over jeugdhulp. Hierbinnen vallen jeugdzorg, gehandicaptenzorg, ggz- en verslavingszorg, welzijn en maatschappelijke dienstverlening, thuisbegeleiding, thuiszorg en jeugdgezondheidszorg (maatwerkdeel).

Daarnaast heeft de Jeugdwet ook als doel om ieder kind te verzekeren van de bescherming en zorg die nodig is voor zijn of haar welzijn en toegang te bieden tot voorzieningen voor gezondheidszorg.<sup>2</sup> De term Jeugdhulp omvat preventie, vroegsignalering, diagnostiek, ondersteuning, en behandeling van lichte tot complexe en meervoudige problematiek van jeugdigen en gezinnen.

Voorafgaand aan de wetswijziging had een onderzoekscommissie geconstateerd dat:

- a) Er een te grote druk op gespecialiseerde zorg ligt, waarbij onvoldoende gebruik wordt gemaakt van preventieve en lichte ondersteuning, van zorg en van de kracht van de jeugdige zelf en zijn sociale omgeving;
- b) Er sprake is van een tekortschietende samenwerking rond kinderen en gezinnen, als gevolg van de (destijds) bestaande verschillende bestuurslagen en verschillende wettelijke systemen. Hierdoor was sprake van gescheiden financieringsstromen en gescheiden verantwoordelijkheden;
- c) Dat afwijkend gedrag onnodig gemedicaliseerd wordt;
- d) Dat deze knelpunten leiden tot een kosten opdrijvend effect.<sup>3</sup>

De decentralisaties van alle vormen van jeugdhulp naar de gemeente werden als een bestuurlijke en financiële randvoorwaarde gezien om de gestelde doelen te realiseren.<sup>4</sup> Met de decentralisatie van het jeugdstelsel komt de bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheid voor het jeugdterrein te liggen bij de gemeente en hebben gemeenten er in een relatief korte periode een groot werkveld bij gekregen, met een navenant grote impact op de gemeentelijke begroting. Dit vraagt van gemeenten grote bestuurskracht.

Uitgangspunt van de Jeugdwet is dat de verantwoordelijkheid voor het gezond en veilig opgroeien van jeugdigen allereerst bij de ouders en de jeugdige zelf ligt. Gemeenten hebben echter een nadrukkelijke jeugdhulpplicht en zijn verplicht een jeugdhulpvoorziening te treffen, indien jeugdigen en hun ouders deze voorziening nodig hebben in verband met opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen. De gemeente is verantwoordelijk voor zowel de toegang tot de jeugdzorg als voor een toereikend aanbod van voorzieningen, en voor de kwaliteit van de Jeugdhulp.

De Jeugdwet heeft hoge ambities die breed worden gedragen. Om de doelen van de Jeugdwet te bereiken zijn transformaties nodig in de organisatie van de jeugdhulp en de hulp die aan gezinnen wordt geboden. De ingezette veranderingen beogen de juiste hulp tijdig en op maat te organiseren rondom kwetsbare jongeren en daarmee het gebruik van (dure) specialistische jeugdhulp te verminderen en tegelijkertijd meer samenhang aan te brengen in de jeugdhulp. Ook wil het nieuwe stelsel ertoe bijdragen dat professionals meer ruimte krijgen onder meer door vermindering van de regeldruk.<sup>5</sup>

---

<sup>2</sup>Art. 3 en 24 Internationaal verdrag inzake de rechten van het kind.

<https://www.eerstekamer.nl/9370000/1/j9vvhwtbnzpbzcc/vjpmhdjwhaym/f=y.pdf>; (Staatsblad, 2014, 105) en Eerste Evaluatie Jeugdwet, ZonMw, 2018

<sup>3</sup> Parlementaire werkgroep Toekomstverkenning Jeugdzorg: Memorie van toelichting bij de jeugdwet zie voetnoot 3.

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

<sup>5</sup> Vierde Jaarrapportage van de Transitie Autoriteit Jeugd (TAJ) "Tussen Droom en Daad: Op weg naar een volwassen Jeugdstelsel" maart 2018, p. 7.

In het in januari 2018 verschenen onderzoeksrapport “Eerste evaluatie Jeugdwet” uitgevoerd onder leiding van ZonMw, wordt bekeken in hoeverre deze transformaties plaatsgevonden hebben, dan wel op gang gebracht zijn. De decentralisatie van de jeugdzorg ging gepaard met bezuinigingen wat een extra uitdaging behelst. De aanname van de overheid is dat dit voor de gemeente een prikkel oplevert om extra te investeren in preventie, vroeghulp en hulp tot zelfhulp en een prikkel om de integrale samenwerking voor elkaar te krijgen.<sup>6</sup>

Ook de onlangs gepubliceerde, Vierde Jaarrapportage van de Transitie Autoriteit Jeugd (TAJ) “Tussen Droom en Daad: Op weg naar een volwassen Jeugdinstelling” (maart 2018) en het “Actieprogramma Zorg voor de Jeugd” van de Ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Justitie en Veiligheid (april 2018) houden de tot nog toe behaalde resultaten rondom de jeugdwet tegen het licht.

Beide rapporten concluderen dat de ambitie dat binnen drie jaar de jeugdhulp én effectiever, én integraler én goedkoper zou worden nog amper gerealiseerd is. De Transitie Autoriteit Jeugd (TAJ) concludeert dat het inhoudelijke veranderproces - de transformatie - veel meer tijd kost dan vooraf verondersteld was. Daarnaast concludeert zij ook dat de transformatie aan waarde wint als deze zich uitspreidt over de grenzen van uitsluitend de Jeugdwet en daarmee aansluit op de leefwereld van jeugdigen.<sup>7</sup>

De financiële druk op gemeenten is hoog en bij aanbieders is het onvermijdelijke gevolg van de decentralisatie een toename van de kosten van bedrijfsvoering in combinatie met hogere financiële risico's en lagere tarieven. De TAJ verwacht dat nog minimaal 5 tot 10 jaar nodig is voordat de uitvoering van de jeugdwet zodanig functioneert dat de opbrengsten die bij de inwerkingtreding van de Jeugdwet werden verwacht, geïncasseerd kunnen worden.<sup>8</sup>

De verantwoordelijkheid voor de realisatie van de ambities is neergelegd bij de jeugdregio's en de daarbinnen samenwerkende gemeenten, vanuit de (terechte) gedachte dat deze bestuurslaag hiervoor het beste geëquipeerd is, aldus de TAJ. De afgelopen 3 jaar is gebleken dat regionaal en lokaal heel veel tijd en inzet nodig was om het nieuwe stelsel in te regelen, allerlei grote en kleine problemen op te lossen, elkaar te leren kennen en te begrijpen en zicht te krijgen op (basis)kennis en informatie over de inhoud en werking van het domein. Het is dan ook niet verrassend dat inzetten op de eigenlijke transformatie iets van recentere datum is. De TAJ concludeert dat de verwachtingen van de transformatie hoog zijn en tegelijk de echte invulling op veel plaatsen nog weinig concreet is.<sup>9</sup> Dit is volgens de onderzoekers te wijten aan de complexiteit van de veranderingen en de hoge ambities over de opbrengst van de veranderingen in het sociaal domein. “Realiteitszin is nodig bij alle betrokkenen over de forse opgave die er ligt. Voorkom een te grote actiedruk, ingegeven door de lijst nog op te lossen problemen, knelpunten en de achterblijvende ontwikkeling”, zo waarschuwt zij en raadt aan om samen tot een heldere ontwikkelagenda te komen met duidelijke, gemeenschappelijk gedragen, doelstellingen en prioriteiten, zodat veranderingen stapsgewijs worden doorgevoerd.<sup>10</sup>

---

<sup>6</sup> Eerste Evaluatie Jeugdwet, ZonMw 2018, p. 19-20

<sup>7</sup> TAJ, 2018 p.9

<sup>8</sup> TAJ 2018, p.12

<sup>9</sup> TAJ 2018, p.8

<sup>10</sup> *Zorg en Welzijn 5 april 2018*

Uit het onderzoek van de TAJ blijkt ook dat opvattingen over de invulling van het begrip transformatie en over de kwaliteitskaders die worden gehanteerd verschillen. Op veel plaatsen ontbreekt een eenduidige, door alle partijen gedeelde opvatting. In het rapport is te lezen dat het leveren van effectieve en passende jeugdhulp een maatschappelijke opgave is waarvan inkoop, contractering en verantwoording zijn afgeleid. Maar het is niet voor iedereen duidelijk wat 'passende jeugdhulp' nu precies is. De TAJ stelt: "Er ontbreekt nu veelal een duidelijk en gedeeld beeld over de gewenste veranderingen en de kwaliteitseisen waaraan (specialistische) passende hulp moet voldoen. Dit belemmert effectieve samenwerking tussen gemeenten en aanbieders en staat de doorontwikkeling van het stelsel in de weg." Dit betekent allereerst dat het zaak is dat contracterende gemeenten, aanbieders van jeugdhulp en professionals een gezamenlijk en scherp beeld ontwikkelen van wat zij verstaan onder passende jeugdhulp in specifieke situaties.<sup>11</sup>

In de memorie van toelichting op de Jeugdwet wordt inhoudelijk ingegaan op de Transformatieambitie die de Jeugdwet behelst.<sup>12</sup> De Rijksoverheid constateert dat steeds meer ongemakken en problemen het medische circuit in worden getrokken – ook wel medicalisering genoemd. Als tegenhanger van deze medicalisering wordt het concept van de pedagogische civil society geïntroduceerd. Hierin staat centraal dat, "ieder kind een veilige omgeving om zich heen heeft, waarin de school, de naschoolse opvang, de sportclub en de buurt een belangrijke rol spelen". De beoogde verandering van medicalisering van jeugdproblematiek (voor 2015) naar de pedagogische civil society benadering met meer aandacht voor preventie en eigen kracht (ná invoering van de jeugdwet in 2015), houdt dus een hele wezenlijke paradigma-verandering in. Het accent ligt niet meer op het 'beter maken' van een kind met problemen, maar op het versterken van het netwerk en het zelfoplossend vermogen van jeugd en ouders, zodat beter omgegaan kan worden met probleemsituaties.

Zoals ook in het evaluatierapport Jeugdwet benadrukt wordt, gaat het vormgeven van een zo fundamentele verandering niet zonder slag of stoot. Het vraagt van het werkveld dat zij bereid en in staat zijn om fundamenteel anders te kijken naar een kind met problemen en het vraagt om andere werkwijzen, bovendien vraagt het ook van ouders en kinderen dat zij bereid en in staat zijn om anders te denken over de oplossing van hun problemen.<sup>13</sup>

De beoogde verandering, het realiseren van de transformatiedoelen die de overheid voor ogen heeft, zal mede het resultaat zijn van de interactie tussen het veld, gemeenten, landelijke overheid, en jeugdigen en (pleeg)ouders. Voor zowel gemeenten als het werkveld is de situatie nieuw. Tezamen zal men invulling moeten geven aan de samenwerking en tezamen zal men moeten zoeken naar de manier waarop de transformatiedoelen gerealiseerd kunnen worden. Om dit te bereiken wordt in het evaluatierapport Jeugdwet met recht gesteld, zal er sprake moeten zijn van een 'lerend systeem' waarin geleerd wordt van fouten en successen. De vraag is dan ook of er inderdaad sprake is van zo een lerend systeem.<sup>14</sup>

---

<sup>11</sup> TAJ, 2018 p. 10, p.5 en Zorg en Welzijn 5 april 2018

<sup>12</sup> Memorie van Toelichting op de Jeugdwet:

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

<sup>13</sup> Eerste Evaluatie Jeugdwet, ZonMw, 2018 p.14

<sup>14</sup> 2018, p. 20

In het eerder genoemde Actieprogramma Zorg voor Jeugd is een uitgebreid actieprogramma opgesteld met als doel jeugdhulp merkbaar en meetbaar steeds beter te maken. Hier zijn vanuit de rijksoverheid middelen voor vrij gemaakt. Het kind, de jongere en de ouders zijn het vertrekpunt in dit programma dat rondom 6 actielijnen georganiseerd is. Zij moeten de komende periode merkbare verbeteringen in de zorg en ondersteuning ervaren. In het Actieprogramma wordt benadrukt dat men bij het realiseren van de actielijnen nadrukkelijk in zal zetten op de betrokkenheid van het kind, de jongere en de ouders, zodat zij meer regie krijgen en dat ook zo ervaren. “Dit vraagt van gemeenten, regio’s en aanbieders en het Rijk dat zij jongeren en ouders goed betrekken bij hun plannen en van elkaar leren en successen delen. Het gaat om een leerproces van dicht bij de praktijk ontwikkelen, testen, verbeteren en successen delen”.<sup>15</sup>

In dit onderzoek zoemen de rekenkamers specifiek in op het ervaringsaspect van de geleverde hulp aan jeugdigen en ouders. Dit gebeurt met inachtneming van de kaders van de Jeugdwet en de uitgangspunten van de wet.

### **3. Vraagstelling van het onderzoek**

In dit onderzoek staan de zorgervaringen van jeugdigen en ouders centraal. Eén van de doelen van de Jeugdwet is om jeugdigen en ouders meer invloed te geven op de kwaliteit van zorg die hen geboden wordt, met als uitgangspunt dat “met hen wordt gesproken en niet over hen.” Zo moeten zij worden betrokken bij hun eigen ondersteuningsproces, waarbij wordt uitgegaan van hun eigen mogelijkheden om regie te voeren over hun leven.<sup>16</sup>

Net als de auteurs van het Actieprogramma, pleitte de voorzitter van de commissie Academische Werkplaatsen Transformatie Jeugd, Han de Ruiter, onlangs nadrukkelijk voor het geven van een stem aan jeugdigen en ouders binnen onderzoek. Jeugdigen en hun ouders kunnen:

“heel goed aangeven wat knelpunten in bijvoorbeeld de jeugdhulp zijn, wat mogelijke oplossingsrichtingen zijn en hoe onderzoek kan bijdragen aan die oplossingen. Jongeren en ouders hebben hun eigen perspectief, hun eigen manier van kijken. Participatie draagt bij aan de legitimering van onderzoek en is een middel om onderzoeksresultaten beter te laten aansluiten bij de praktijk.”<sup>17</sup>

In dit Rekenkameronderzoek neemt de stem van jeugdigen en ouders dan ook een prominente plaats in - naast die van de andere actoren, beleidmakers en professionals.

---

<sup>15</sup> het “Actieprogramma Zorg voor de Jeugd” van de Ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Justitie en Veiligheid (april 2018) p. 15

<sup>16</sup> Eerste Evaluatie Jeugdwet, ZonMw, 2018 p.14

<sup>17</sup> Mediator 27 februari 2018 -zonmw [https://mediator.zonmw.nl/mediator-27-februari-2018/luister-naar-kinderen-enouders/?utm\\_medium=email&utm\\_campaign=mediator&utm\\_content=mediator27reminder&utm\\_source=nieuwsbrief](https://mediator.zonmw.nl/mediator-27-februari-2018/luister-naar-kinderen-enouders/?utm_medium=email&utm_campaign=mediator&utm_content=mediator27reminder&utm_source=nieuwsbrief)

## **De vraagstellingen van het onderzoek luiden:**

Het is een narratief onderzoek, dit wil zeggen dat de verhalen van en door jongeren of ouders het uitgangspunt vormen. Doelstelling van het onderzoek is dus grip te krijgen op de ervaringen in de jeugdhulp van hen voor wie dit bedoeld is in termen van “tevredenheid”, een begrip dat door de betrokken zelf ingevuld gaat worden. Het streven is daarbij om minimaal 200 bruikbare verhalen te krijgen waarbij in ieder verhaal gevraagd wordt naar tevredenheid van de jongeren of ouders. Het betekent dat in de verhalen naar diverse kenmerken gezocht wordt zoals bijvoorbeeld bejegening, toegang tot de jeugdhulp, al dan niet specialistische jeugdhulp, etc.. Deze kenmerken komen voort uit de verhalen zelf en worden niet door de onderzoekers vooraf ingekaderd. Dit zou immers sturend kunnen werken en daarmee zouden mogelijk bepaalde kenmerken/aspecten worden veronachtzaamd. Vervolgens worden aan de hand van alle kenmerkende woorden uit de verhalen invulling gegeven aan de antwoorden op de drie hoofdvragen van het onderzoek.

De hoofdvragen van het onderzoek luiden dan als volgt:

1. *In hoeverre zijn jeugdigen en ouders tevreden over de jeugdhulp en de omgang met hun hulpvraag?*
2. *In hoeverre zijn de randvoorwaarden voorhanden om adequate hulp mogelijk te maken?*
3. *Wat is er nodig om eventuele knelpunten op te lossen?*

## **Hulpvragen:**

De hulpvragen om de eerste hoofdvraag scherp te krijgen luiden :

- 1.1. *Waar lopen jeugdigen en hun ouders tegenaan?*
- 1.2. *Wat ervaren jeugdigen en ouders positief*
- 1.3. *Waar bestaat behoefte aan?*
- 1.4. *Welke aspecten van jeugdhulp scoren hoog, gemiddeld en laag als we een analyse loslaten op de verhalen die verzameld zijn?*
- 1.5. *Welke aspecten van jeugdhulp komen er naar voren in de verhalen die ogenschijnlijk belangrijk zijn, maar waarover geen uitspraak gedaan kan worden vanuit het narratieve onderzoek maar zijn gecomplementeerd vanuit interviews en/of inzichtgevende workshops? Welke inzichten heeft dit gegeven?*

De hulpvragen om de tweede hoofdvraag scherp te krijgen luiden:

- 2.1. *Tot op welke hoogte zijn de noodzakelijke transformaties in de jeugdhulp doorgevoerd dan wel op gang gebracht?*
- 2.2. *In welke mate hebben de verschillende actoren met elkaar een ‘lerend systeem’ ontwikkeld om met elkaar van successen en fouten te leren?*

De hulpvragen om de derde hoofdvraag scherp te krijgen:

- 3.1. *Welke best practices komen uit de analyse die een voorbeeld kunnen zijn? (leren van wat er al goed gaat; appreciatieve inquiry)*
- 3.2. *Welke knelpunten vragen om een oplossing en welke suggesties kunnen meegegeven worden?*

Doelstelling van het onderzoek is dus grip te krijgen op de ervaringen in de jeugdhulp van hen voor wie dit bedoeld is in termen van “tevredenheid”, een begrip wat door de betrokken zelf ingevuld gaat worden. En een beeld te krijgen van de mate waarin de organisatie van de jeugdhulp in de gemeenten, goede randvoorwaarden biedt voor het naar deze tevredenheid kunnen uitvoeren van de Jeugdwet.

De invulling van de specifieke randvoorwaarden kunnen ontleend worden aan de rapportage van het voornoemde Actieprogramma en uit kenmerkende situaties van de inrichting van de Jeugdzorg in Weert en Leudal, zoals naar voren komt uit de bestudering van relevante stukken en de interviews. Wat betreft de ‘noodzakelijke transformaties’ gaan wij uit van de drie transformatiedoelen zoals gesteld in de Eerste Evaluatie Jeugdwet:<sup>18</sup> De juiste hulp op maat, Minder dure gespecialiseerde hulp, Meer samenhang en Meer ruimte voor professionals.

Omdat het lerende vermogen, uitwisseling en interactie tussen de betrokken actoren - jeugdigen, ouders, professionals en beleidsmakers - een belangrijke rol speelt in het tot stand brengen van goede jeugdhulp, en het oplossen van eventuele knelpunten, krijgt dit specifieke aandacht in het onderzoek.

#### **4.     *Aanpak van het onderzoek en onderzoeksmethoden***

Het rekenkameronderzoek van de beide Rekenkamers richt zich op het vraagstuk of de inwoner van Weert of Leudal bekend en gekend is bij de invulling van de dagelijkse zorg aan jongeren. Heeft ook iedere jongere toegang tot de zorg die voor hen of haar gewenst is, en hoe kijken de jongeren (en hun ouders) tegen de zorg aan die geleverd is.

Om jeugdigen en ouders actief te horen in het onderzoek, moeten wij onderzoeksmethoden hanteren die hier expliciet ruimte voor bieden. De ervaring leert dat een enquête niet de meest geschikte methode is om onze vragen te beantwoorden. In een enquête zijn de vragen - en dus de antwoorden - erg ingekaderd en bovendien is dit geen interactieve methode. Het betreft complexe vraagstukken en het luisteren naar wat jeugdigen en ouders ervaren is essentieel zoals wij reeds zagen. Het is dus van belang om een andere manier te vinden om jeugdigen en ouders te horen. Alhoewel het afnemen van interviews een optie zou kunnen zijn die tot interessante inzichten kan leiden, is ook dit een beperkte methode. Alleen een klein aantal mensen zou zo kunnen worden gehoord.

Participatieve onderzoeksmethoden zijn methoden waarbij betrokkenen een stem hebben in het onderzoek – van begin tot eind. In dit Rekenkameronderzoek ligt de verantwoordelijkheid, uitvoer, analyse en rapportage bij de onderzoekers. Om de onderzoeksvragen goed te kunnen beantwoorden is het echter van belang om enkele aspecten van participatief onderzoek te

---

<sup>18</sup> 2018, p.12

integreren. Wij kiezen daarom voor een participatieve narratieve methode(PNI); Werken met Ervaringen.

#### **4.1 Werken met Ervaringen – een participatieve narratieve methode**

Werken met ervaringen is een hybride kwalitatieve- kwantitatieve onderzoeksmethode die uitgaat van grote aantallen concrete ervaringen van jongeren en ouders over de door hen al dan niet ontvangen ondersteuning en jeugdhulp. Naast de ervaringen (kwalitatieve data) beantwoorden jongeren en ouders een aantal vragen over de ervaring, de context en de beleving/tevredenheid van de ervaring (kwantitatieve data). Zowel de ervaringen, als de kwantitatieve informatie worden door de cliënten zelf gedeeld. Dit gebeurt:

- a) via het online Vertelpunt Jeugdhulp dat hier speciaal voor wordt ingericht. Via jeugdhulpinstanties en andere stakeholders ontvangen alle jeugdigen en ouders die in een bepaalde periode in aanraking zijn gekomen met jeugdhulp, een uitnodiging om hun ervaringen te delen via het vertelpunt. Wat er wordt gedeeld, bepaalt men zelf, ook de duiding hiervan doet men zelf. Zo is er veel ruimte voor eigen ervaringen en beleving daarvan – iets wat bij een enquête maar minimaal het geval is.<sup>19</sup>
- b) hiernaast wisselen ouders en jongeren met professionals en beleidsmaker ervaringen uit over de jeugdhulp tijdens Inzichtgevende Workshops die in beide gemeenten worden gehouden. Tijdens deze workshops worden selecties van verzamelde ervaringen in gezamenlijkheid geduid en besproken.

Via de digitale systemen die zijn ontwikkeld, wordt veel informatie verzameld. En kan deze ook makkelijk worden ontsloten voor gebruik en evaluatie ter verbetering van de jeugdhulp voor medewerkers, managers, bestuurders, jeugden & ouders en andere stakeholders. De toegevoegde waarde van deze methode voor monitoring is naast het feit dat er zo veel ruimte wordt geschapen voor het delen van ervaringen, dat de methode concrete informatie levert voor het initiëren van concrete en gerichte verbeteracties.

De samenwerkende gemeenten in de regio Holland Rijnland hebben het Cliëntervaringsonderzoek Jeugdhulp 2016 laten uitvoeren door middel van deze participatieve narratieve methode in samenwerking met StoryConnect - de ontwikkelaars van deze methode. Op basis van 530 ervaringen was bijvoorbeeld één van de inzichten in Holland Rijnland dat een goede toeleiding naar geschikte hulp een belangrijke uitdaging is.<sup>20</sup> Er is feitelijk sprake van een Cliëntervaringsonderzoek+. Het eindrapport vertegenwoordigt slechts een klein deel van de rijkdom aan informatie en inzichten die in de verzamelde ervaringen ligt besloten. Hierin ligt veel potentie voor het vergroten van de doeltreffendheid op het aspect tevredenheid en doelmatigheid. Door de directe koppeling tussen ervaringen en data kunnen ervaringen direct worden gebruikt voor evaluatie van knelpunten. Er is dus "*actionable insight*" beschikbaar gekomen. Voor deze aspecten is geen additioneel onderzoek meer nodig. Een groot winstpunt.<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> Op deze wijze kan ook op een passende wijze met privacy-vraagstukken worden omgegaan, omdat iedereen op basis van vrijwilligheid meewerkt, zijn of haar verhalen centraal stelt en op basis daarvan het onderzoeksteam de verschillende ervaringen en verhalen kan duiden en borgen. Dat laatste bijvoorbeeld in de vorm van een conclusie of aanbeveling.

<sup>20</sup> Cliëntervaringsonderzoek Jeugdhulp Holland Rijnland 2016 – online te downloaden.

<sup>21</sup> Deze Participatieve narratieve methode van StoryConnect wordt op dit moment ook toegepast in grote steden, zoals Enschede, waarbij het project Expeditie Enschede (zie <https://storyconnect.nl/project/expeditie-enschede/>) , zich specifiek



Deze participatieve narratieve methode, levert dus met relatief weinig inspanning veel op en sluit aan op het uitgangspunt dat jeugdigen en ouders zelf worden gehoord. Bovendien worden 'lerende systemen' niet alleen gestimuleerd, maar ook gevoed door de verzamelde informatie. De Rekenkamers denken dan ook dat deze methode bij uitstek geschikt is voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen van dit onderzoek naar de Jeugdhulp in de gemeenten Weert en Leudal. Hiervoor wil zij de samenwerking met StoryConnect aangaan. De ontwikkelaars van deze methode, die hier de digitale infrastructuur voor samenstellen, leveren en de uitvoering ervan begeleiden.

De participatieve narratieve methode (PNI)<sup>22</sup> gaat uit van open vragen naar concrete positieve en negatieve ervaringen vanuit de beleving van de respondent en vraagt de respondent te reflecteren op die ervaringen door middel van enkele zogenaamde duidingsvragen. De antwoorden op deze laatsten kunnen kwantitatief worden gegenereerd.

PNI levert dus wel cijfers op maar die mogen niet als meting van de kwaliteit worden beschouwd. Omdat narratieve methoden in essentie kwalitatieve onderzoeksmethoden zijn, kan er geen sprake zijn van representativiteit. Wel worden zoveel mogelijk jeugdigen en ouders benaderd om hun ervaring te delen, daarbij is niet het verbeteren van de representativiteit, maar het vergroten van de diversiteit en het versterken van zwakke signalen het doel.

De kwantitatieve informatie die PNI oplevert, is dus altijd indicatief. Percentages positieve of negatieve beoordelingen van respondenten mogen niet geëxtrapoleerd worden naar alle jongeren en ouders. De kwantitatieve informatie is echter uiterst waardevol voor het signaleren van trends, patronen en verbanden. Deze worden in samenhang met de bijbehorende onderliggende ervaringen participatief – door vertegenwoordigers van alle geledingen van het systeem dat wordt onderzocht – geëvalueerd en geduid in inzichtgevende workshops.

Door de aard van het onderzoek, het narratieve, wordt een deel van de respondenten moeilijk benaderbaar, namelijk diegene die geen internet binding hebben. Daarnaast zullen jongeren en ouders die zich moeilijk schriftelijk kunnen uitdrukken (in de Nederlandse taal) niet rechtstreeks hun verhalen kunnen ingeven op het vertelpunt. Tijdens het onderzoek zal gezocht worden naar mogelijkheden om via anderen (b.v. jongerenwerkers) deze verhalen toch op te halen. Het kan juist interessant zijn om ook deze verhalen in het onderzoek te betrekken omdat juist deze doelgroep moeilijk bereikbaar zal zijn voor alle onderzoeken.

#### **4.2 Aanvullende onderzoeksmethoden**

Voor het Rekenkameronderzoek met betrekking tot de toegang tot de Jeugdzorg in Weert en Leudal is Werken met Ervaringen dus een belangrijke methodiek. Daarnaast blijft het echter van belang om ook meer traditionele onderzoeksmethoden zoals interviews en focus groep discussies te hanteren om de deel- en hulpvragen met betrekking tot de uitvoer van de Jeugdwet en de samenwerking te

---

op jongeren richtte. Daarnaast wordt deze methode ook toegepast door "De Coalitie voor Inclusie" ([www.coalitievoorinclusie.nl](http://www.coalitievoorinclusie.nl)).

<sup>22</sup> De algemeen gangbare afkorting komt uit het Engels: PNI - *Participatory Narrative Inquiry*.

kunnen beantwoorden. Bovendien moet aan het begin van het onderzoek eerst een goed beeld geschapen worden van hoe de jeugdhulp in de gemeenten uitgevoerd wordt. Dit kan alleen door allereerst met betrokken beleidsmakers, verantwoordelijken en professionals in gesprek te gaan. Hier horen ook professionals uit de eerstelijns -het voorliggend veld - bij zoals huisartsen, jeugdverpleegkundigen en pedagogisch medewerkers. Zij staan vaak meer in de maatschappij en kunnen ook waardevolle inzichten bieden met betrekking tot de toegang tot de jeugdzorg en jeugdigen en ouders die eventueel wel hulpvragen hebben maar deze (nog) niet gesteld hebben. We verkrijgen zo hopelijk ook inzicht over jeugdigen en hun ouders die van hulp verstoken blijven.

#### **4.3 Samenwerking in uitvoering**

Gezien het (participatieve) karakter van dit onderzoek, en het feit dat samenwerking en 'lerende systemen' van wezenlijk belang zijn bij het goed uitvoeren van de Jeugdwet, zoals in hoofdstuk 2 naar voren kwam, is samenwerking ten tijde van het onderzoek ook van essentieel belang.

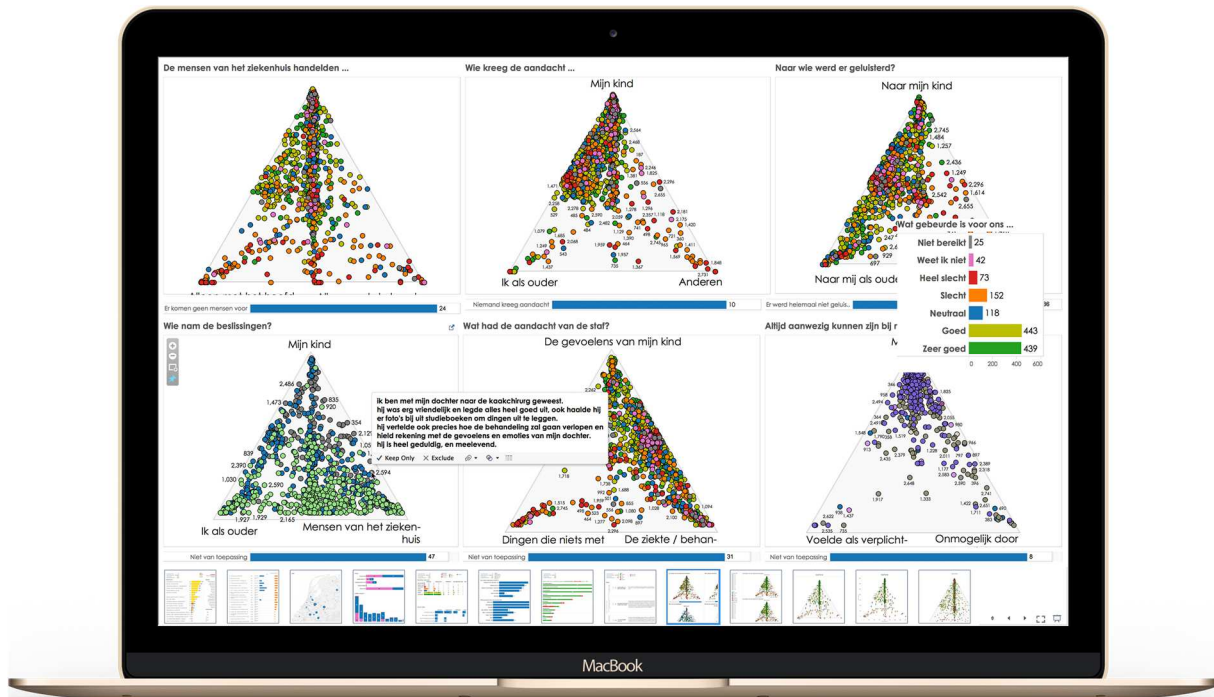
De idee is dan ook om naast het onderzoeksteam, voor de uitvoer van het onderzoek een klankbordgroep in het leven te roepen waarbij de projectleider van het onderzoek, de onderzoekers van de rekenkamer zitting hebben, beleidsmedewerkers van beide gemeenten, een vertegenwoordiger van het CJG en een of twee andere vertegenwoordigers van jeugdhulpinstanties.

#### **5. Normenkader**

Normen en maatstaven spelen een centrale rol in rekenkameronderzoek. Om oordelen te kunnen vellen moet een Rekenkamer voor het onderzoek een referentiekader opstellen, ten opzichte waarvan zij de onderzoeksbevindingen toetst.

Zoals besproken neemt in dit onderzoek de beleving - de tevredenheid - van jeugdigen en ouders van de jeugdhulp een centrale plaats in. Zoals uiteengezet, is dit van cruciale waarde in deze tijd van transformatie in de jeugdhulp. De participatieve narratieve methode die wij zullen hanteren gaat dan ook niet uit van een door ons of door derden vastgesteld kader of hypothetisch model van wat een 'goed' jeugdhulpsysteem zou zijn en probeert niet aan de hand van een daarvan afgeleide vragenlijst te meten in hoeverre de werkelijkheid voldoet aan de eigenschappen van dat ideale model. De ervaringen van jeugdigen en ouders zélf zijn leidend in de analyse, en hun eigen interpretatie hiervan staat centraal. Het vertelpunt is zo ingericht dat hier recht aan gedaan wordt.

Het centrale begrip "tevredenheid" zal dan ook niet vooraf gedefinieerd worden, maar is de uitkomst van de gevolgde methodiek – het participatieve narratieve - in het onderzoek. We gebruiken een vijfpuntschaal waarbij de aspecten in deze vijfpuntschaal zichtbaar wordt gemaakt, of een dashboard, zoals hieronder is weergegeven. Met betrekking tot de visualisatie van verhalen zal steeds gekeken worden naar de meest logische weergave.



Normen kunnen ontleend zijn aan wet- en regelgeving, maar ook aan wetenschappelijk onderzoek of aan algemeen aanvaarde beginselen, zoals het beginsel van behoorlijk bestuur, evenals ervaringen van andere gemeenten of zogenaamde *best practices* elders.

In dit onderzoek vormen de Jeugdwet en de in hoofdstuk 2 genoemde recente studies die uitgevoerd zijn in opdracht van de Rijksoverheid<sup>23</sup> het externe normenkader.

De beleids- en uitvoeringsstukken omtrent jeugdhulp in de gemeenten Leudal, Weert en het samenwerkingsverband Midden-Limburg, en Midden Limburg West vormen het interne normenkader.

## 6. Onderzoeksfasen

### ***Fase 1 - Ontwerpen van het onderzoek (drie maanden – juni t/m september 2018)***

In deze fase worden de eerste gesprekken en interviews gevoerd met de verschillende actoren, een beeld wordt geschetst van het werkveld en de uitvoer. Voor de uitvoer en opvolging van het onderzoek en de onderzoeksresultaten zijn samenwerking en draagkracht van belang. In deze fase wordt ook de klankbordgroep samengesteld.

Daarnaast maakt StoryConnect het Vertelpunt gereed, de website waar jongeren en ouders hun ervaringen kunnen delen en duiden. Het ontwerp van het Vertelpunt is mede afgestemd op

<sup>23</sup> Te weten: Eerste Evaluatie Jeugdwet, ZonMw; Vierde Jaarrapportage van de Transitie Autoriteit Jeugd (TAJ) "Tussen Droom en Daad: Op weg naar een volwassen Jeugdinstelling" en het "Actieprogramma Zorg voor de Jeugd" van de Ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Justitie en Veiligheid (allen 2018).

specifieke onderzoeksvragen van de Rekenkamer Weert en Leudal en de bepalingen van de Jeugdwet.

### ***Fase 2 - Uitvoeren van het onderzoek (drie maanden – oktober t/m december 2018)***

In deze fase ontvangen jongeren en ouders via de aanbieders van jeugdhulp een uitnodiging van de Rekenkamer om hun ervaringen te delen via het online Vertelpunt. Daarnaast wordt de moeilijk bereikbare doelgroepen via anderen (b.v. jeugdwerkers) benaderd. Om de verzamelde informatie van het Vertelpunt te ontsluiten en trends en patronen te visualiseren en verkennen, worden interactieve hulpmiddelen gerealiseerd, waar betrokkenen stakeholders op eenvoudige wijze zelf toegang hebben - en blijven houden – over het proces van dataverzameling. De hulpmiddelen worden gebruikt om de workshops voor te bereiden en om opvallende patronen te detecteren.

### ***Fase 3 –Analyse en schrijven van het rapport (twee maanden – januari t/m februari 2019)***

In het kader van het ‘lerende systeem’ ontwikkelen jongeren en ouders, ambtenaren en vertegenwoordigers van aanbieders van hulphulp, in enkele integrale Inzichten Workshops samen inzichten over de kwaliteit van de jeugdhulp op basis van informatie uit een eerste analyse (het Versnellings- of Katalyserapport) van de gegeneerde data van het Vertelpunt. Op basis van deze inzichten kunnen samen ideeën voor verbeteracties worden geformuleerd en kunnen best practices uitgelicht worden.

De onderzoekers van de Rekenkamers zorgen voor de uiteindelijke analyse van alle verzamelde data en inzichten. Eventuele hiaten die in deze fase worden ontdekt, worden aangevuld met enkele aanvullende interviews (met stakeholders). Dit mondt uit in een feitenrapport wat voorgelegd worden aan de beiden gemeenten.

### ***Fase 4 Formuleren van conclusies en aanbevelingen (februari t/m maart 2019)***

Vanuit de technische reacties vanuit de beide gemeenten (en betrokken organisaties) wordt eventueel het feiten rapport bijgesteld. Dit alles mondt uit in een onderzoeksrapport met conclusies en aanbevelingen, en wordt aangeboden voor een bestuurlijke reactie aan de beide colleges.

### ***Fase 5 Aanbieding aan de raden***

Iedere rekenkamer biedt het gezamenlijke rapport aan zijn gemeenteraad met een nawoord en eventueel een aanbiedingsbrief waarbij de bevindingen van de eigen gemeente verder worden toegelicht

## ***7 Het onderzoeksteam aansturing en ondersteuning***

De Stuurgroep bestaande uit drie leden van de beide rekenkamers Weert en Leudal sturen het onderzoek aan. Het onderzoek zelf wordt geleid door Simon Duindam. Hij is voor de Stuurgroep het aanspreekpunt voor de uitvoering van het onderzoek. Hij coördineert ook de activiteiten van de

verschillende onderzoekers. Iedere rekenkamer is zelf weer verantwoordelijk voor de contacten met de eigen gemeente.

Het onderzoeksteam bestaat uit onderstaande personen.

Projectleider: Simon Duindam

Onderzoeker van de Rekenkamers: Anja Rudnick

StoryConnect: Erwin Duurland, Caroline de Bes, Harald van Garderen en Marco Koning.

De secretaris van de Rekenkamer Leudal ondersteunt het onderzoeksteam en de secretaris van de Rekenkamer Weert ondersteunt de beide Rekenkamers.

De secretarissen van beide Rekenkamers bewaken het onderzoeksproces.

## Bijlage: **Concept Hoofdstukindeling Rekenkameronderzoek Weert Leudal**

### *Jeugdhulp: Toegang en tevredenheid*

Noot: Dit is een voorlopige hoofdstukindeling – op basis van nadere inzichten uit het onderzoek kan de hoofdstukindeling nog veranderen

1. Inleiding
2. Achtergronden Jeugdhulp en Jeugdwet
  - a. Landelijk
  - b. Weert
  - c. Leudal
3. Vraagstelling van het onderzoek
4. Aanpak van het onderzoek en onderzoeksmethoden
  - a. Grootschalig luisteren bij jongeren en ouders
  - b. Werken met ervaringen door stakeholders in het jeugddomein
  - c. Overige onderzoeksmethoden
5. Normenkader van het onderzoek
6. De verzamelde verhalen
7. Analyse van de verhalen in factoren (katalyse; versnelling van de inzichten)
  - a. Factoren die iets zeggen over de tevredenheid van jongeren
  - b. Factoren die iets zeggen over de tevredenheid van ouders
  - c. Factoren die iets zeggen over de toegankelijkheid tot de jeugdzorg
  - d. Factoren die iets zeggen over onnodig gebruik van de jeugdzorg
  - e. Factoren die de tevredenheid van jongeren en ouders beïnvloeden
  - f. Factoren die de toegang of het onnodig gebruik van de jeugdzorg beïnvloeden
  - g. Factoren die duidelijke knelpunten in de jeugdzorg zijn
  - h. Factoren voor tevredenheid of toegang waar een gemeente iets mee kan
8. De toegang tot de jeugdzorg in Weert en Leudal
  - a. Welke factoren met betrekking tot toegang tot de Jeugdzorg scoren hoog, gemiddeld en laag?
  - b. Overige bevindingen met betrekking tot toegang uit de verhalen
  - c. Bijzonderheden voor Weert
  - d. Bijzonderheden voor Leudal
9. De tevredenheid over de jeugdzorg in Weert en Leudal
  - a. Welke factoren met betrekking tot de tevredenheid over de Jeugdzorg scoren hoog, gemiddeld en laag?
  - b. Overige bevindingen met betrekking tot tevredenheid uit de verhalen
  - c. Bijzonderheden voor Weert
  - d. Bijzonderheden voor Leudal
10. De inrichting van de jeugdzorg in Weert en Leudal en de inzichten uit de verhalen

- a. De inrichting van de jeugdzorg in Weert en Leudal: kenmerkende aspecten van de lokale inrichting van de Jeugdzorg en de daarbij behorende randvoorwaarden
- b. De toepassing van tevredenheids- en toegankelijkheidsfactoren vs de inrichting van de jeugdzorg in Weert en Leudal: waar vinden systeem- en leefwereld elkaar en waar botst het (algemene beschouwing)
- c. De inrichting van de jeugdzorg in Weert en Leudal en de knelpunten uit de verhalen (specifieke beschouwing)
- d. De inrichting van de jeugdzorg in Weert en Leudal en de knelpunten uit de interviews met professionals en gemeenten
- e. Toepassing van één-plan-één-persoon-één-regisseur-principe in de verhalen
- f. In welke mate kunnen we uit de verhalen en de inzichten uit de verhalen iets zeggen over de noodzakelijke transformaties, zoals gesteld in het Actieprogramma Jeugdzorg, met betrekking tot de Juiste hulp om maat, Minder dure gespecialiseerde hulp, Meer samenhang en Meer ruimte voor professionals.
- g. In welke mate is er sprake van een lerend systeem tussen actoren om te leren van alle ervaringen, verhalen en toepassingen in termen van toegang en tevredenheid, zoals gewenst in het Actieprogramma Jeugdzorg
- h. Bijzonderheden voor Weert
- i. Bijzonderheden voor Leudal

#### 11. Samenvatting van alle bevindingen

- a. De doeltreffendheid van de inrichting van de jeugdzorg in Weert en Leudal
- b. Bereiken we de juiste jongeren en ouders?
- c. Doen we dit op een effectieve manier – naar tevredenheid?
- d. Kan de effectiviteit in termen van toegang en tevredenheid ons iets vertellen over de doelmatigheid van de Jeugdzorg in Weert en Leudal?
- e. Bijzonderheden voor Weert
- f. Bijzonderheden voor Leudal

#### 12. Conclusies en aanbevelingen