

Staatsverantwoordelijkheid en ouderlijke verantwoordelijkheid binnen de naleving van het VN-Kinderrechtenverdrag

Een verkennend onderzoek naar de kinderrechtelijke onderbouwing van de Richtlijn gebruikelijke hulp aan jeugdigen in Groningen

Naam student: Ilse Krijger
Studentnummer: S5003806
Onderwijsinstelling: Rijksuniversiteit Groningen
Studie: Master Pedagogische Wetenschappen
Track: Orthopedagogiek
Eerste begeleider: dr. mr. E.C.C. van Os
Tweede beoordelaar: dr. A. Zuurmond
Inleverdatum: 30 juni 2022
Totaal aantal woorden: 9335

Samenvatting

Het opgroeien van kinderen binnen een problematische opvoedingssituaties kent veel risico's. Een beschermende factor hierbij is dat passende jeugdhulp geboden wordt aan het kind of het gezin. De gemeente Groningen heeft de toeleiding naar jeugdhulp belegd bij Stichting WIJ Groningen. Om jeugdconsulenten van Stichting WIJ Groningen handvatten te geven in het bepalen of gevraagde jeugdhulp valt onder ouderlijke verantwoordelijkheid of staatsverantwoordelijkheid, heeft de gemeente Groningen de Richtlijn gebruikelijke hulp ontwikkeld. De gemeente Groningen heeft aan de Rijksuniversiteit Groningen gevraagd onderzoek te doen naar de wetenschappelijke onderbouwing van het besluitvormingsproces en de Richtlijn gebruikelijke hulp. Deze masterthese richt zich op de kinderrechtelijke wetenschappelijke onderbouwing van het besluitvormingsproces en de Richtlijn.

De hoofdvraag luidt: *'In hoeverre zijn het besluitvormingsproces rondom het toekennen of afwijzen van jeugdhulp in Groningen en de Richtlijn gebruikelijke hulp in overeenstemming met het VN-Kinderrechtenverdrag?'*

Het onderzoek heeft een kwalitatief cross-sectioneel onderzoeksdesign waarbij semigestructureerde interviews zijn afgenomen bij gemeenteambtenaren die betrokken zijn geweest bij de ontwikkeling van de Richtlijn en/of betrokken zijn bij het besluitvormingsproces rondom het toekennen of afwijzen van jeugdhulp.

Uit het onderzoek is gebleken dat de normen uit het VN-Kinderrechtenverdrag niet als uitgangspunt zijn gehanteerd bij de ontwikkeling van de Richtlijn. De gemeenteambtenaren hebben een duidelijke visie dat het besluitvormingsproces rondom het toekennen of afwijzen van jeugdhulp in lijn moet zijn met het VN-Kinderrechtenverdrag. Echter heeft de gemeente onvoldoende zicht op de werkwijze van Stichting WIJ Groningen, waardoor de gemeenteambtenaren er niet zeker van zijn dat er in lijn met het VN-Kinderrechtenverdrag wordt gewerkt.

Abstract

The process of raising children within problematic home situations, for example dysfunctional family dynamics or abuse poses many risks. Offering youth support to the child or the family is a protective factor for this. The municipality of Groningen assigned the guidance towards youth support services to Foundation WIJ Groningen. The municipality Groningen has created the Directive Usual Help in order to provide tools to youth counselors for determining whether the requested youth support is the responsibility of the parents or the State. The municipality asked the University of Groningen to analyze the scientific basis for the decision-making process and the Directive Usual Help. This Master's Thesis is focused on the Children's Rights and the scientific basis of the decision-making process and the Directive Usual Help.

This research has a qualitative cross-sectional research design involving semi-structured interviews conducted with municipal officials, who were involved in the development of the Directive Usual Help and/or were involved in the decision-making process around granting or rejecting youth support.

The research has shown that the Articles of the UN Convention on the Rights of the Child (CRC) have not been employed as a basis for the development of the Directive Usual Help. The municipal officials have a clear vision that granting or rejecting youth support services should be in line with the CRC. However, the municipality has insufficient insight into the working methods of Foundation WIJ Groningen, which leads to insecurity amongst municipal officials about the incorporation of the CRC in their working method.

Inhoudsopgave

Inleiding en theoretische verkenning	5
<i>VN-Kinderrechtenverdrag</i>	<i>5</i>
<i>Best Interests of the Child model.....</i>	<i>7</i>
<i>Jeugdwet 2015</i>	<i>7</i>
<i>Transformatiedoelen.....</i>	<i>8</i>
<i>Samenwerking.....</i>	<i>9</i>
<i>Richtlijn gebruikelijke hulp</i>	<i>9</i>
<i>Doel- en vraagstelling</i>	<i>10</i>
2. Methode	11
<i>Onderzoeksdesign.....</i>	<i>11</i>
<i>Onderzoeksgroep.....</i>	<i>11</i>
<i>Werving.....</i>	<i>11</i>
<i>Onderzoeksprocedure en instrument</i>	<i>12</i>
<i>Data-analyse.....</i>	<i>12</i>
<i>Ethische aspecten</i>	<i>14</i>
3. Resultaten	16
<i>Richtlijn gebruikelijke hulp</i>	<i>16</i>
<i>Samenwerking gemeente Groningen en WIJ Groningen in het besluitvormingsproces</i>	<i>18</i>
<i>Verantwoordelijkheid gemeente</i>	<i>21</i>
4. Discussie.....	24
<i>Richtlijn gebruikelijke hulp</i>	<i>24</i>
<i>Besluitvormingsproces rondom het toekennen of afwijzen van jeugdhulp in Groningen</i>	<i>24</i>
<i>Sterktes en limitaties.....</i>	<i>26</i>
<i>Aanbevelingen</i>	<i>27</i>
Literatuurlijst.....	29
Bijlagen	32
<i>Bijlage A: Informatiebrief.....</i>	<i>32</i>
<i>Bijlage B: Interviewprotocol</i>	<i>35</i>
<i>Bijlage C: Toestemmingsverklaring</i>	<i>38</i>
<i>Bijlage D: Codeboek</i>	<i>40</i>

Inleiding en theoretische verkenning

In haar rapportage aan het VN-Kinderrechtencomité heeft de Kinderombudsvrouw (2021) benadrukt dat er per gemeente te grote verschillen bestaan wanneer het gaat om toegang tot- en kwaliteit van de jeugdhulp. Hierbij gaat het over zowel beleid als uitvoering van de jeugdhulp. Daarnaast benoemt de Kinderombudsvrouw dat het van belang is om de rechten van kinderen te allen tijde als basis te laten fungeren bij het ontwikkelen van beleid en de praktijk wanneer het de jeugdhulp betreft. Dit onderzoek richt zich op hoe de Gemeente Groningen de rechten van kinderen, die omschreven zijn in het VN-Kinderrechtenverdrag, heeft geïmplementeerd in hun beleid en werkzaamheden wanneer het gaat om het toe- of afwijzen van jeugdhulp.

VN-Kinderrechtenverdrag

In 1989 is het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK) opgesteld. Het verdrag bestaat uit 54 artikelen, die samen belangrijke uitgangspunten vormen over hoe er met kinderen om dient te worden gegaan om ervoor te zorgen dat kinderen veilig kunnen opgroeien. In Artikel 18 IVRK staat dat ouders verantwoordelijk zijn voor de zorg voor hun kind. Echter, wanneer het ouders onvoldoende lukt om deze opvoedtaken te volbrengen, hebben zij recht op ondersteuning vanuit de staat (Verdrag inzake de rechten van het kind, 1989). Het IVRK telt vier kernartikelen, namelijk Artikel 2: Geen discriminatie, Artikel 3: Belang van het kind, Artikel 6: Leven en ontwikkeling en Artikel 12: Mening van het kind (Hanson & Lundy, 2017).

Het Kinderrechtencomité schrijft zogenoemde General Comments (GC) om landen te helpen bij het implementeren van de artikelen uit het IVRK. In een GC wordt uitleg gegeven over de inhoud van één of meerdere artikelen en hoe deze bepalingen in de praktijk kunnen worden nageleefd (Lundy, 2007). Hieronder zullen de vier kernartikelen en bijbehorende GC's worden toegelicht die van belang zijn binnen het toekennen en afwijzen van jeugdhulp.

Non-discriminatiebeginsel

Artikel 2 IVRK gaat over het recht van kinderen om niet gediscrimineerd te worden in de toegang tot hun rechten. Het Verdrag telt dus voor ieder kind, ongeacht bijvoorbeeld afkomst, cultuur, geaardheid, handicap, godsdienst of geslacht. Dit artikel benadrukt dat kinderen ook niet gediscrimineerd, dus bestraft, mogen worden vanwege omstandigheden waar hun ouders of verzorgers zich in verkeren, zoals bijvoorbeeld de verblijfsstatus. Binnen de jeugdhulp betekent dit onder andere dat kinderen niet gediscrimineerd mogen worden in hun toegang tot- en de wijze waarop jeugdhulp gegeven wordt.

Belang van het kind

Artikel 3 IVRK omvat de verplichting dat het belang van het kind voorop moet staan bij alle beslissingen die genomen worden rondom het kind. GC 14 geeft handvatten hoe beoordeeld kan worden wat in de specifieke situatie het belang van een individueel kind of een groep kinderen is (VN-Kinderrechten-comité, 2013). In GC 14 staat dat Artikel 12, mening van het kind, gezien kan worden als methode, om aan het doel van Artikel 3 te voldoen. Dus om het belang van kinderen te kunnen vaststellen, moeten zij gehoord worden. Dit geldt in alle gerechtelijke en bestuurlijke procedures waarbij een beslissing over een kind genomen wordt. Bij deze beslissingen dienen altijd individuele afwegingen rondom het specifieke kind meegenomen te worden (VN-Kinderrechten-comité, 2013)

Recht op leven en ontwikkeling

In Artikel 6 IVRK staat dat alle kinderen recht hebben op leven en ontwikkelen. Hierbij is het de verantwoordelijkheid van het land om ervoor te zorgen dat er een veilige omgeving wordt gecreëerd waarin kinderen kunnen opgroeien en zich kunnen ontwikkelen. Het gaat met betrekking tot jeugdhulp over dat kinderen naar school moeten kunnen en dat ze beschermd worden tegen onveilige thuissituaties, bijvoorbeeld thuissituaties waar mishandeling voorkomt. Kinderen hebben meer kans op sociale, fysieke, mentale en emotionele problemen wanneer ze opgroeien in een situatie waarin geen ruimte is voor ontwikkeling. Om tot ontwikkeling te komen dienen kinderen zich veilig te voelen. Dit maakt dat het van belang is dat jeugdhulpverleners oog hebben voor in hoeverre kinderen de ruimte hebben om te ontwikkelen in hun huidige thuissituatie (Bartels & Heiner, 1994; Center on the Developing Child at Harvard University, 2016; Zijlstra et al., 2019) Daarnaast is het bieden van passende jeugdhulp in deze situaties een beschermende factor (Sanders & Morawaska, 2018; Wade et al., 2015).

Recht op participatie

Artikel 12 IVRK omvat de verplichting dat kinderen het recht hebben om hun mening te geven wanneer het onderwerp hen aangaat en dat naar deze mening geluisterd moet worden. Het kinderrechtencomité (2009) benoemt in GC 12 dat de oorzaak van het niet horen van kinderen gelegen kan zijn in diepgewortelde traditionele opvattingen en gewoontes. Het betrekken van kinderen bij beslissingen is volgens GC 12 niet gebonden aan de leeftijd van kinderen, maar met name de capaciteiten om hun mening op een onafhankelijke en redelijke manier te uiten. Hierbij dient rekening gehouden te worden met de leeftijd en ontwikkeling van kinderen. Daarnaast moet per situatie een afweging gemaakt worden door de betrokkenen over hoe zwaar de mening van het kind in deze specifieke situatie meetelt (Robinson et al., 2020). Artikel 12 IVRK is ook gelinkt aan

Artikel 17 IVRK, waarin staat dat kinderen recht hebben op informatie. Binnen de jeugdhulp betekent dit dat kinderen geïnformeerd moeten worden, bijvoorbeeld over de mogelijkheden die jeugdhulp kan bieden, zodat kinderen op basis van juiste informatie hun mening kunnen vormen (VN-Kinderrechten-comité, 2009).

Best Interests of the Child model

Met betrekking tot Artikel 3 IVRK waarin het belang van het kind centraal staat, hebben Kalverboer en Zijlstra (2010) het Best Interests of the Child model (BIC-model) ontwikkeld. Het BIC-model is gebaseerd op de vier kernartikelen uit het IVRK en borduurt voort op de lijst van Bartels en Heiner (1989) waarin twaalf voorwaarden staan beschreven voor de optimale ontwikkeling van kinderen (Kalverboer & Zijlstra, 2010). In het BIC-model staan veertien opvoedingscondities beschreven waaraan voldaan moet worden om optimale ontwikkelingskansen voor kinderen te bieden. Deze veertien opvoedingscondities vertegenwoordigen de inhoudelijke invulling van Artikel 3 IVRK. Kalverboer en Zijlstra (2010) hebben de volgende condities onderscheiden die van belang zijn om de ontwikkeling en goede kindertijd van kinderen te waarborgen: 1) Adequate verzorging; 2) Een veilige fysieke directe omgeving; 3) Affectief klimaat; 4) Een ondersteunende flexibele opvoedingsstructuur; 5) Adequaat voorbeeldgedrag ouder; 6) Interesse; 7) Continuïteit in opvoeding en verzorging met toekomstperspectief; 8) Een veilige fysieke wijdere omgeving; 9) Respect; 10) Sociaal netwerk; 11) Educatie; 12) Omgang met leeftijdsgenoten; 13) Adequaat voorbeeldgedrag samenleving en tot slot 14) Stabiliteit in levensomstandigheden met toekomstperspectief. Er is in de verdeling van de condities onderscheid gemaakt op twee niveaus. Nummer 1 tot en met 7 vallen onder het niveau ‘gezin’ en nummer 8 tot en met 14 vallen onder het niveau ‘maatschappij’ (Kalverboer & Zijlstra, 2010).

Het BIC-model maakt een brug tussen Artikel 3, het belang van het kind en Artikel 6, het recht op leven en ontwikkelen, aangezien het belang van het kind gezien moet worden als het belang van de ontwikkeling van het kind (Beltman & Zijlstra, 2013). Met betrekking tot het bepalen of jeugdhulp binnen een gezin nodig is, kan het BIC-model als uitgangspunt gehanteerd worden om te bepalen wat in het (ontwikkelings-) belang van het kind is.

Jeugdwet 2015

In Nederland is het recht van kinderen op hulp vastgelegd in de Jeugdwet. Door de invoering van de Jeugdwet in 2015 is er sprake van decentralisatie van overheidstaken richting gemeenten, waaronder de verantwoordelijkheid voor het beschikbaar stellen van jeugdhulp (Zijlstra & Wever,

2014). Wanneer sprake is van psychische problemen of -stoornissen, problemen rondom opgroeien of opvoeden kunnen ouders en kinderen een beroep doen op jeugdhulp. Een belangrijk argument voor de invoering van de Jeugdwet in 2015 is dat de inschatting gemaakt is dat wanneer jeugdhulp op lokaal niveau georganiseerd wordt, de beslissing welke hulp het meest passend is beter genomen kan worden dan wanneer dit op regionaal niveau beslist wordt (Rap et al., 2019). De gemeentes hebben hierdoor sinds de invoering van de Jeugdwet een zogenoemde Jeugdhulpplicht. Dit betekent dat ze allereerst verantwoordelijk zijn voor de advisering over welke jeugdhulp het best passend is voor een kind of het gezin. Daarnaast moeten de gemeentes kind en/of de ouders meenemen in het proces waarin ze beslissen welke vorm van jeugdhulp ingezet gaat worden. Hierbij is het van belang dat de mening van het kind en/of de ouders gevraagd wordt over de mogelijke inzet van jeugdhulp. Tot slot is de gemeente verantwoordelijk voor het direct beschikbaar stellen van deze gekozen jeugdhulp (Friele et al., 2018).

De Centrale Raad van Beroep (CRvB) heeft een overzicht van vier stappen beschreven die kunnen bijdragen aan het zorgvuldig uitvoeren van onderzoek betreffende aanvragen voor jeugdhulp. In de eerste fase wordt de hulpvraag van de jeugdige of het gezin vastgesteld. Vervolgens worden de problemen van de jeugdige of het gezin in kaart gebracht. In fase drie wordt vastgesteld welke hulpen in welke mate dit nodig is. Tot slot dient in fase vier de Eigen Kracht van het gezin vastgesteld te worden (Wolters Kluwer, 2017).

Transformatiedoelen

Een van de transformatiedoelen van de Jeugdwet is het bieden van hulp op maat waardoor gespecialiseerde jeugdhulp minder snel ingezet hoeft te worden. Om dit te bereiken wordt er geïnvesteerd in preventie, ontzorgen, normaliseren, demedicaliseren en het vergroten van de Eigen Kracht van een kind of het gezin (Friele et al., 2018). Met Eigen Kracht wordt bedoeld dat ouders zelfstandig alledaagse opvoedingstaken kunnen uitvoeren (Ince & Schmidt, 2017). Hierbij wordt gekeken naar de eigen mogelijkheden van een kind of de ouders waarbij ook een beroep wordt gedaan op de context waarbinnen het kind of het gezin leeft zoals bijvoorbeeld de school of familie (Bröcking, 2017; Denktank Transformatie Jeugdinstelsel, 2014). Wanneer dit hen niet lukt moet er eerst worden gekeken of de Eigen Kracht van ouders vergroot kan worden door het inzetten van lichte professionele hulp, voordat er gespecialiseerde jeugdhulp ingezet wordt. Denktank Transformatie Jeugdinstelsel (2014) heeft de volgende definitie voor Eigen Kracht genoemd: ‘Het aanboren, vergroten en benutten van eigen sterke kanten van het gezin en van het sociale netwerk van burgers om te zorgen dat zij weer grip krijgen op hun leven en in staat zijn (lichte) problemen op

te lossen en waar mogelijk te voorkomen in de toekomst'. Deze visie op Eigen Kracht is in het belang van het kind en daarmee in lijn met het IVRK volgens de Denktank Transformatie Jeugdstelsel (2014).

Samenwerking

Drie partijen vormen het systeem van de jeugdhulp, namelijk de gemeente, de cliënt en de hulpverlener. Deze partijen hebben allen een belang binnen deze samenwerking, wat idealiter met elkaar in balans is. Echter kunnen de verschillende belangen ook tegenstrijdig aan elkaar zijn of met elkaar schuren. De cliënt heeft een hulpvraag, de taak van de hulpverlener is om de cliënt te helpen met deze hulpvraag en de gemeente is verantwoordelijk voor de financiering, kwaliteit en toegang tot de jeugdhulp (Bröcking, 2016). In Artikel 2.2 van de Jeugdwet (VNG, 2022) staat dat de gemeente verplicht is om hun beleid rondom jeugdhulp te beschrijven in een plan. Dit plan dient als leidraad voor de uitvoering van het beleid. Bij het opstellen van het plan moet de gemeente meerdere partijen uitnodigen om mee te denken over het plan, zoals hulpverleners, professionals uit het onderwijs en cliënten. Bröcking (2016) noemt dat er een wederzijdse afhankelijkheid bestaat tussen de gemeente en hulpverleners. Gemeenteambtenaren hebben vaak weinig kennis van de inhoudelijke kant van de jeugdhulp waardoor het van belang is om deze professionals op te zoeken als samenwerkingspartner bij het ontwikkelen van visie op de jeugdhulp en de praktische uitvoering van deze visie. De Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (2011) noemt dat administratieve lasten voor hulpverleners bijdraagt aan verspilling van tijd, energie en geld in de zorg.

Richtlijn gebruikelijke hulp

De gemeente Groningen heeft juridische kaders rondom het verlenen van jeugdhulp vastgelegd in de Verordening jeugdhulp gemeente Groningen 2021 (Gemeente Groningen, 2021). De gemeente Groningen heeft Stichting WIJ Groningen gevraagd om aanvragen voor jeugdhulp te onderzoeken om vervolgens vanuit een opgesteld ondersteuningsplan een advies te geven aan de gemeente Groningen welke jeugdhulp ingezet dient te worden. Daarbij hebben zij de 'Richtlijn gebruikelijke hulp' (hierna 'de Richtlijn') ontwikkeld die door Stichting WIJ Groningen geraadpleegd kan worden om te bepalen of het inzetten van jeugdhulp nodig is en welke vorm de jeugdhulp dan moet aannemen. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen gebruikelijke- en boven gebruikelijke hulp. Bij gebruikelijke hulp gaat het om wat vanuit de Eigen Kracht visie in basisbeginsel van ouders verwacht wordt in het uitvoeren van opvoedingstaken. Van boven gebruikelijke hulp wordt gesproken wanneer de intensiteit van de problemen de opvoedvaardigheden

van ouders overstijgt. Dan kunnen ouders aanspraak maken op de inzet van jeugdhulp (Gemeente Groningen, 2021).

Doel- en vraagstelling

Deze masterthese is onderdeel van een groter onderzoeksproject naar de wetenschappelijke onderbouwing van de Richtlijn aan jeugdigen in Groningen. Hierbij staat het waarborgen van het belang van het kind centraal, door de besluitvorming rondom het verlenen van jeugdhulp in Groningen te toetsen aan het kinderrechtelijk en orthopedagogisch wetenschappelijk kader. Het doel van deze masterthese is inzichtelijk krijgen in hoeverre de Richtlijn gebruikelijke hulp en het besluitvormingsproces rondom het toekennen of afwijzen van jeugdhulp in Groningen aansluit bij de normen uit het VN-Kinderrechtenverdrag.

De hoofdvraag luidt: *‘In hoeverre zijn het besluitvormingsproces rondom het toekennen of afwijzen van jeugdhulp in Groningen en de Richtlijn gebruikelijke hulp in overeenstemming met het VN-Kinderrechtenverdrag?’*

Om de hoofdvraag te beantwoorden zijn de volgende deelvragen opgesteld:

- 1) In hoeverre komen de normen uit het VN-Kinderrechtenverdrag terug in de Richtlijn gebruikelijke hulp?
- 2) Wat is de visie van gemeenteambtenaren over de mate waarin de normen uit het VN-Kinderrechtenverdrag als uitgangspunt zijn gehanteerd bij de ontwikkeling van de Richtlijn gebruikelijke hulp?
- 3) Wat is de visie van gemeenteambtenaren over de mate waarin het besluitvormingsproces met betrekking tot het toekennen of afwijzen van jeugdhulp in lijn is met het VN-Kinderrechtenverdrag?

2. Methode

Onderzoeksdesign

Dit onderzoek heeft een kwalitatief cross-sectioneel design waarbij semigestructureerde interviews zijn afgenomen bij de respondenten uit de onderzoeksgroep. Er is voor een cross-sectioneel design gekozen omdat er onderzoek is gedaan op één moment en omdat er gefocust is op een specifieke onderzoeksgroep die met elkaar verbonden zijn door hun werkzaamheden binnen de gemeente Groningen. Semigestructureerde interviews waren voor dit kwalitatieve onderzoek het meest passend omdat hierbij, naast vaste onderwerpen en vragen, ook ruimte was voor de eigen inbreng van de respondenten en het doorvragen hierop door de onderzoeker (Doody & Noonan, 2013).

Onderzoeksgroep

De onderzoeksgroep bestaat uit vijf respondenten die werkzaam zijn binnen de gemeente Groningen en in hun werk betrokken zijn bij jeugdhulp. De functies van de respondenten zijn juridisch medewerkers, een beleidsmedewerker, een kwaliteitsmedewerker en een werknemer van de afdeling Bezwaar & Beroep. Vanuit hun functies kennen vier van de vijf respondenten de Richtlijn. Eén respondent is daadwerkelijk betrokken geweest bij de ontwikkeling van de Richtlijn, de andere drie zijn vanuit hun huidige werkzaamheden bekend met de Richtlijn.

De respondenten voldoen aan minimaal één van de volgende inclusiecriteria:

- 1) De respondent heeft een aandeel gehad in de ontwikkeling van de Richtlijn gebruikelijke hulp;
- 2) De respondent speelt een rol in de advisering en besluitvorming rondom de afgifte van jeugdhulp binnen de gemeente Groningen

Werving

De hoofdonderzoekers van het overkoepelende project hebben in samenwerking met de gemeente Groningen een informatiebrief (Bijlage A) opgesteld voor potentiële respondenten waarin de contactgegevens van de onderzoeker stonden vermeld. Een contactpersoon van de gemeente Groningen heeft met het versturen van deze brief respondenten geworven. In deze informatiebrief is uitleg gegeven over de aanleiding en het doel van het onderzoek. Daarnaast is aangegeven waarom de potentiële respondenten deze uitnodiging hebben gekregen, wat er binnen het onderzoek van hen verwacht werd, wat deelname betekende voor hun persoonsgegevens, hoe ze meer informatie konden opvragen en hoe ze konden aangeven dat ze mee wilden doen aan het onderzoek. Om de anonimiteit

van de respondenten te waarborgen zijn de contactgegevens van de onderzoeker aan de brief toegevoegd, zodat de respondenten rechtstreeks bij de onderzoeker konden aangeven dat ze wilden participeren in het onderzoek. Echter zijn er binnen de gemeente Groningen dusdanig weinig medewerkers betrokken bij de jeugdhulp, dat anonimiteit niet volledig te waarborgen is.

Onderzoeksprocedure en instrument

De respondenten die zich hebben aangemeld voor deelname aan het onderzoek zijn getoetst aan de inclusiecriteria. Wanneer zij voldeden aan deze criteria zijn ze uitgenodigd voor een interview. Op basis van de onderzoeksvragen en de gevonden literatuur is het interviewprotocol opgesteld (Bijlage B). Kenmerkend aan een semigestructureerd interview is dat de vooraf opgestelde interviewvragen niet in een vaste volgorde gesteld hoeven worden. Hiermee wordt de optie gecreëerd dat er doorgevraagd kan worden op de antwoorden die de respondent geeft en dat het interview de vorm van een gesprek krijgt (Doody & Noonan, 2013).

Bij de start van het interview is nogmaals uitleg gegeven over de aanleiding en het doel van het overkoepelende onderzoek, hoe de onderzoeken van de masterstudenten zich hiertoe verhouden en het doel van deze specifieke masterthese. Daarnaast is het toestemmingsformulier (Bijlage C) besproken. De respondenten hadden de ruimte om vragen te stellen over het onderzoek. Wanneer de informatie voor de respondent duidelijk was werd het toestemmingsformulier ondertekend. Vier interviews vonden plaats in gespreksruimten op de werkplekken van de respondenten. Eén interview vond vanwege de beschikbaarheid van de respondent online plaats via Teams. Eén interview duurde 45 minuten. De overige vier interviews duurden tussen de 65 en 75 minuten.

Data-analyse

Om de eerste deelvraag te beantwoorden, in hoeverre de normen uit het IVRK terugkomen in de Richtlijn, is de Richtlijn vergeleken met de artikelen uit het IVRK en bijpassende General Comments.

Voor het beantwoorden van de tweede en derde deelvraag zijn interviews gehouden. De interviews zijn handmatig getranscribeerd en gepseudonimiseerd. De transcripties zijn geüpload in ATLAS.ti, versie 9. Dit is een programma waarbij tekstfragmenten kunnen worden gecodeerd en geanalyseerd. Uit het theoretisch kader zijn deductieve codes afgeleid waarmee een codeboek is samengesteld. De eerste drie transcripten zijn zowel door de onderzoeker, als door een collega-onderzoeker gecodeerd. Tijdens het coderen kon niet alle belangrijke informatie onder de bestaande, deductieve codes worden geplaatst, daarvoor zijn ook inductieve codes opgesteld. De

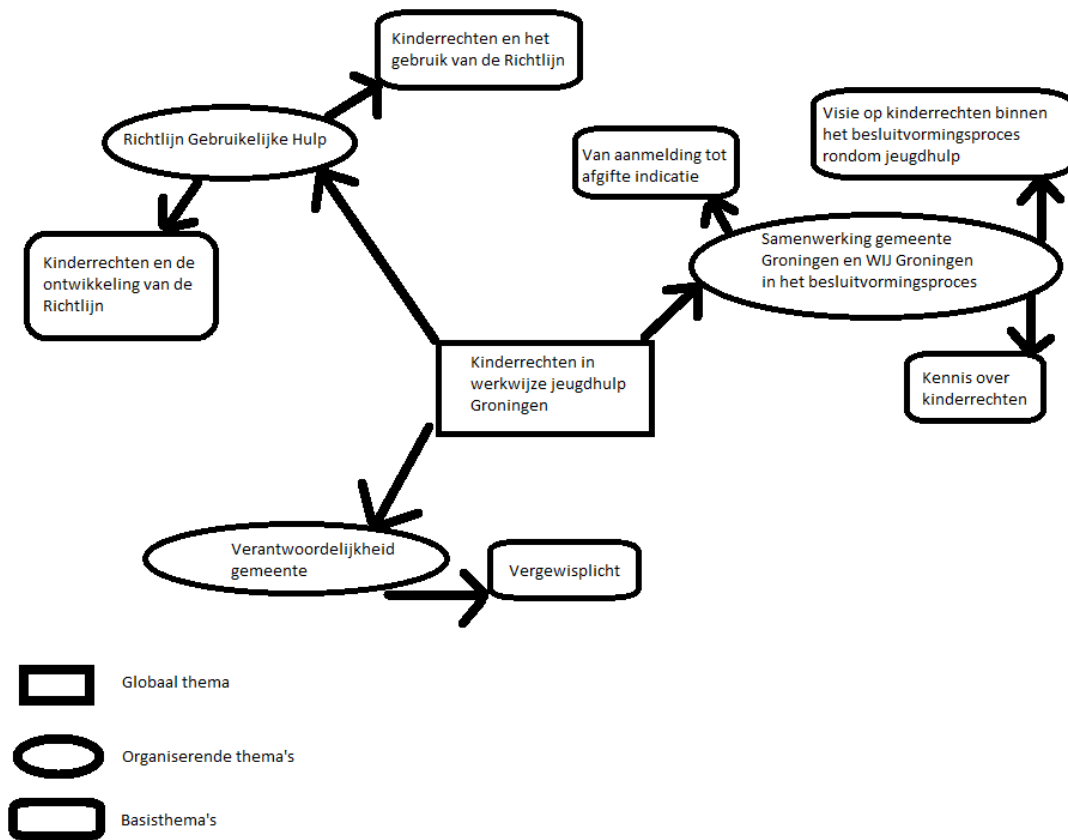
interbeoordelaarsbetrouwbaarheid is in ATLAS.ti gemeten aan de hand van Krippendorff's Alpha Binary. Na overleg met de collega-onderzoeker over de inductieve codes is de interbeoordelaarsbetrouwbaarheid vastgesteld op 0,72. De minimale grens voor een voldoende beoordeling van de interbeoordelaarsbetrouwbaarheid is vastgesteld op 0,80 (Krippendorff, 2019). Hierdoor was nog een overlegmoment nodig om af te stemmen waarom beide onderzoekers op een andere manier codeerden. In dit overleg werd opgemerkt dat de interbeoordelaarsbetrouwbaarheid lager uitvalt wanneer de ene onderzoeker bijvoorbeeld één extra zin codeert dan de andere onderzoeker. Na enkele aanpassingen werd de interbeoordelaarsbetrouwbaarheid gemeten op 0.86. Hierdoor werd het codeboek bestaande uit zowel deductieve als inductieve codes definitief (Bijlage D). Vervolgens zijn de overige twee transcripten ook gecodeerd.

De zes stappen voor thematische analyse van Braun en Clarke (2006) zijn gebruikt voor de thematische analyse van de transcripten. Na het lezen van de transcripten en het koppelen van codes aan relevante tekstfragmenten zijn binnen de codes overkoepelende thema's opgesteld. Er zijn meerdere codes onder één thema geplaatst. Vervolgens is gecontroleerd of alle relevante informatie geplaatst kon worden onder één van de thema's. Aangezien dit het geval was werd gekeken of de oorspronkelijke namen van de thema's nog passend waren, waarna enkele thema's een andere titel hebben gekregen. In het codeboek zijn definities gegeven aan de codes, zodat duidelijk is waar de codes over gaan. Als laatste stap zijn de resultaten per thema in hoofdstuk drie uitgewerkt.

Om de thema's inzichtelijk te maken is gekozen voor het thematisch netwerk van Attride-Stirling (2001). Er zijn verschillende thema's van elkaar onderscheiden waarbij onderscheid is gemaakt tussen een globaal thema, organiserende thema's en basisthema's (figuur 1).

Figuur 1

Thematisch netwerk over kinderrechten in de werkwijze rondom jeugdhulp in Groningen



Ethische aspecten

De Ethische Commissie van Gedrags- en Maatschappijwetenschappen heeft op 25 april 2022 toestemming gegeven voor dit onderzoek (PED-2122-S-0039).

In de informatiebrief is uitgelegd waarom dit onderzoek werd uitgevoerd, waarom de potentiële respondent gevraagd werden, wat er globaal gezien van hen gevraagd werd tijdens het onderzoek en hoe er met hun gegevens om zou worden gegaan. De contactgegevens van de onderzoeker en de hoofdonderzoekers van het overkoepelende project stonden vermeld in de informatiebrief. Hierbij is vermeld dat de respondenten zich konden aanmelden bij de onderzoeker van deze thesis. Voor overige informatie over het project konden ze contact opnemen met de hoofdonderzoekers van het overkoepelende project.

Aan het begin van het interview is de informatie nogmaals met de respondent doorgesproken waarbij er ruimte was voor het stellen van vragen aan de onderzoeker. Wanneer alles duidelijk was, werd de inhoud van de toestemmingsverklaring besproken. Hierbij ging het over wel of geen toestemming geven voor de deelname aan het onderzoek, het maken van audio opnames, het verwerken van persoonsgegevens en het gebruiken van het interview voor verder of

ander onderzoek. Daarnaast konden de respondenten aangeven of ze op de hoogte gehouden wilden worden over de voortgang van het onderzoek. Wanneer alles uitgelegd en duidelijk was hebben de respondenten het toestemmingsformulier ingevuld en ondertekend.

3. Resultaten

In dit hoofdstuk worden de resultaten van de kwalitatieve analyse beschreven om een antwoord te kunnen geven op de onderzoeksvragen. Uit de interviews is gebleken dat er drie hoofdthema's onderscheiden kunnen worden, namelijk het gebruik van de Richtlijn, de samenwerking tussen de gemeente Groningen en WIJ Groningen en tot slot de verantwoordelijkheid van de gemeente Groningen. Aan de hand van deze drie hoofdthema's zullen hieronder de resultaten van de interviews worden beschreven. De thema's die uit de interviews naar voren zijn gekomen zijn te zien in figuur 1.

Richtlijn gebruikelijke hulp

Kinderrechten en de ontwikkeling van de Richtlijn

De gemeente Groningen heeft vanuit WIJ Groningen het signaal gekregen dat de jeugdconsulenten moeite hadden met het onderscheid maken tussen wat gebruikelijke- en boven gebruikelijke hulp is. Hierdoor vonden ze het lastig uit te leggen aan ouders welke opvoedtaken onder ouderlijke verantwoordelijkheid vallen en voor welke vraagstukken professionele jeugdhulp ingeschakeld kon worden. Aangezien ouders enerzijds recht hebben op opvoedondersteuning en anderzijds verantwoordelijk zijn voor het leveren van zorg aan hun kind (Artikel 18 IVRK), is het nodig om een juist onderscheid te kunnen maken tussen gebruikelijke- en boven gebruikelijke hulp. Om de jeugdconsulenten meer handvatten te geven over dit onderscheid en in het gesprek met ouders, is deze Richtlijn ontwikkeld. De Richtlijn is ontwikkeld op basis van een bestaande richtlijn over de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) en een tabel van het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ). In deze tabel staat wat onder gebruikelijke zorg valt waarvan van ouders verwacht wordt dat zij deze zorg aan hun kind leveren, zoals de dagelijkse verzorging of de mate waarin toezicht van de ouder nodig is: *'Er was ook een richtlijn gebruikelijke hulp van het CIZ. Daar weet ik het fijne niet van, maar die hebben we als basis gebruikt. Mijn vorige gemeente had een richtlijn gebruikelijke hulp voor de WMO. Die hebben we zeg maar omgatterijid in overleg met consulenten van de WIJ voor een bruikbaar iets voor jeugd'*¹.

Over kinderrechten werd aangegeven dat het IVRK niet geraadpleegd is bij de ontwikkeling van de Richtlijn: *'Het kinderrechtenverdrag, daar zeg je me wat. Daar had ik nog niet aan gedacht'*. Vanuit WIJ zijn zowel jeugdconsulenten als een kwaliteitsmedewerker betrokken bij de ontwikkeling van de Richtlijn vanuit de gedachte dat zij wisten wat zij in de praktijk nodig hebben. Over hoe het ontwikkelen van de Richtlijn is verlopen zijn de gemeenteambtenaren niet helemaal

¹ In verband met het waarborgen van de anonimiteit van de respondenten en het geringe aantal respondenten is ervoor gekozen om achter de citaten geen verwijzing te plaatsen naar het respondentnummer.

tevreden: *‘In hoeverre hier een heel duidelijke, doordachte visie aan ten grondslag ligt, daarvan kan ik wel zeggen dat dat nog niet zo is. Bijvoorbeeld het format, dat is eigenlijk ontleend aan een richtlijn bij en andere gemeente die voor de WMO [Wet Maatschappelijke Ondersteuning] werd gebruikt. Dat vind ik zelf al nooit een heel goed vertrekpunt. Dat moet je eigenlijk vanaf de grond opbouwen’*. Een andere respondent benoemde tijdsdruk en werkdruk waardoor de ontwikkeling en verdere jaarlijkse updates niet zijn gegaan zoals de respondent het graag had gezien: *‘Er zijn twee jeugdconsulenten van WIJ betrokken geweest. Alleen het stond nogal onder tijdsdruk, zoals gewoonlijk hier. We hadden in ons hoofd om eens per jaar te kijken of er een update moest komen. Ondertussen leven we allemaal in de waan van de dag’*.

De Richtlijn Gebruikelijke Hulp is vergeleken met het IVRK waarbij gekeken is welke elementen uit het IVRK terugkomen in de Richtlijn. Elementen uit Artikel 2 IVRK, geen discriminatie, hebben geen duidelijke plaats in de Richtlijn.

Het uitgangspunt dat ouders allereerst verantwoordelijk zijn voor de opvoeding en ontwikkeling van hun kind wordt, in lijn met de Jeugdwet en Artikel 18 lid 2 IVRK, ook beschreven in de Richtlijn. Wanneer ouders hun opvoedingstaken onvoldoende kunnen uitvoeren hebben zij recht op opvoedondersteuning (art. 18 lid 2 IVRK). In de Richtlijn staat dat ouders verantwoordelijk zijn voor het bieden van ‘een passend pedagogisch klimaat en stimulans in de ontwikkeling van de jeugdige’ (Gemeente Groningen, 2021). Dit komt overeen met Artikel 6 IVRK, waarin aanvullend wordt beschreven dat overheden, in Nederland de gemeentes, verantwoordelijk zijn voor het creëren van een omgeving waarin kinderen zich kunnen ontwikkelen en veilig kunnen opgroeien. In de Richtlijn wordt gesproken over de Eigen Kracht van een gezin. Wanneer uit het onderzoek van de jeugdconsulent blijkt dat ouders de noodzakelijke hulp aan hun kind, zelf of door het inschakelen van hun netwerk, kunnen bieden, is er volgens de Richtlijn sprake van voldoende Eigen Kracht. Wanneer blijkt dat ouders over onvoldoende Eigen Kracht beschikken kan jeugdhulp ingezet worden. De verantwoordelijkheid van ouders voor het bieden van ‘een passend pedagogisch klimaat’ (gemeente Groningen, 2021), zou een onderdeel kunnen zijn van Artikel 3 IVRK over dat het belang van het kind voorop dient te staan in alle beslissingen die genomen worden betreffende het kind.

Volgens de Richtlijn moet uit het onderzoek van de jeugdconsulent blijken wat de behoefte van de jeugdige is, om vast te kunnen stellen of de ouders over voldoende Eigen Kracht beschikken. Dit komt deels overeen met Artikel 12 IVRK over het recht op horen en inspraak, echter staat niet in de Richtlijn dat in elk onderzoek afgewogen dient te worden, aan de hand van de mogelijkheden van de individuele jeugdige, of ze de jeugdige laten participeren aan het onderzoek.

Kinderrechten en de toepassing van de Richtlijn

De respondenten hebben benadrukt dat zij niet in de praktijk werken met de Richtlijn. Ze hebben vanuit hun ervaring bij het ontwikkelen van- en kennis van de Richtlijn wel een aantal onderwerpen benoemd waar ze in de praktijk tegenaan (kunnen) lopen. Zo wordt genoemd dat een respondent het bijzonder vindt dat de Richtlijn opgesteld is vanuit een normale opvoedsituatie, terwijl als ouders een hulpvraag hebben, er niet altijd, of bijna nooit, een normale opvoedsituatie is binnen het gezin. Dit zou het voor de jeugdconsulent lastiger kunnen maken om in te schatten welke zorg onder gebruikelijke hulp en welke zorg onder boven gebruikelijke hulp past: *‘Daar zit echt wel een spanningsveld’*. Dit sluit aan bij Artikel 18 uit het IVRK over de verantwoordelijkheid van ouders voor de zorg aan hun kind, maar ook het recht op opvoedondersteuning. De Richtlijn gebruikelijke hulp is volgens de respondenten echt bedoeld als richtlijn. Hierdoor hebben de jeugdconsulenten een grote eigen invloed op hoe er met de Richtlijn gewerkt wordt. De gemeente heeft geen zicht op in hoeverre de kinderrechten, zoals het horen van het kind, in de praktijk worden nageleefd: *‘De gemeente gaat over het wat en WIJ gaat over het hoe. Daar zit heel veel grijs tussen’*.

Een respondent benadrukt dat de visie van de gemeente is dat er gewerkt wordt vanuit het IVRK. Echter vraagt de respondent zich af in hoeverre dat duidelijk genoeg uit de richtlijn naar voren komt: *Hoe de Richtlijn nu is, is het meer van help mij oordelen, in plaats van wat is nou het recht van het kind? En hoe waarborg ik dat het belang van het kind voorop staat? Dat mag nog extra in de Richtlijn benadrukt worden om de jeugdconsulenten te ondersteunen.’*

Wanneer het gaat over het recht van kinderen dat hun belang altijd voorop staat in elke keuze die gemaakt wordt, verschillen de respondenten van mening over in hoeverre er in de praktijk altijd vanuit dit recht gewerkt wordt. Enerzijds kan een respondent het zich voorstellen dat het aantal uren en de hoogte van een Persoons Gebonden Budget (PGB) ter discussie staat, waardoor de vraag wat in het belang van het kind is, vergeten wordt. Anderzijds noemt een andere respondent dat financiën niet voorop staan bij het maken van de beslissing over welke jeugdhulp ingezet moet worden: *‘Wij zeggen vanuit onze afdeling steeds, ja we moeten op de centen passen. Maar geld is nooit het eerste argument waarnaar gekeken wordt (...) In een van de richtlijnen staat dat er gekeken wordt naar de goedkoopste adequate voorziening. Dat is altijd een individuele afweging.’*

Samenwerking gemeente Groningen en WIJ Groningen in het besluitvormingsproces

Van aanmelding tot afgifte indicatie

De gemeente Groningen heeft de toeleiding naar jeugdhulp belegd bij WIJ Groningen. Dit betekent dat de aanvragen voor jeugdhulp bij WIJ binnenkomen, waarna WIJ een onderzoek start.

Op basis van dit onderzoek bepalen zij of er sprake is van gebruikelijke- of boven gebruikelijke hulp. De uitkomsten van het onderzoek worden weergegeven in een ondersteuningsplan. Wanneer sprake is van boven gebruikelijke hulp levert WIJ een digitale bestelling aan bij de backoffice van de gemeente Groningen. Hierin staan codes die betrekking hebben op jeugdhulp, met daarbij voor hoeveel uur per week ze deze jeugdhulp aanvragen: *‘Dat is wat meegaat naar de gemeente, dus eigenlijk een bestelling. De onderbouwing van die bestelling, dus het ondersteuningsplan, komt niet bij de gemeente’*. Wanneer sprake is van gebruikelijke hulp, maar ouders willen toch een aanvraag doen bij de gemeente, vraagt WIJ om een negatieve beschikking, dus om een afwijzing van de gevraagde jeugdhulp.

Op basis van de geplaatste bestelling kiest de gemeente voor het toekennen of afwijzen van de gevraagde jeugdhulp. Ouders kunnen in bezwaar gaan tegen het besluit van de gemeente. Wanneer ouders dit doen gaat het volgens de respondenten vaak om de hoogte van het PGB of het aantal uren PGB. Dit gebeurt gemiddeld drie keer per jaar. Op het moment dat er bezwaar gemaakt wordt door ouders controleert een medewerker van de afdeling Bezwaar & Beroep of het ondersteuningsplan van de jeugdconsulent volledig is of dat er aanvullend onderzoek en bewijs nodig is voor de onderbouwing om de gevraagde jeugdhulp af te wijzen: *‘Eigenlijk is dat wel een beetje raar he, want de gemeente laat zich dus adviseren door een derde. Dus dan zou je goed moeten checken of alles goed onderzocht is. Dat gebeurt eigenlijk pas in bezwaar. Maar heel weinig mensen gaan in bezwaar.’*

Visie op kinderrechten binnen het besluitvormingsproces rondom jeugdhulp

Uit de interviews is gebleken dat de respondenten merken dat de gemeente Groningen en WIJ Groningen niet altijd op één lijn liggen over de procesmatige uitvoer van de jeugdhulp. Respondenten hebben benadrukt dat ze de artikelen uit het IVRK duidelijker naar voren willen laten komen in het besluitvormingsproces rondom jeugdhulp, bijvoorbeeld door een duidelijke rol in de ondersteuningsplannen. Hierin blijkt dat de visies over de noodzakelijke componenten van het ondersteuningsplan soms uiteenlopen: *‘Ja ze gebruiken een standaard format voor de ondersteuningsplannen. Maar wij willen die graag aanpassen. En dat is heel lastig.’*

Over Artikel 2 uit het IVRK, het recht van kinderen om niet gediscrimineerd te worden in de toegang tot jeugdhulp, vonden de respondenten het lastig om hun mening te geven op de vraag of jeugdhulp in Groningen voor alle kinderen even toegankelijk is. De opzet van WIJ is georganiseerd met het doel om heel laagdrempelig hulp aan te bieden. Doordat op bijna alle scholen een WIJ medewerker gestationeerd is, heeft WIJ ook op scholen een signalerende functie. Leerkrachten en kinderen kunnen met vragen bij hen terecht. Echter is ook genoemd dat er bij ouders ook een taak en

verantwoordelijkheid, ligt over ondersteuning vragen: *‘Er zijn ook ouders die denken misschien dat het goed gaat, terwijl het helemaal niet zo goed gaat. En sommige kinderen zijn ook te jong om zelf aan de bel te trekken. Nee ik geloof niet dat je ieder kind bereikt. Dat geloof ik niet nee’*. Daarnaast kan het voorkomen dat ouders het niet eens zijn met een besluit van de gemeente. Ze kunnen hiertegen bezwaar maken. Twee respondenten benoemen dat ze niet verwachten dat alle ouders de capaciteiten hebben om zo’n bezwaar aan te gaan: *‘Maar ik weet uit ervaring dat niet iedereen even goed met zijn post omgaat. En als je al in een soort multi-probleem gezin zit of mensen hebben de financiën niet op orde of ouders hebben een licht verstandelijke beperking. Noem maar op. Kan natuurlijk best zijn dat iemand geen bezwaar maakt omdat hij het niet begrijpt. We proberen die beschikking zo duidelijk mogelijk te maken maar ja, het is toch een vrij juridisch document vind ik’*.

De respondenten hebben genoemd dat de vraag wat het beste voor het kind is, altijd centraal moet staan in het onderzoek van de jeugdconsulent. Dit komt overeen met Artikel 3 IVRK waarin staat dat het belang van het kind altijd voorop dient te staan in beslissingen die het kind betreffen. Een respondent kan het zich voorstellen dat in de waan van de dag of om uit discussie met ouders te blijven, andere belangen de doorslag geven in een beslissing, zoals het belang van ouders: *‘Ik ben ook wel eens bang, zeker bij PGB, dat het belang van het kind ondergesneeuwd wordt in de discussie over aantal uren en geld’*.

In artikel 6 van het IVRK staat dat kinderen het recht hebben op leven en ontwikkeling. Uit de interviews is naar voren gekomen dat de respondenten verwachten dat er altijd individuele keuzes gemaakt worden, gebaseerd op wat passend is binnen dit gezin. Zo wordt bijvoorbeeld genoemd dat het op tijd klaar maken en naar school brengen van een kind onder gebruikelijke hulp valt, iets wat de ouders dus zelf moeten doen. Echter wanneer het ouders niet lukt om deze gebruikelijke taken te vervullen, verwacht een respondent dat de jeugdconsulent inziet dat het kind wel recht heeft op onderwijs, waardoor voor dit gezin een individuele oplossing bedacht wordt, mogelijk middels jeugdhulp. Anderzijds is ook genoemd dat, in lijn met de Richtlijn, altijd eerst gekeken wordt of de zorg door informele hulp geboden kan worden: *‘Dat soort dingen kun je natuurlijk ook buiten de jeugdhulp om regelen, vanuit het sociale netwerk. Dus vanuit de Eigen Kracht’*. Hierop aansluitend kan het ook voorkomen dat ouders getraind worden in hun opvoedvaardigheden, zodat er kortdurend jeugdhulp in gezet wordt waarna ouders handvatten hebben ontwikkeld om het op den duur weer zelfstandig op kunnen pakken: *‘Ik heb ook wel eens gehoord dat ze vaardigheden van ouders verbeteren, door bijvoorbeeld een training. Ja, dat is een beetje het raakvlak van gebruikelijke hulp, maar ouders kunnen het dan door de training daarna wel zelf’*.

Kinderen worden in het besluitvormingsproces nauwelijks gehoord: *We praten over, maar bijna nooit met. Praten met vinden we lastig’*. Dat is in strijd met Artikel 12 IVRK. De respondenten

kunnen zich voorstellen dat het ook niet altijd in het belang van alle kinderen is om hun mening te vragen, bijvoorbeeld omdat ze te jong zijn of dusdanige cognitieve beperkingen hebben dat ze door het gesprek met de jeugdconsulent juist extra belast worden. Een andere respondent benoemde dat ze in de ondersteuningsplannen nog nooit de expliciete mening van het kind gelezen heeft. De reden voor het niet spreken met kinderen kan volgens een respondent gezocht worden in de belemmering van ouders hierin: *‘Ik zou het ook raar vinden als iemand binnenkomt van ik wil jouw kind spreken. Maar omdat ik in dit vak zit denk ik van oké, dat snap ik, dat kan ik wel plaatsen. Maar we moeten er mee beginnen door het laagdrempelig te maken, van jongens, dit is onderdeel van onze procedure’*.

Kennis over kinderrechten

Vanuit de gemeente worden trainingen gegeven aan de jeugdconsulenten van WIJ over actualiteiten in de jeugdhulp. Ze vinden het belangrijk om WIJ te voeden met informatie waardoor zij hun werk beter kunnen doen. Een aantal respondenten hebben het gevoel dat de jeugdconsulenten hier niet altijd op zitten te wachten: *‘Als je het hebt over de Jeugdwet, dan is dat soms een soort noodzakelijk kwaad ofzo voor de uitvoerende mensen, zoals de jeugdconsulenten. Daar staat in wat moet’*. Ze geven ook aan dat ze het lastig vinden om de kinderrechten bespreekbaar te maken: *‘Het zijn wel vage normen waar je het al snel met elkaar over eens kan zijn. Van ja tuurlijk is het belang van het kind belangrijk’*.

Verantwoordelijkheid gemeente

Vergewisplicht

In elk interview is ter sprake gekomen dat de respondenten vinden dat de gemeente weinig zicht heeft op hoe de uitvoer bij WIJ precies verloopt, ze hebben namelijk geen inzage in hoe het onderzoek van de jeugdconsulenten verloopt. Daarnaast hebben ze geen inzage in het ondersteuningsplan dat uit het onderzoek voortkomt. Hierdoor konden ze ook niet met zekerheid antwoord geven op bijvoorbeeld de vraag in hoeverre kinderen naar hun mening wordt gevraagd rondom de aangevraagde jeugdhulp, aansluitend bij Artikel 12 IVRK. De gemeente is wel de partij die de aangevraagde jeugdhulp toekent of afwijst: *‘Het huidige systeem kent in die zin ook wel zijn tekortkomingen. Dat je als gemeente een besluit neemt over aangevraagde jeugdhulp, terwijl je dat niet inhoudelijk hebt kunnen toetsen’*. Uit de interviews is gebleken dat de respondenten zich bewust zijn van hun vergewisplicht. Omdat de gemeente eindverantwoordelijk is voor de organisatie van jeugdhulp, maar dit uitbesteden aan een andere organisatie, dienen zij zich ervan te vergewissen dat het advies dat zij krijgen op een zorgvuldig onderzoek gebaseerd is. Hierover zijn onder andere de volgende uitspraken gedaan: *‘Men vond het ook privacy technisch niet gewenst dat administratief*

medewerkers van een backoffice inzage hadden in alles wat in zo 'n ondersteuningsplan staat', 'Dus er moet eigenlijk een soort check zijn van klopt het advies wat ik nu krijg, kan ik daar iets mee? Geeft het antwoord op de vragen die we hebben gesteld?' en 'Maar het is wel zo, die vergewisplicht ligt nu niet meer bij de gemeente. Pas in bezwaar vergewissen we ons van het onderzoek dat is uitgevoerd. Maar als mensen niet in bezwaar gaan, dan vergewis je je er helemaal niet van'.

WIJ Groningen faciliteert de jeugdhulp in opdracht van de gemeente Groningen. De gemeente en WIJ hebben hierover afspraken gemaakt, bijvoorbeeld over hoe er gewerkt wordt en vanuit welke visie dit gebeurt: *'Aan de andere kant hebben wij WIJ zelf opgetuigd. Dus in die zin staat het niet heel ver van ons af. We hebben ook een 'bestendige adviesrelatie' met WIJ dus op een gegeven moment mag je er wel op vertrouwen dat dat op een goede manier gaat'*

De verslaglegging door de jeugdconsulenten is door alle respondenten benoemd. Wanneer ouders bezwaar maken tegen het besluit van de gemeente over de aangevraagde jeugdhulp, krijgen medewerkers van Bezwaar & Beroep en juridisch medewerkers inzage in het opgestelde ondersteuningsplan als processtuk. Hieruit blijkt, volgens de respondent bijna altijd, dat het ondersteuningsplan niet volledig omschreven is volgens de 10 stappen die de gemeente Groningen heeft opgesteld die uitgevoerd dienen te worden tijdens het onderzoek van de jeugdconsulent. Deze 10 stappen zijn gebaseerd op de vier stappen die opgesteld zijn vanuit de Centrale Raad van Beroep (CRvB) (Wolters Kluwer, 2017). Deze 10 stappen bestaan uit de vragen 1)wat de hulpvraag is, 2)uitzoeken of het gaat om gebruikelijke of boven gebruikelijke hulp, 3)het vaststellen of de Jeugdwet van toepassing is, 4)het in kaart brengen van de problematiek en eventuele beperkingen van de jeugdige of ouders, 5)vaststellen welke hulp nodig is, 6)het onderzoeken van de Eigen Kracht van het gezin, 7)onderzoeken of er aanspraak gemaakt kan worden op een voorliggende- 8)of algemene voorziening, 9)informereren of het mogelijk is dat er een persoonsgeboden budget (pgb) aangevraagd kan worden en tot slot, 10) wanneer een pgb is aangevraagd, of er aan de voorwaarden wordt voldaan. De betrokken gemeenteamtenaar gaat vervolgens in gesprek met de betrokken jeugdconsulent over de ontbrekende onderdelen in het ondersteuningsplan: *'Dat merk ik ook vaak. Dan is er wel heel veel besproken met ouders en kinderen, maar dan staat het niet goed op schrift. Als dat uiteindelijk tot een juridische procedure komt heb je het wel van het schrift nodig. Want je kan wel zeggen dat je het onderzocht hebt, maar we moeten het in het dossier bewijzen. Daar zit dus ook nog wel winst te behalen'*. Naast dat de respondenten de 10 stappen vaak missen in het ondersteuningsplan, noemen ze ook dat dat de onderbouwing van de conclusie en de gemaakte keuze vaak ontbreekt, terwijl dat wel getoetst wordt door de rechter: *'Als het volgens de 10 stappen [de vier stappen van de CRvB] onderbouwd is dan zegt de rechter: Oké, je hebt je onderzoek naar behoren gedaan'*.

Volgens drie respondenten is het afhankelijk van welke jeugdconsulent aan het onderzoek heeft gewerkt of de 10 stappen, elementen uit het IVRK en de onderbouwing voor de gemaakte keuze duidelijk uit het ondersteuningsplan naar voren komen. De respondenten zouden een eenduidige opbouw van de ondersteuningsplannen willen zien: *‘Dan zou je die [kinderrechtelijke] elementen bijvoorbeeld ook in het format van het ondersteuningsplan moeten opnemen, bijvoorbeeld: Heb je het kind gesproken? Waarom wel? Waarom niet? Snap je?’*.

4. Discussie

Het doel van deze masterthese was inzichtelijk krijgen in hoeverre de Richtlijn gebruikelijke hulp en het besluitvormingsproces rondom het toekennen of afwijzen van jeugdhulp in Groningen aansluiten bij de normen uit het VN-Kinderrechtenverdrag. Om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden zijn drie deelvragen opgesteld. Allereerst is gekeken naar in hoeverre kinderrechten terugkomen in de Richtlijn zelf. Vervolgens is door middel van interviews onderzocht in hoeverre gemeenteambtenaren vinden dat kinderrechten als uitgangspunt zijn gehanteerd bij het ontwikkelen van de Richtlijn en in hoeverre de gemeenteambtenaren vinden dat het besluitvormingsproces in lijn is met het VN-Kinderrechtenverdrag.

Richtlijn gebruikelijke hulp

Voor de beantwoording van de eerste deelvraag is gekeken in hoeverre elementen uit het IVRK terugkomen in de Richtlijn. In de Richtlijn zijn geen elementen gevonden die verwijzen naar Artikel 2 IVRK, non-discriminatie. Daarnaast staan over Artikel 3 IVRK, belang van het kind, Artikel 6 IVRK, recht op ontwikkeling en Artikel 12 IVRK, recht op horen en inspraak enkel impliciete verwijzingen die de lading van de artikelen niet volledig dekken. Daarnaast is het van belang gebleken om een multidisciplinaire samenwerking op te zoeken wanneer het gaat over het ontwikkelen van beleid. Hierbij dienen zowel hulpverleners, beleidsmedewerkers als ouders en/of kinderen meegenomen te worden (VNG, 2022).

De tweede deelvraag had als doel om inzicht te krijgen in de mening van gemeenteambtenaren over in hoeverre de normen uit het IVRK als uitgangspunt zijn gehanteerd bij de ontwikkeling van de Richtlijn. De conclusie hierover is dat het VN-Kinderrechtenverdrag niet bewust is meegenomen in de ontwikkeling van de Richtlijn. Achteraf gezien hadden de gemeenteambtenaren die betrokken waren bij de ontwikkeling van de Richtlijn, meer aandacht willen schenken aan de integratie van het IVRK in de Richtlijn.

Besluitvormingsproces rondom het toekennen of afwijzen van jeugdhulp in Groningen

De derde deelvraag had als doel om inzicht te krijgen in de mening van gemeenteambtenaren over de mate waarin het besluitvormingsproces met betrekking tot het toekennen of afwijzen van jeugdhulp in Groningen in lijn is met het IVRK. De gemeente Groningen wil dat er in lijn met het VN-Kinderrechtenverdrag gewerkt wordt, zowel vanuit de gemeente als vanuit WIJ Groningen.

De vier kernartikelen uit het IVRK die centraal hebben gestaan in dit onderzoek worden door de gemeenteambtenaren onderstreept als een erg belangrijk onderdeel in hun visie. Echter heeft de

gemeente weinig zicht op hoe er in de praktijk door WIJ gewerkt wordt, waardoor zij zich er niet van kunnen vergewissen dat er daadwerkelijk gewerkt wordt in lijn met het IVRK.

Over Artikel 2 IVRK, het recht van kinderen om niet gediscrimineerd te worden in de toegang tot jeugdhulp en Artikel 6 IVRK, het recht op leven en ontwikkeling, heeft de gemeente niet duidelijk hoe ze deze rechten duidelijk terug kunnen laten komen in hun werkwijze.

Artikel 3 IVRK, over dat het belang van het kind altijd voorop dient te staan, wordt als een heel belangrijk recht van kinderen gezien. Tegelijkertijd bestaat het vermoeden dat het belang van het kind in het gedrang kan raken door de waan van de dag. Artikel 3 IVRK wordt ook geduid als een niet concreet artikel, waardoor de uitvoering hiervan door zowel jeugdconsulenten als gemeenteambtenaren anders ingevuld kan worden. Daarnaast wordt Artikel 3 niet expliciet genoemd in de Richtlijn. Over documentatie rondom het afwegen van het belang van het kind wordt in paragraaf 97 van GC 14 genoemd dat elk besluit op het gebied van kinderen gemotiveerd, gerechtvaardigd en uitgelegd dient te worden. Wanneer een besluit rondom het kind is genomen, moet beschreven worden wat de verwachte positieve en mogelijk negatieve uitkomsten van dit besluit zijn. Hiernaast dient beschreven te worden wat de positieve en negatieve verwachtingen zijn rondom alternatieve besluiten waar in het geval van dit specifieke kind niet voor is gekozen. Dit is volgens GC 14 een manier om te laten zien dat er een weloverwogen beslissing is genomen waarbij het belang van het kind voorop staat (VN-Kinderrechten-comité, 2013).

Uit verschillende onderzoeken blijkt dat het belangrijk is om de mening van het kind over jeugdhulp aan te horen en mee te nemen in de beslissingen die het kind aangaan (Lundy, 2007; Ten Brummelaar et al., 2018). Het is voor gemeenteambtenaren op dit moment niet duidelijk in hoeverre Artikel 12 IVRK, het recht van kinderen om gehoord te worden, ingebed is in de werkwijze van WIJ Groningen. Dit geeft automatisch een spanningsveld aan met Artikel 3 IVRK, dat het belang van het kind voorop moet staan. GC 12 benoemt namelijk dat het recht op horen en inspraak nauw samenhangt met het belang van het kind vooropstellen. Wanneer onduidelijk is wat de mening van het kind is, is het moeilijker te bepalen wat het meest in het belang van het kind is.

Het is onduidelijk in hoeverre jeugdconsulenten kennis hebben van het IVRK. De gemeente biedt trainingen aan, maar deze gaan over recente ontwikkelingen in de jurisprudentie over de Jeugdwet en niet specifiek over kinderrechten.

Wanneer een gezin bezwaar maakt tegen het besluit van de gemeente over de aangevraagde jeugdhulp, krijgt een betrokken gemeenteambtenaar inzicht in het ondersteuningsplan. Hierdoor weten ze dat er een grote verscheidenheid zit in hoe de ondersteuningsplannen opgesteld worden. De Richtlijn heeft dit format met het doel om jeugdconsulenten de ruimte te geven voor hun eigen inbreng. Echter lijkt het nu te veel afhankelijk van de jeugdconsulent die het ondersteuningsplan

geschreven heeft, of uit het plan duidelijk naar voren komt of het onderzoek verlopen is in lijn met het IVRK. Dit zou in strijd kunnen zijn met Artikel 2 IVRK, het recht van kinderen om niet gediscrimineerd te worden in de toegang of uitvoering van jeugdhulp. De mate van ondersteuning die een kind krijgt mag niet afhankelijk zijn van de jeugdconsulent of het WIJ team waar het kind aangemeld is. Dit komt overeen met de rapportage van de Kinderombudsvrouw (2021) waarin ze benoemt dat er per gemeente nog teveel verschillen bestaan in de toegang tot- en praktische uitvoer van jeugdhulp.

De gemeente Groningen heeft de vier stappen van de CRvB voor het onderzoeken of jeugdhulp ingezet moet worden uitgebreid naar tien stappen. Het is niet duidelijk of deze stappen helemaal niet gevolgd zijn, of dat de uitvoer en uitkomsten niet gedocumenteerd zijn. Doordat vanuit de rechtbank bepaalde eisen gesteld worden aan ondersteuningsplannen is het van belang dat in ieder geval het volgen van de vier stappen van de CRvB duidelijk uit het ondersteuningsplan naar voren komen.

In lijn met de Jeugdwet en Artikel 18 lid 2 IVRK wordt in de Richtlijn verwezen naar de ouderlijke verantwoordelijkheid voor bieden van een opvoedklimaat waarin kinderen de ruimte hebben om zich te ontwikkelen. Hierin wordt ook toegelicht dat wanneer het ouders onvoldoende lukt om de benodigde opvoeding en mogelijkheid tot ontwikkelen te bieden aan het kind, het gezin recht heeft op opvoedondersteuning. Op dat moment wordt de staatsverantwoordelijkheid een aanvulling op de ouderlijke verantwoordelijkheid. Gezien het geringe aantal gezinnen dat in bezwaar gaan tegen het besluit van de gemeente over de aangevraagde jeugdhulp, zou volgens een aantal respondenten geconcludeerd kunnen worden dat ouders tevreden zijn over de balans tussen ouderlijke- en staatsverantwoordelijkheid. Echter zijn er zwaarwegende ontbrekende kinderrechtelijke aspecten in de Richtlijn en de werkwijze rondom jeugdhulp in Groningen dat deze balans tussen staats- en ouderlijke verantwoordelijkheid niet dermate geconcludeerd kan worden.

Sterktes en limitaties

Aan dit onderzoek hebben vijf gemeenteambtenaren vanuit verschillende functies geparticipeerd. Dit waren twee juridisch medewerkers, een beleidsmedewerker, een kwaliteitsmedewerker en iemand van de afdeling Beroep & Bezwaar. Deze verscheidenheid aan respondenten maakt dat er vanuit verschillende afdelingen binnen de gemeente Groningen informatie is geworven. Dit geeft aan de ene kant een breed beeld van hoe gemeenteambtenaren denken over de Richtlijn, het besluitvormingsproces en de kinderrechten. Aan de andere kant is het een heel kleine onderzoeksgroep. Het doel was om tien gemeenteambtenaren te interviewen. Dit is niet gelukt door

een tekort aan gemeenteambtenaren die aan de inclusiecriteria voldeden. Een optie was om andere gemeentes te interviewen over hetzelfde onderwerp, echter was hier binnen het onderzoek geen tijd meer voor.

Doordat de respondenten allen verschillende functies hebben binnen de gemeente, dus ook op verschillende manieren in aanraking komen met de Richtlijn en het besluitvormingsproces, zou verwacht kunnen worden dat er geen theoretische saturatie is bereikt (Flick, 2014). Echter komt uit alle interviews en de vergelijking tussen het IVRK en de Richtlijn naar voren dat kinderrechten geen duidelijke rol lijken te spelen in het besluitvormingsproces en geen duidelijke plek hebben in de Richtlijn. Hierdoor kan gesteld worden dat er wel theoretische saturatie is bereikt.

De resultaten van dit onderzoek zijn grotendeels gebaseerd op de visie van gemeenteambtenaren. Het feit dat zij geen inzicht hebben in de ondersteuningsplannen en de precieze werkwijze van WIJ Groningen maakt dat het niet mogelijk is om harde uitspraken te doen over bijvoorbeeld in hoeverre het IVRK wordt nageleefd in het besluitvormingsproces. Dit gaf echter wel een helder beeld over in hoeverre de gemeente zich laat vergewissen over het naleven van kinderrechten door WIJ Groningen.

Aanbevelingen

Vervolgonderzoek

Uit dit onderzoek is gebleken dat gemeenteambtenaren weinig zicht hebben op het praktische gebruik van de Richtlijn en de integratie van het IVRK in de werkwijze van WIJ Groningen. Om te onderzoeken in hoeverre jeugdconsulenten in hun werkwijze aansluiten bij het IVRK en wat zij hierin missen, is het raadzaam om hierop vervolgonderzoek te richten.

Beleid

Doordat de kinderrechten niet expliciet terugkomen in de Richtlijn, maar wel belangrijk worden gevonden, wordt geadviseerd om de Richtlijn te herschrijven waarbij het IVRK in de Richtlijn wordt geïntegreerd. De veertien ontwikkelingsvoorwaarden beschreven in het BIC-model door Kalverboer en Zijlstra (2010) zouden geïntegreerd kunnen worden in de Richtlijn en het werkproces van WIJ om te bepalen wat in het belang van het kind is, aansluitend bij Artikel 3 IVRK.

Bij het ontwikkelen van beleid dient een multidisciplinaire samenwerking opgezocht te worden, waarbij gemeenteambtenaren samenwerken met professionals uit de praktijk en ouders en/of kinderen.

Praktijk

Op dit moment is het voor de gemeente onduidelijk welke stappen in een onderzoeksproces vanuit WIJ doorlopen worden. Hierdoor kan de gemeente zich er niet van vergewissen dat het proces in lijn loopt met de Jeugdwet en het IVRK. Om hieraan te voldoen wordt geadviseerd om het IVRK te integreren in het stappenplan dat de jeugdconsulenten moeten doorlopen in hun onderzoek.

Daarnaast is het raadzaam om een standaard format te ontwikkelen die de jeugdconsulenten gebruiken als basis voor het ondersteuningsplan. Door een standaard format met daarin vaste onderdelen over het IVRK zou de eenduidigheid, die gemist wordt door gemeenteambtenaren, gecreëerd kunnen worden terwijl de mogelijkheid tot eigen inbreng van de jeugdconsulent aan de hand van de Richtlijn behouden blijft.

Om de privacy van de betrokken kinderen en gezinnen te waarborgen kan ervoor gekozen worden om bij de aanvraag voor jeugdhulp waarop de gemeente hun beschikking baseert, een ingevulde vragenlijst bij te voegen. De vragen dienen dan opgesteld te zijn rondom het IVRK. Bijvoorbeeld door de vraag te stellen of het betrokken kind gehoord is en wat dit betekent voor de aanvraag die gedaan wordt. Wanneer het kind niet gehoord is dient een uitleg gegeven te worden welke afweging voorafgegaan is aan het besluit om het kind niet te horen. Hierdoor laat de jeugdconsulent zien dat er een gedegen afweging is gemaakt, zonder privacygevoelige informatie van het gezin te delen met de backoffice medewerkers van de gemeente. Dit zal ondersteunend zijn aan de vergewis plicht van de gemeente.

Literatuurlijst

- Attride-Stirling, J. (2001). Thematic networks: an analytic tool for qualitative research. *Qualitative Research*, 1(3), 385–405. <https://doi.org/10.1177/146879410100100307>
- Bartels, A., & Heiner, H. (1989). Jeugdstrafrecht en het belang van het kind. Het belang van het kind nader omschreven. *FJR*, 59-64, nr.3
- Bartels, A., & Heiner, H. (1994). De condities voor optimale ontwikkeling. Het belang van het kind in hulpverlening, preventie en beleid. *Jeugd en samenleving*, 5, 282-295.
- Beltman, D., & Zijlstra, A. E. (2013). De doorwerking van 'het belang van het kind' ex artikel 3 VRK in het migratierecht: vanuit een bottom-up benadering op weg naar een top-down toepassing. *Journal Vreemdelingenrecht*, 12(4), 286-306.
- Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77–101.
- Bröcking, B. (2016). Hoe krijg je een Oscar voor de regie in de jeugdhulp. *Jeugdbeleid*. <https://doi.org/10.1007/s12451-016-0125-7>
- Bröcking, B. (2017). Evaluatie van de Jeugdwet. *Jeugdbeleid*. <https://doi.org/11.10.1007/s12451-017-0157-7>.
- Center on the Developing Child at Harvard University. (2016). From Best Practices to Breakthrough Impacts: A Science-Based Approach to Building A More Promising Future for Young Children and Families. Key Findings from the Report. *Center on the Developing Child at Harvard University*.
- De Kinderombudsman. (2021). *Nederland – Rapportage aan het VN-Kinderrechtencomité*. (KOMO01/2021). De Kinderombudsman. <https://kinderombudsman.nl>
- Denktank Transformatie Jeugdstelsel. (2014). *Beter met minder. Bouwstenen voor de transformatie van het jeugdstelsel*. Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut.
- Doody, O., & Noonan, M. (2013). Preparing and conducting interviews to collect data. *Nurse Researcher*, 20(28–32). <https://doi.org/10.7748/nr2013.05.20.5.28.e327>
- Flick, U. (2014). *An introduction to qualitative research*. SAGE publications.
- Friele, R.D., Bruning, M.R., Bastiaanssen, I.L.W., Boer, R. de, Bucx, A.J.E.H., Groot, J.F. de, Pehlivan, T., Rutjes, L., Sondeijker, F., Yperen, T.A. van., & Hageraats, R. (2018). *Eerste evaluatie Jeugdwet: na de transitie nu de transformatie*. ZonMw. <https://publicaties.zonmw.nl/>
- Gemeente Groningen. (2021). *Nadere regels jeugdhulp gemeente Groningen*. <https://www.gemeenteraad.groningen.nl>

- Hanson, K., & Lundy, L. (2017). Does exactly What it Says on the Tin? A Critical Analysis and Alternative Conceptualisation of the So-called ‘General Principles’ of the Convention of the Rights of the Child. *International Journal of children’s Rights*, 25(2), 285-306. <https://doi-org.proxy-ub.rug.nl/10.1163/15718182-02502011>
- Ince, D., & Schmidt, A. (2017). Eigen kracht versterken jeugd en ouders. *Wat weten we? Literatuuronderzoek naar de stand van zaken*. Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut
- Kalverboer, M., & Zijlstra, E. (2010). Het belang van het kind in het Nederlands recht. *Voorwaarden voor ontwikkeling vanuit een pedagogisch perspectief*. SWP uitgeverij B.V.
- Krippendorff, K. (2019). *Content analysis: an introduction to its methodology*. SAGE Publications.
- Lundy, L. (2007). ‘Voice’ is not enough: conceptualizing Article 12 of the United Nations Convention on the Rights of the Child. *British Educational Research Journal*, 33(6), 927-942
- Raad voor de Volksgezondheid & Zorg (2011). *Sturen op gezondheidsdoelen*. (Nr. 11/03) Raad voor de Gezondheid & Zorg. <https://raadrvs.nl>
- Rap, S., Verkroost, D., & Bruning, M. (2019). Children’s Participation in Dutch Youth Care Practice: An Exploratory Study into the Opportunities for Child Participation in Youth Care from Professionals’ Perspective. *Child Care in Practice*, 25(1), 37–50.
- Robinson, C., Quennerstedt, A., & l’Anson, J. (2020). The translation of articles from the United Nations Convention on the Rights of the Child into education legislation: the narrowing of Article 12 as a consequence of translation. *Curriculum Journal*, 31(3). 517-538. <https://doi-org.proxy-ub.rug.nl/10.1002/curj.6>
- Sanders, M. R., & Morawaska, A. (2018). *Handbook of Parenting and Child Development Across the Lifespan*. Zwitserland : Springer Nature Switzerland AG.
- Ten Brummelaar, M. D. C., Knorth, E. J., Post, W. J., Harder, A. T., & Kalverboer, M. E. (2018). Space between the borders? perceptions of professionals on the participation in decision-making of young people in coercive care. *Qualitative Social Work*, 17(5).
- Verdrag inzake de rechten van het kind. (1989, 20 november). <https://wetten.overheid.nl>
- VNG (2022). *Jeugdwet, Artikel 2.2*. Vereniging Nederlandse Gemeenten. <https://vng.nl>
- VN-Kinderrechtencomité (2009). *General comment No. 12 (2009): The right of the child to be heard*. <https://www.refworld.org/docid/4ae562c52.html>
- VN-Kinderrechtencomité (2013). *General Comment No. 14: The right to The Highest Attainable Standard of Health (Art. 12)*. <https://www.refworld.org/pdfid/4538838d0.pdf>
- Wade, C., Liewellyn, G., & Matthews, J. (2015). Parent mental health as a mediator of contextual effects on parents with intellectual disabilities and their children. *Clinical Psychologist*, 28-38.

- Wolters Kluwer (2017, 31 mei). *Jeugdhulp volgens het boekje*. Schulinck. <https://www.schulinck.nl>
- Zijlstra, B., & Wever L. (2014). Decentralisatie jeugdhulp en de kracht van sport. *Jeugdbeleid*, 8(3-4), 9–14. <https://doi.org/10.1007/s12451-014-0051-5>
- Zijlstra, E. A., Brummelaar, M. D. C. T., Cuijpers, M. S., Post, W. J., Balkom, I. D. C. van, & Seddighi, H. (2022). A Safe Home? A Qualitative Study into the Experiences of Adolescents Growing Up in the Dutch Area Impacted by Earthquakes Induced by Gas Extraction. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 19(8). <https://doi-org.proxy-ub.rug.nl/10.3390/ijerph19084716>

Bijlagen

Bijlage A: Informatiebrief



rijksuniversiteit
 groningen

faculteit gedrags- en
 maatschappijwetenschappen

INFORMATIE VOOR WERKNEMERS VAN WIJ EN DE GEMEENTE GRONINGEN

“ONDERZOEK NAAR DE ONDERBOUWING VAN DE RICHTLIJN GEBRUIKELIJKE HULP AAN JEUGDIGEN VAN DE GEMEENTE GRONINGEN”

PED-2122-S-0039

> **Waarom krijg ik deze informatie?**

U ontvangt deze informatiebrief omdat u vanuit WIJ of de gemeente Groningen betrokken bent bij besluiten over jeugdhulp.

De Gemeente Groningen, WIJ en de Rijksuniversiteit Groningen hebben de handen ineengeslagen voor een onderzoek. Het onderzoek gaat over het besluitvormingsproces rondom het wel of niet aanvragen en/of toekennen van jeugdhulp. Vaak worstelen betrokkenen met de vraag of de gevraagde hulp gerekend moet worden tot de ‘gebruikelijke hulp’ die verwacht wordt van ouders met opvoedingstaken of dat de gevraagde hulp dat niveau overstijgt en dat er dus jeugdhulp vanuit de gemeente nodig is.

Om beslissers te helpen met dit dilemma heeft de gemeente Groningen de Richtlijn Gebruikelijke Hulp aan Jeugdigen van de Gemeente Groningen ontwikkeld. De inventarisatie die bij de toepassing van de Richtlijn gemaakt wordt, vormt de basis van het advies dat het WIJ-team aan de gemeente Groningen geeft over de gevraagde hulp.

De Rijksuniversiteit Groningen gaat onderzoeken of de Richtlijn en de toepassing ervan in lijn zijn met wetenschappelijke normen uit de orthopedagogiek en het VN-kinderrechtenverdrag.

Het onderzoek wordt uitgevoerd door Carla van Os, Loraine Visscher, Jana Knot-Dickscheit en vier master-studenten van de afdeling Orthopedagogiek, sectie Gedrag, Opvoeding en Kinderrechten, van de Rijksuniversiteit Groningen.

> **Moet ik meedoen aan dit onderzoek?**

Meedoen aan het onderzoek is vrijwillig. Wel is uw toestemming nodig. Lees deze informatie daarom goed door. Stel alle vragen die u misschien heeft, bijvoorbeeld omdat u iets niet begrijpt. Pas daarna besluit u of u wilt meedoen. Als u besluit om niet mee te doen, hoeft u niet uit te leggen waarom, en zal dit geen negatieve gevolgen voor u hebben. Dit recht geldt op elk moment, dus ook nadat u hebt toegestemd in deelname aan het onderzoek.

> **Waarom dit onderzoek?**

Met dit onderzoek verkennen we in hoeverre de belangen van het kind worden meegenomen in de advisering en besluitvorming over het verlenen van jeugdhulp in Groningen. Daarnaast verkennen we in hoeverre deze advisering en besluitvorming aansluiten bij actuele wetenschappelijke kennis over het inschatten van de draagkracht en draaglast van opvoeders. Op basis van de onderzoeksresultaten wordt een advies geformuleerd over eventuele aanpassingen van de Richtlijn Gebruikelijke Hulp aan Jeugdigen in Groningen en de toepassing ervan. Het uiteindelijke doel is het waarborgen van het belang van het kind in de besluitvorming over jeugdhulp.



➤ **Wat vragen we van u tijdens het onderzoek?**

Indien u toestemming geeft voor deelname aan dit onderzoek zal er een afspraak met u worden gemaakt voor een eenmalig interview. Dit interview zal ongeveer een uur duren. Het interview kan plaatsvinden op een door u uitgekozen locatie. Voorafgaand aan het interview zal u worden gevraagd of u toestemming geeft voor het opnemen van het interview (audio-opname). Dit doen we zodat we na afloop het interview kunnen uittypen.

➤ **Welke gevolgen kan deelname hebben?**

Naast de tijdsinvestering heeft deelname aan dit onderzoek geen voor- of nadelen voor u.

➤ **Hoe gaan we met uw gegevens om?**

Als u zich aanmeldt voor het onderzoek, bewaren wij uw naam, telefoonnummer en E-mailadres op een beveiligde server van de RUG. Alleen de mensen van de RUG die het onderzoek uitvoeren, hebben toegang tot uw persoonsgegevens. Deze gegevens gebruiken we om een afspraak met u te maken.. Aan uw persoonsgegevens koppelen we een respondentnummer. De persoonsgegevens worden apart bewaard van de onderzoeksdata. Alleen de hoofdonderzoeker heeft toegang tot de persoonsgegevens.

De audio-opname en de uitwerking daarvan (transcripties) bewaren we op een andere beveiligde server dan de persoonsgegevens. De transcripties zijn volledig gepseudoniseerd, dat wil zeggen dat niemand meer kan achterhalen wie het interview gegeven heeft. Tijdens het interview wordt gevraagd wat uw functie is en hoe lang u ongeveer in deze functie werkzaam bent. Als die gegevens u toch traceerbaar maken, zal samen met u gezocht worden naar een meer globale formulering. Alleen het onderzoeksteam heeft toegang tot de onderzoeksdata,

De informatie die in dit onderzoek wordt verzameld wordt verwerkt in een adviesrapport voor de Gemeente Groningen en WIJ Groningen, in vier scripties en in twee wetenschappelijke artikelen. De uitkomsten zullen op geen enkele manier herleidbaar zijn tot u.

Conform de richtlijnen van de Rijksuniversiteit Groningen worden de onderzoeksdata en uw persoonsgegevens (naam en e-mail) tot tien jaar na afloop van dit onderzoek bewaard. Daarna worden alle gegevens verwijderd. Tot die tijd kunt u uw persoonsgegevens en de aan u gekoppelde onderzoeksdata laten verwijderen.

Indien u op de hoogte gehouden wil worden van de uitkomsten van dit onderzoek en/of eventueel vervolgonderzoek kunt u dit aangeven op het toestemmingsformulier.

➤ **Wat als u meer wil weten?**

U kunt altijd vragen stellen over het onderzoek: nu, tijdens het onderzoek, en na afloop. Dit kan door een van de betrokken onderzoekers te e-mailen (l.visscher@rug.nl of e.c.c.van.os@rug.nl), of door een aanwezige onderzoeker aan te spreken.

Als u vragen of zorgen heeft over uw rechten als onderzoeksdeelnemer of de uitvoering van het onderzoek, kunt u ook contact opnemen met de Ethische Commissie Gedrags- en Maatschappijwetenschappen van de Rijksuniversiteit Groningen: ec-bss@rug.nl.



Als u vragen of zorgen heeft over hoe er met uw persoonsgegevens wordt omgegaan, kunt u ook contact opnemen met de Functionaris Gegevensbescherming van de Rijksuniversiteit Groningen: privacy@rug.nl.

➤ ***Wilt u zich aanmelden voor een interview?***

U kunt zich aanmelden voor een interview bij Romy Anker: r.anker@student.rug.nl

Als onderzoeksdeelnemer heeft u recht op een kopie van deze onderzoeksinformatie.

Bijlage B: Interviewprotocol

Interviewprotocol Staatsverantwoordelijkheid en kinderrechten binnen de Jeugdwet

Introductie

De Rijksuniversiteit Groningen voert, in samenwerking met de gemeente Groningen en WIJ Groningen een onderzoek uit naar de wetenschappelijke onderbouwing van de Richtlijn Gebruikelijke Hulp. Wij kijken daarvoor naar het besluitvormingsproces rondom het wel/niet toekennen van jeugdhulp. Vanuit de Rijksuniversiteit Groningen zijn vier masterstudenten gekoppeld aan dit project. Mijn eigen onderzoek richt zich op de vraag in hoeverre de rechten van het kind gerespecteerd worden in het besluitvormingsproces rondom het toekennen of afwijzen van jeugdhulp. Hierbij onderzoek ik drie aspecten. Ten eerste in hoeverre kinderrechten terugkomen in de Richtlijn Gebruikelijke Hulp. Ten tweede onderzoek ik in hoeverre gemeenteambtenaren vinden dat de kinderrechten als uitgangspunt zijn gehanteerd bij de ontwikkeling van de Richtlijn. Tot slot onderzoek ik de mening van gemeenteambtenaren omtrent in hoeverre zij vinden dat het besluitvormingsproces rondom het toekennen of afwijzen van jeugdhulp in lijn is met de rechten van kinderen.

Informed consent

Na de uitleg over het onderzoek wordt gevraagd in hoeverre de respondent de informatiebrief over het onderzoek heeft gelezen en of de respondent daar vragen over heeft. Wanneer alles duidelijk is wordt gezamenlijk de toestemmingsverklaring doorgenomen. De onderzoeker legt uit waar de respondent voor tekent en vraagt nogmaals of de respondent vragen heeft voorafgaand aan het onderzoek. Wanneer de respondent begrijpt wat in de toestemmingsverklaring staat wordt deze door de respondent en de onderzoeker ondertekend.

Interview

Deel 1: Besluitvormingsproces rondom het toekennen of afwijzen van jeugdhulp

1. Wat zijn uw werkzaamheden binnen de gemeente Groningen met betrekking tot jeugdhulp?
2. Hoe verloopt het proces binnen de gemeente Groningen rondom het toekennen of afwijzen van jeugdhulp?
 - Op basis waarvan wordt de gevraagde hulp toegekend of afgewezen?
 - Eventueel vragen naar voorbeeld
 - Wordt het kind hierbij naar zijn/haar mening gevraagd?

- Wanneer wel/niet?
 - Wordt de mening van het kind meegenomen in de besluitvorming rondom welke jeugdhulp ingezet gaat worden?
 - Wanneer wel/niet?
3. Kan het voorkomen dat de gevraagde hulp in het belang van het kind is, maar wel afgewezen wordt door andere (zwaarder wegende) belangen?
 - Vragen naar voorbeelden
 4. Hoe wordt bepaald wat het belang van het kind is?
 - Ziet u hierin verbeterpunten?
 5. Hoeveel professionals zijn er betrokken rondom de besluitvorming over het toekennen of afwijzen van jeugdhulp?
 - Worden de verwachte positieve en mogelijke negatieve gevolgen van de beslissing ergens beschreven?
 - Wordt ergens beschreven wat de verwachte positieve en mogelijk negatieve gevolgen zijn van alternatieve beslissingen?
 6. Hoeveel tijd zit er tussen het ontvangen van de ‘bestelling’ en het besluit over het toekennen of afwijzen van de gevraagde jeugdhulp?
 - Is hier een maximale tijdsduur aan verbonden?
 - Lukt het altijd om de beslissing binnen deze periode te nemen?
 - Wanneer wel/wanneer niet?
 7. Waar bent u tevreden over m.b.t. het besluitvormingsproces rondom het toekennen of afwijzen van jeugdhulp?
 - Wat zou anders kunnen?
 8. Denkt u dat er in Groningen kinderen zijn waarvoor jeugdhulp, om welke reden dan ook, minder toegankelijk is?
 - Hoe waarborgt de gemeente de gelijke toegang tot jeugdhulp?
 - Welke obstakels ziet u voor welke groepen kinderen of ouders?

We hebben het nu gehad over een aantal kinderrechten, namelijk het recht op horen, inspraak en de mening van het kind meenemen in de beslissing(12), het belang van het kind moet voorop staan bij alle beslissingen die het kind aan gaan(3) en non-discriminatie in de toegang tot jeugdhulp (2).

9. Als u dat geheel overziet, denkt u dan dat bepaalde kinderrechten in de knel raken in de huidige werkwijze rondom het toekennen of afwijzen van jeugdhulp?

10. In hoeverre bent u betrokken geweest bij het ontwikkelen van de Richtlijn gebruikelijke Jeugdhulp?
11. Is er een inhoudsdeskundige betrokken bij de ontwikkeling van de Richtlijn zoals een kinderpsychiater, kinderpsycholoog of orthopedagoog (generalist)?
 - Zo ja; met welk doel is deze inhoudsdeskundige betrokken geweest?
 - Zo nee; waarom niet?
12. Vanuit welke gedachte is de Richtlijn ontwikkeld?
13. Wat is het doel van de Richtlijn?
 - Vindt u dat het doel van de Richtlijn momenteel bereikt wordt?
 - Zo ja; Waarom vindt u dat?
 - Zo nee; Waarom niet? Wat zou er moeten veranderen zodat het doel wel bereikt wordt?
14. Wat is het werkproces op het moment dat er een 'bestelling' vanuit WIJ Groningen binnenkomt bij de gemeente Groningen?

In de Richtlijn staan per leeftijdscategorie bepaalde kenmerken die kinderen op die leeftijd zouden moeten kunnen.

15. In hoeverre vindt u dat deze kenmerken afdoende informatie geven over of de ouders en het kind in aanmerking komen voor jeugdhulp?
 - Ziet u hierin verbeterpunten?
 - Zo ja; welke?
16. Vindt u dat er door de Richtlijn nog genoeg ruimte is voor professionals om naar de individuele behoeftes van het gezin te kijken en hierdoor een individuele keuze te kunnen maken?
 - Waarom vindt u dat wel/niet?
17. In hoeverre vindt u dat er door deze lijst met kenmerken voldaan wordt aan het vooropstellen van het belang van het kind?
 - Ziet u verbeterpunten?
18. In hoeverre heeft de gemeente Groningen zicht op het recht van kinderen om niet gediscrimineerd te worden in de toegang tot jeugdhulp door Stichting WIJ?
 - Ziet u verbeterpunten?
19. In hoeverre heeft de gemeente Groningen zicht op het recht van kinderen om gehoord te worden en inspraak te hebben?
 - Ziet u verbeterpunten?
20. Heeft u nog onderwerpen die u wilt bespreken?

Bijlage C: Toestemmingsverklaring



rijksuniversiteit
 groningen

faculteit gedrags- en
 maatschappijwetenschappen

GEÏNFORMEERDE TOESTEMMING

“ONDERZOEK NAAR DE ONDERBOUWING VAN DE RICHTLIJN GEBRUIKELIJKE HULP AAN JEUGDIGEN VAN DE GEMEENTE GRONINGEN” PED-2122-S-0039

- Ik heb de informatie over het onderzoek gelezen. Ik heb genoeg gelegenheid gehad om er vragen over te stellen.
- Ik begrijp waar het onderzoek over gaat, wat er van me gevraagd wordt, welke gevolgen deelname kan hebben, hoe er met mijn gegevens wordt omgegaan, en wat mijn rechten als deelnemer zijn.
- Ik begrijp dat deelname aan het onderzoek vrijwillig is. Ik kies er zelf voor om mee te doen. Ik kan op elk moment stoppen met meedoen. Als ik stop, hoef ik niet uit te leggen waarom. Stoppen zal geen negatieve gevolgen voor mij hebben.
- Ik geef hieronder aan waar ik toestemming voor geef.

Toestemming voor deelname aan het onderzoek:

- Ja, ik geef toestemming voor deelname; deze toestemming loopt tot 01-03-2032
 Nee, ik geef geen toestemming voor deelname

Toestemming voor het maken van audio-opnames tijdens het onderzoek:

- Ja, ik geef toestemming voor het maken van audio-opnames van mij als deelnemer.
 Nee, ik geef geen toestemming voor het maken van audio-opnames van mij.

Toestemming voor de verwerking van mijn persoonsgegevens:

- Ja, ik geef toestemming voor het bewaren van mijn persoonsgegevens zoals vermeld in de onderzoeksinformatie. Ik weet dat ik tot 01-03-2032 kan vragen om mijn gegevens te laten verwijderen. Ook als ik besluit om te stoppen met deelname, kan ik hierom vragen.
 Ja, ik geef toestemming om mijn persoonsgegevens te bewaren om te vragen of ik ook aan vervolgonderzoek wil deelnemen.
 Nee, ik geef geen toestemming voor het bewaren van mijn persoonsgegevens.

Toestemming voor het gebruiken van mijn gegevens voor ander onderzoek:

- Ja, ik geef toestemming voor het delen van niet-herleidbare, anonieme, onderzoeksgegevens met nationale en internationale onderzoekers op het gebied van jeugdhulp
 Nee, ik geef geen toestemming voor het delen van niet-herleidbare onderzoeksgegevens met nationale en internationale onderzoekers op het gebied van jeugdhulp

De resultaten van het onderzoek:

- Ja, ik wil op de hoogte gehouden worden van de resultaten van het onderzoek. Mijn mailadres is:
- Nee, ik wil niet op de hoogte gehouden worden van de resultaten van het onderzoek.

Volledige naam deelnemer:	Handtekening deelnemer:	Datum:

Volledige naam aanwezige onderzoeker:	Handtekening onderzoeker:	Datum:



--	--	--

De aanwezige onderzoeker verklaart dat de deelnemer uitvoerig over het onderzoek is geïnformeerd.

U heeft recht op een kopie van dit toestemmingsformulier.

Bijlage D: Codeboek

Hoofdgroep	Subgroep	Code	Hoe vaak toegewezen in transcripten ²
1.Recht op opvoeding ontwikkeling (D) ³	1.1 Ontwikkeling van het kind	1.1.1 Adequate verzorging	1
		1.1.2 Veilige fysieke directe omgeving	
	1.1.3 Affectief klimaat	1	
		1.1.4 Ondersteunende flexibele opvoedingsstructuur	
		1.1.5 Uitval of overbelasting ouder	
		1.1.6 Adequaar voorbeeldgedrag ouder	
		1.1.7 Interesse	
		1.1.8 Continuïteit in opvoeding en verzorging met toekomstperspectief	1
		1.1.9 Veilige en fysieke wijdere omgeving	
		1.1.10 Respect	
		1.1.11 Sociaal netwerk	
		1.1.12 Educatie	
		1.1.13 Adequaar voorbeeldgedrag in de samenleving	
		1.1.14 Stabiliteit in levensomstandigheden met toekomstperspectief	1
	1.2 Ontwikkelingsachterstand	1.2.1 Sociaal-emotionele achterstand	
		1.2.2 Cognitief vermogen	
2.Horen van het kind (D)	2.1 Gelegenheid om kind te horen	2.1.1 Gewicht geven aan mening van het kind	1
		2.1.2 Gebruik van een leeftijdsgrens	
		2.1.3 Belemmeringen door financiën	1

² Codes waar geen aantal bij staat zijn niet genoemd in de interviews.

³ (D) = Deductieve codes. (I) = Inductieve codes

		2.1.4 Belemmering door gewoonten 2.1.5 Belemmering door politiek	1
3.Recht op non-discriminatie (D)	3.1 Recht op non-discriminatie	3.1.1 Kinderen 3.1.2 Ouders	0
4.Recht op leven (D)	4.1 Recht op gezondheid en gezondheidszorg 4.1 Recht op sociale voorzieningen		
5.Eigen kracht van het gezin (D)	5.1 Hulp op maat	5.1.1 Demedicaliseren 5.1.2 Preventie 5.1.3 Ontzorgen 5.1.4 Sociaal netwerk in kaart brengen	12 1
6.Recht op vrije tijd en spel (D)	6.1 Recht op rust 6.2 Recht op vrije tijd 6.3 Recht op recreatie		
7.Recht op bescherming (D)	7.1 Bescherming tegen lichamelijk geweld 7.2 Bescherming tegen geestelijk geweld		
8.Recht op gezinsleven (D)	8.1 Beschikbaarheid ouder		
9. Richtlijn gebruikelijke hulp (I)	9.1 Beperkingen Richtlijn 9.2 Ontwikkeling Richtlijn 9.3 Sterke punten Richtlijn		23 20 5
10. Samenwerking gemeente – WIJ (I)	10.1 Kennis over IVRK 10.2 Visie		5 6
11. Verantwoordelijkheden (I)	11.1 Ouders 11.2 Staat	11.2.1 Direct beschikbaar stellen jeugdhulp 11.2.2 Financiën	3 5 13
12. Werkwijze toekennen-afwijzen jeugdhulp (I)	12.1 Beperkingen 12.2 Mensenwerk 12.3 Positieve factoren		9 15 5