

Verantwoordelijk, maar op afstand

Onderzoek Bureau ombudsman naar de toegang tot jeugdhulp in de gemeente Groningen.

Anouk Broekman-Palmers, juridisch adviseur en hoofdonderzoeker
Anja Janssen, (jeugd)ombudsman

September 2026



Voorwoord

Soms red je het als ouders en kinderen niet meer alleen. Er is gedoe, spanning, zorgen of erger. Er is hulp nodig. Hulp voor het gezin, voor de ouders en/of voor het kind. In Groningen zijn de WIJ-teams dan een herkenbare plek waar ouders en kinderen kunnen aankloppen. Zij hebben dan, mogelijk voor het eerst, de stap gezet om hulp te vragen. Een goed lopend proces van de toegang tot jeugdhulp, waarin duidelijk is wat ouders en kinderen kunnen verwachten en waarin de begeleiding deskundig en adequaat is, is belangrijk.

Signaalbrief

Begin 2025 heb ik in een signaalbrief zorgen geuit over deze toegang tot jeugdhulp in de gemeente Groningen. In deze signaalbrief lag de focus vooral op het handelen van en het proces bij St. WIJ Groningen (vanaf nu: WIJ). Een aantal ouders gaf bij ons aan dat zij vastloopt in dat proces. Ook gaven ze aan zich niet altijd gehoord te voelen. Deze signalen zijn door de ombudsman uiteindelijk neergelegd bij de gemeenteraad en daarover zijn verschillende gesprekken gevoerd.

Ook na het verschijnen van de signaalbrief heeft een aantal ouders bij mij aangegeven ‘klem te zitten’ in het proces van de toegang. Het blijkt ingewikkeld voor ouders, en ook voor de ombudsman, om grip te krijgen op de uitvoering van de toegang. Hoe is het georganiseerd, wat zijn de stappen, wat kunnen ouders en kind verwachten? Er is tegenstrijdige informatie over het proces, over de termijnen en over wat precies een aanvraag is. Daarom zijn we in 2025 een *onderzoek uit eigen beweging*¹ gestart, opnieuw gericht op deze toegang. Dit ombudsonderzoek, **Verantwoordelijk, maar op afstand**, kijkt met name naar de rol van de gemeente. De gemeente is immers verantwoordelijk voor de toegang tot jeugdhulp.

Op afstand

Gedurende het onderzoek zien we dat ouders en kinderen nauwelijks mogelijkheden aangereikt krijgen hun zorgen kenbaar te maken bij de gemeente. We hebben ons vervolgens de vraag gesteld wat de gemeente zelf ziet van het concrete proces van de toegang en wat ze meekrijgt van de hulp die ouders en kinderen verwachten en krijgen. In hoeverre is de gemeente op de hoogte van de visie en ervaringen van ouders en kinderen. Het korte antwoord is dat de gemeente in mijn ogen te veel op afstand staat. Zij ziet knelpunten die individuele ouders en kinderen raken niet, of laat, en kan daardoor moeilijk sturen.

Aanbeveling

Ik doe de gemeente dan ook de aanbeveling om te waarborgen dat het belang van ouders en kind wordt meegenomen in het proces van de toegang en de besluitvorming, en te waarborgen dat de gemeente voldoende inzicht heeft in (knelpunten in) de uitvoering zodat zij haar verantwoordelijkheid voor een goed lopende toegang kan nemen.

¹ Artikel 9:26 Awb

Technisch

Het onderzoek is redelijk technisch van aard. Dat vloeit voort uit de onderzoeksvragen. Ons doel is echter minder technisch. We willen een bijdrage leveren aan het verbeteren van de uitvoering van de toegang tot jeugdhulp. We pleiten voor duidelijkheid naar ouders en kind in alle fasen van het proces en we willen dat het proces ook recht doet aan hun perspectief. Daarvoor is het noodzakelijk ons hier en daar gedetailleerd te verdiepen in de concrete uitvoering. Daarmee hopen we ook het bewustzijn bij beleidsmakers en uitvoerders te vergroten. Dit onderzoek is een handreiking zodat niet alleen ouders, kind en ombudsman meer grip krijgen op wat er gebeurt, maar zeker ook de gemeente en WIJ.

Ombudsonderzoek

Een onderzoek van een ombudsman is, anders dan bijvoorbeeld een wetenschappelijk onderzoek, signalerend van aard. Het is de kracht van een ombudsonderzoek dat naar aanleiding van individuele situaties, algemene patronen, in proces of bejegening, zichtbaar worden. Patronen waar individuele inwoners last van hebben. Door dit zichtbaar te maken, te duiden en suggesties voor verbeteringen te doen, kan een organisatie leren en verbeteren.

Bij een signalerend onderzoek is het proces minstens zo belangrijk als het resultaat. We merken dat gedurende dit onderzoek, waarbij we veelvuldig met de gemeente in gesprek zijn geweest, het bewustzijn is vergroot. Er is, mede op basis van onze tussentijdse bevindingen, een aantal verbeteringen ingevoerd. Tijdens dit onderzoek is het effect nog niet zichtbaar, maar ik vertrouw erop dat dat op den duur wel het geval zal zijn. Een kanttekening daarbij is dat de gemeente, als opdrachtgever van WIJ, de nadruk lijkt te leggen op verbeteringen bij de WIJ-organisatie. Ons pleidooi is om daarbij de gemeentelijke werkprocessen en de verantwoordelijkheid voor de eigen uitvoering niet te vergeten.

*Je kunt de uitvoering op afstand organiseren, maar de
verantwoordelijkheid niet op afstand plaatsen.*

Anja Janssen
(jeugd)ombudsman Groningen

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Inhoudsopgave	5
Inleiding.....	7
De toegang.....	8
Focus op de gemeente	8
Leeswijzer	9
1. Het onderzoek.....	10
Ombudsonderzoek.....	10
Centrale onderzoeksvraag	10
2. De toegang tot jeugdhulp in Groningen.....	12
Triage.....	12
Aanvraag.....	13
Onderzoek, plan en advies.....	15
3. Ervaringen van ouders en kind	17
Vastgelopen	17
Klachten	17
Advies Basis jeugdhulp, en dan?	18
4. De gemeente besluit	21
Vergewisplicht	21
Werkwijze op weg naar een besluit.....	22
Klachtenprocedure	23
Bezwaarprocedure	24
5. We toetsen onze bevindingen	26
Luisteren naar de inwoner	26
Goede voorbereiding	27
Goede motivering.....	28
Goede informatieverstrekking.....	29
6. Hoe nu verder?.....	30
Conclusies.....	30
Aanbeveling	32

Inleiding

Jeugdhulp en jeugdzorg zijn complexe thema's, landelijk en lokaal. Daarmee zeggen we niets nieuws. Het systeem loopt vast terwijl we allen willen, rijk, instanties, gemeenten, jeugdbudsmannen, dat kinderen en jongeren de hulp krijgen die ze nodig hebben. Tegelijkertijd stijgen de uitgaven voor jeugdzorg schrikbarend en wordt het steeds moeilijker gekwalificeerd personeel te vinden en te binden. De administratieve lasten zijn hoog en er is sprake van doorgeschoten marktwerking waardoor het zorglandschap in het algemeen onoverzichtelijk is en samenwerking moeilijk wordt. De beschikbare hulp komt hierdoor niet altijd (op tijd) daar waar het nodig is.

Het stelsel zoals het was, is niet langer houdbaar, vindt ook het rijk. Dit resulteert onder andere in de Hervormingsagenda².

Deze Hervormingsagenda kent een aantal ambities³:

1. Waar jeugdhulp nodig is, is deze toegankelijk en beschikbaar
2. Problemen zoveel mogelijk oppakken in de context van het gezin. Jeugdhulp is niet altijd de best passende oplossing. Het is noodzakelijk om de verbinding met andere domeinen te versterken.
3. Ouders en kinderen moeten erop kunnen vertrouwen dat de zorg die zij ontvangen passend is en hen daadwerkelijk helpt. Toetssteen voor kwaliteit is de hulpvraag van een kind en diens ouders.
4. Kwetsbare kinderen die (hoog)specialistische hulp nodig hebben, moeten kunnen rekenen op tijdige en passende zorg.
5. Tijd en aandacht van professionals moet primair uitgaan naar het daadwerkelijk verlenen van jeugdzorg. Hiervoor is het nodig dat de uitvoering en inkoop worden vereenvoudigd en negatieve effecten van marktwerking worden aangepakt.

Van gemeenten wordt verwacht dat zij aan deze ambities werken en dat doen ze ook. Gemeenten hebben daarbij enige vrijheid om dit kader naar eigen visie in te vullen. De gemeente Groningen wordt een voorloper genoemd bij het uitwerken van de Hervormingsagenda. Zij vaart daarin een duidelijke koers.

Belangrijke elementen uit het rijksbeleid en de ambitie van de gemeente Groningen zijn dat de ondersteuning laagdrempelig is ingericht en dat de professionals deskundig zijn. Daarnaast wordt het belangrijk gevonden dat de vraag van de ouders en het kind centraal staat in het handelen en de afweging. Tot slot is het streven om het proces zo eenvoudig mogelijk in te richten.

Deze elementen kunnen wij van harte onderschrijven. Ze passen bij de behoorlijkheidsnormen⁴ waaraan ombudsmannen het handelen van gemeenten toetsen. We komen daarop later in dit onderzoek op terug.

² <https://open.overheid.nl/documenten/addec5d5-279c-40de-b607-7b64e8441602/file>

³ Noot: dit is geen volledige opsomming van alle ambities uit de hervormingsagenda

⁴ <https://www.ombudsmangroningen.nl/wp-content/uploads/BEHOORLIJKHEIDSWIJZER.pdf>

De toegang

De toegang is een belangrijke fase op weg naar jeugdhulp. Het is het proces dat start als een ouder of kind om ondersteuning vraagt omdat ze het op eigen kracht niet meer redden. De gemeente is ervoor verantwoordelijk een goede toegang te organiseren en te faciliteren. In deze fase vertellen ouders en kinderen welke problemen ze ervaren en wat ze zouden willen. Professionals proberen deze hulpvraag te verhelderen om uiteindelijk tot een deskundige afweging te komen of en welke vorm van jeugdhulp kan worden ingezet.

De toegang is dus een belangrijke fase dus; er hangt wel iets vanaf.

Sinds de invoering van Basis jeugdhulp in Groningen (2023) ontvangt de ombudsman met enige regelmaat klachten of signalen over haperingen bij de toegang. Ook blijkt het ingewikkeld voor ouders, en ook voor de ombudsman, om grip te krijgen op de uitvoering van de toegang. Hoe is het georganiseerd, wat zijn de stappen, wat kunnen ouders en kind verwachten? Er is tegenstrijdige informatie over het proces, over de termijnen en over wat precies een aanvraag is.

In Groningen is WIJ de professionele organisatie die voor de gemeente de toegang tot jeugdhulp uitvoert, WIJ adviseert over de in te zetten ondersteuning. Het is de gemeente die besluit over toekenning of afwijzing van voorzieningen. De gemeente is tijdens het hele proces van toegang verantwoordelijk. WIJ is daarnaast in de rol van jeugdhulpaanbieder ook de aanbieder van Basis jeugdhulp, een algemene voorziening.

Focus op de gemeente

In een signaalbrief (2025) hebben wij onze zorgen geuit over de werkwijze van WIJ tijdens de toegang. In het onderzoek dat nu voorligt is de focus anders. We kijken nu naar de rol van de gemeente en naar de manier waarop zij vanuit haar verantwoordelijkheid bijdraagt aan een goede, duidelijke en betrouwbare toegang.

Een belangrijke vraag voor de ombudsman is in hoeverre en op welke wijze de gemeente heeft geborgd dat de visie en het belang van ouders en kind tijdens het hele proces wordt meegenomen en meegewogen. We kijken daarbij met name naar de situaties waar de gemeente een besluit neemt. Is zij voldoende op de hoogte van wat ouders en kind willen? Waarmee natuurlijk niet gezegd is dat zij de wens van ouders en kind altijd hoeft over te nemen. De vraag is of zij deze kent en heeft meegewogen in haar besluit.

Rechten van het kind

De basis van deze vraag ligt in het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind (1989). Een verdrag dat ook Nederland heeft ondertekend. Voor de toegang tot jeugdhulp springen twee kinderrechten⁵ eruit.

⁵ De Nationale kind ombudsman heeft een [kinderrechtentoets](#) ontwikkeld. We doen de suggestie deze te gebruiken om het proces van de toegang te toetsen.

Het belang van kinderen moet vooropstaan bij alle maatregelen die kinderen aangaan.

Artikel 3: Bij alle maatregelen die over kinderen gaan, staat het belang van het kind voorop. Dat geldt voor elke maatregel van een overheid, een instelling voor maatschappelijk welzijn van de overheid of van iemand anders, een rechter of de wetgever.

Ieder kind heeft het recht om te vertellen wat het vindt van zaken die hem of haar aangaan. Die mening moet serieus genomen worden.

Artikel 12: De landen die het Kinderrechtenverdrag hebben ondertekend, zorgen ervoor dat kinderen hun eigen mening kunnen vormen. En dat zij het recht hebben om die mening te geven in alle situaties die over hen gaan. Die mening moet serieus genomen worden op een manier die past bij de leeftijd en ontwikkeling van het kind.

In de behoorlijkheidsnormen waar de ombudsman het gedrag van de gemeente aan toetst, zijn deze en andere kinderrechten ook verweven.

Dit onderzoek zijn we ongeveer een jaar geleden gestart. We merken dat gedurende deze periode en mede door onze gesprekken met de gemeente bewustzijn is gecreëerd en al enige verbeteringen in gang zijn gezet. Dat is mooi en we hebben daar vertrouwen in. Wat het uiteindelijke effect zal zijn, zal later moeten blijken.

Leeswijzer

In hoofdstuk 1 schetsen we wat een ombudsonderzoek is, hoe het onderzoek is opgezet, welke vragen en deelvragen zijn onderzocht en waaraan de bevindingen worden getoetst.

In hoofdstuk 2 schetsen we het proces van de toegang zoals dat in Groningen is vormgegeven.

In hoofdstuk 3 geven we de resultaten weer van een aantal dossiers van ouders en kinderen die we voor dit onderzoek nader hebben geanalyseerd.

In hoofdstuk 4 beschrijven we het besluitvormingsproces bij de gemeente. We noemen ook de vergewisplicht die de gemeente heeft om te beoordelen of het proces daaraan voorafgaand goed is verlopen. En we lichten de klachtenprocedure en de bezwaarprocedure eruit.

In hoofdstuk 5 toetsen we onze bevindingen aan een aantal behoorlijkheidsnormen van de ombudsman.

We besluiten dit onderzoek in hoofdstuk 6 met een samenvatting van onze zorgen, suggesties voor verbetering en een aanbeveling.

1. Het onderzoek

In dit hoofdstuk schetsen we wat een ombudsonderzoek is, hoe het onderzoek is opgezet, welke vragen en deelvragen zijn onderzocht en waaraan de bevindingen worden getoetst.

Het doel van dit onderzoek is duidelijkheid krijgen over de rol en verantwoordelijkheid van de gemeente Groningen bij de toegang tot jeugdhulp, met de nadruk op het krijgen van inzicht hoe dat in de praktijk voor ouders en kind uitwerkt. Het centrale punt is of ouders en kinderen in dit proces voldoende worden gehoord.

Ombudsonderzoek

Een ombudsonderzoek is, anders dan bijvoorbeeld een wetenschappelijk onderzoek, signalerend van aard. Het laat zien, aan de hand van specifieke situaties, wat het effect is van beleidsmatige en procesmatige keuzes voor individuele inwoners. Een ombudsonderzoek brengt de keuzes voor een groep inwoners terug naar individuele ervaringen. Het is de kracht van een ombudsonderzoek dat door inzicht in individuele situaties vervolgens algemene patronen zichtbaar kunnen worden. Door deze patronen zichtbaar te maken, te duiden en suggesties voor verbeteringen te doen kan een organisatie leren en verbeteren.

Centrale onderzoeksvraag

Hoe geeft de gemeente Groningen invulling aan haar verantwoordelijkheid voor de toegang tot jeugdhulp en in hoeverre zorgt zij hierbij dat ouders en kind voldoende worden gehoord?

We richten ons hierbij op jeugdhulp in het vrijwillig kader en definiëren de toegang tot jeugdhulp als volgt:

Het volledige proces vanaf het moment dat een hulpvraag wordt gemeld tot en met een besluit over de inzet van jeugdhulp

Deelvragen

1. Welke (wettelijke) verantwoordelijkheden heeft de gemeente bij de toegang tot jeugdhulp?
2. Hoe is de toegang tot jeugdhulp ingericht?
3. Hoe verloopt de besluitvorming in de praktijk?
4. Hoe houdt de gemeente (toe)zicht op het handelen van WIJ tijdens de toegang?
5. Hoe waarborgt de gemeente het perspectief van de ouders en kind?

Onderzoeksmethoden

- Literatuurstudie/documentonderzoek
Wet- en regelgeving, beleidsstukken, contracten/subsidieafspraken tussen WIJ en gemeente, jurisprudentie.
- Interviews
Met medewerkers van de gemeente Groningen, te weten: een senior-medewerker van de backoffice (waar de beschikkingen opgemaakt worden), de kennisspecialist Jeugd, senior medewerker bezwaar, de klachtenfunctionaris en leden van het management van de directie maatschappelijke ontwikkeling.
- Dossieronderzoek
Nadere analyse van 15 dossiers over de toegang tot jeugdhulp die in 2024, 2025 of 2026 zijn afgerond.

Toetsen van bevindingen

De ombudsman toetst in het algemeen de gedragingen van de gemeente en WIJ aan een aantal behoorlijkheidsnormen en trekt daaruit een conclusie of een inwoner behoorlijk, niet-behoorlijk of onbehoorlijk is behandeld.

In dit onderzoek hebben we onze bevindingen over de gemeentelijke verantwoordelijkheid bij de toegang getoetst aan de volgende vier normen.

- Luisteren naar de inwoner
- Goede voorbereiding
- Goede motivering
- Goede informatieverstrekking

De Algemene wet bestuursrecht (Awb) spreekt ook over de noodzakelijkheid van het nemen van zorgvuldige besluiten⁶. Er wordt genoemd: zorgvuldige voorbereiding, belangenafweging en een deugdelijke motivering van het besluit. Dit zien we ook terug in de behoorlijkheidsnormen, we nemen ook dit mee in onze toetsing.

In hoofdstuk 5 gaan we daar nader op in.

⁶ Artikelen 3:2, 3:4 en 3:46 Awb

2. De toegang tot jeugdhulp in Groningen

In dit hoofdstuk we schetsen het proces van de toegang zoals dat in Groningen is vormgegeven. We merken dat het ingewikkeld is opgezet. We zien onduidelijkheid over passend of meest passend en we zien dat de verwachtingen van de gemeente en WIJ niet op alle punten overeenkomen.

De gemeente Groningen legt de nadruk op laagdrempelige en snel inzetbare jeugdhulp. Ouders en kind kunnen zich bij één van de WIJ-locaties melden met een (hulp)vraag. WIJ is in Groningen een bekend lokaal team en zit op verschillende plekken in de wijk. Ook bij de meeste huisartsen en scholen is een WIJ-medewerker beschikbaar. In de praktijk is WIJ daarmee vaak het eerste aanspreekpunt. Nadat ouders en kind zich gemeld hebben met hun problemen en zorgen, gaat WIJ met hen in gesprek om de vraag te verhelderen. Als WIJ concludeert dat ouders en kind jeugdhulp nodig hebben dan kan WIJ een algemene voorziening (zoals Basis jeugdhulp) adviseren en/of individuele hulp.

In de basis is het een eenvoudig en duidelijk proces. In de praktijk is het echter ingewikkelder. We zoomen daarom nader in op de triage, de aanvraag en het besluit.

Triage

Als ouders zich melden bij WIJ, volgt eerst een triage. Hierbij is de opdracht van de gemeente:

“WIJ Groningen dient direct aan het begin van de aanmelding integraal te kijken naar wat er nodig is voor het kind en het gezin. Een goed functionerend triagemodel is daarvoor randvoorwaardelijk.”⁷

Een belangrijke stap dus. De triage is een lichte toegangstoets waarbij “er breed wordt gekeken naar de ondersteuningsvraag, achterliggende oorzaken, de voorgeschiedenis etc. om de hulpvraag te verhelderen”, volgens de reactie van de gemeente op onze signaalbrief van 2025.

Dat klinkt uitgebreid. WIJ schetst de afgelopen jaren echter een ander beeld. Een triage als een lichte, snelle beoordeling. Verhelderend, voorbereidend en oriënterend op wat passend zou zijn. In het stroomschema dat WIJ aan de gemeenteraad heeft gepresenteerd⁸ staat dat deze fase binnen twee werkdagen afgerond kan zijn. Bij een lichte, snelle beoordeling is dat voorstelbaar.

Hier lopen de inhoudelijke verwachtingen van de gemeente en de uitvoeringspraktijk bij WIJ uiteen.

Wat is passend?

We zien vooral, maar zeker niet alleen, dat bij de vraag om verlenging van bestaande jeugdhulp discussie ontstaat tussen ouders, kind en WIJ. Ouders en kind willen vaak de hulp houden die ze hebben en die hen bevalt; dat is begrijpelijk. Maar als de

⁷ Uit Implementatieplan SAMEN (2022)

⁸ Stroomschema ‘Termijnen tot besluit’

(<https://gemeenteraad.groningen.nl/Vergaderingen/Politieke-woensdag-Dag-agenda/2025/18-juni/09:30/Kwartaalsessie-Jeugd/Presentatie-raad-18-juni-2025.pdf>)

algemene voorziening Basis jeugdhulp ook passend is, gaat volgens het beleid van de gemeente Groningen, deze hulp voor.

Uit verschillende jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep (CRvB) volgt dat de voorziening toereikend en adequaat moet zijn, dus de hulp moet bieden die nodig is. Als Basis jeugdhulp en de individuele voorziening dit allebei kunnen bieden, dan mag de gemeente kiezen voor de lichtere, collectieve en goedkopere oplossing, in dit geval Basis jeugdhulp als algemene voorziening.

Wordt tijdens de toegang gezocht naar passende ondersteuning of naar de meest passende ondersteuning? Dat is niet duidelijk. Als reactie op onze signaalbrief (2025) gaf de gemeente aan:

*“Het gaat volgens ons **niet** per se om de **meest** passende jeugdhulp, maar om passende hulp. Misschien niet automatisch het (maximaal) gewenste, maar wel altijd voldoende passend en effectief. Dit vertrekpunt van “meest passend” in de verwachtingen vooraf is mogelijk een van de oorzaken van eventuele klachten en bezwaren.”*

Dat is verwonderlijk. In de toelichting op de Verordening Jeugdhulp gemeente Groningen (zowel die van 2024 als de meest recente van 2026) wordt in artikel 3 uitdrukkelijk de term ‘meest passend’ genoemd en niet ‘slechts’ passend.

Ook dat is verwarrend. Zeker in de situatie dat ouders en kind twijfelen of Basis jeugdhulp voor hen zinvol is, is het belangrijk dat helder wordt uitgelegd waarom dat passend wordt geacht en waarom een andere vorm van ondersteuning niet zal worden geadviseerd.

Als er onduidelijkheid bestaat over wat er in de triage precies uitgevraagd moet worden en of het uitgangspunt passend of meest passend is, kan dat invloed hebben op het proces. We komen daar in hoofdstuk 6 op terug.

Aanvraag

Wanneer we kijken hoe ouders en kind een aanvraag in kunnen dienen voor individuele ondersteuning, dan wordt het ingewikkeld. Met name als we willen weten wanneer er eigenlijk sprake is van een aanvraag. Dat laatste is erg belangrijk, want vanaf dat moment begint de wettelijke termijn te lopen waarbinnen de gemeente een besluit moet nemen. Die wettelijke termijn is 8 weken. Die volgt, omdat de Jeugdwet geen specifieke termijn noemt, uit artikel 4:13 Awb. Ook wordt de termijn van 8 weken in artikel 5, lid 7, van de Verordening genoemd.

Voor Basis jeugdhulp is geen aanvraag nodig, maar voor een individuele voorziening wel.

We zien op grond van de Verordening dat er verschillende manieren zijn om een aanvraag⁹ in te dienen.

1. *Als er nader onderzoek nodig is*

Als ouders en kind zich melden bij WIJ, en na de triage blijkt dat uitgebreider onderzoek nodig is kan dit aangemerkt worden als een aanvraag. Dat is ook het geval

⁹ In artikel 5, lid 2 van de verordening wordt ook nog genoemd dat het eerste contact over de hulpvraag kan worden aangemerkt als een aanvraag als dit contact leidt tot een onderzoek.

als ouders en kind na de triage zelf vragen om een onderzoek. Op dat moment heeft de gemeente als eindverantwoordelijke nog 8 weken om te beslissen op de aanvraag.

2. Via schriftelijke aanvraag bij de gemeente

Ouders kunnen de aanvraag ook schriftelijk indienen bij de gemeente zelf. Ook dan is een onderzoek nodig omdat het een aanvraag is voor een individuele voorziening is. Dit is een duidelijk startpunt, de termijn van 8 weken begint op dat moment te lopen. De gemeente geeft aan dat zij, als zij op deze manier rechtstreeks een aanvraag ontvangt, doorverwijst naar WIJ voor onderzoek en advies. De gemeente heeft zelf niet deze expertise in huis. De gemeente stelt dat de route via de gemeente daarom omslachtiger is en, vanwege het doorverwijzen naar WIJ, meer tijd kost. Dat kan zo zijn, maar ook in deze situatie blijft de wettelijke termijn van 8 weken gelden.

3. Aanvraag via ondersteuningsplan en verslag

Een onderzoek bij WIJ leidt in de regel tot een plan. Dat plan, mits getekend door de ouders en eventueel het kind, kan ook dienen als een aanvraag als ouders en kind dat aangeven. Dat geldt ook voor een getekend verslag van het gesprek in het kader van het onderzoek naar de hulpvraag.

Volgtijdelijk is dit wat wonderlijk. Er was immers al sprake van een aanvraag op het moment dat een uitgebreid onderzoek gevraagd werd of nodig was (zie: 1 en 2). De behandeltermijn is in feite al begonnen te lopen, dus wat voegt deze mogelijkheid toe?

4. Via een budgetplan voor een Persoonsgebonden Budget

Een ingediend budgetplan voor een Persoonsgebonden Budget (pgb) kan ook dienen als aanvraag.

Samenvattend

Op papier zijn er dus meerdere routes te bewandelen om een aanvraag in te dienen. We vragen ons af of dat bij iedereen, inclusief medewerkers, bekend is. Wij horen van ouders dat zij niet op de hoogte zijn van al deze routes en dat hen dat ook niet wordt uitgelegd.

Daarnaast kunnen ouders en kind kunnen zich voor jeugdhulp ook wenden tot de huisarts, medisch specialist of jeugdarts. Die kan vervolgens zowel naar de algemene voorziening als rechtstreeks naar een individuele voorziening verwijzen. De gemeente vergoedt die hulp alleen als het niet door een algemene voorziening geboden kan worden én als zij een contract heeft met de jeugdhulpaanbieder waarnaar de (huis)arts verwijst.

Op pagina 16 hebben we dit proces gevisualiseerd. De oranje markerings (waaronder de oranje sterretjes) geven de verschillende mogelijkheden tot aanvraag weer. Onze zorg zit vooral in de termijnen (rode pijl). Als niet duidelijk is wanneer een aanvraag is gedaan en de termijn gaat lopen, dan ligt vertraging op de loer, met risico voor ouders en kind. Ze kunnen bijvoorbeeld zonder passende hulp komen te zitten als een aanvraag om verlenging niet tijdig is afgehandeld. De gemeente ziet niet automatisch of er iets hapert in dit proces.

Onderzoek, plan en advies

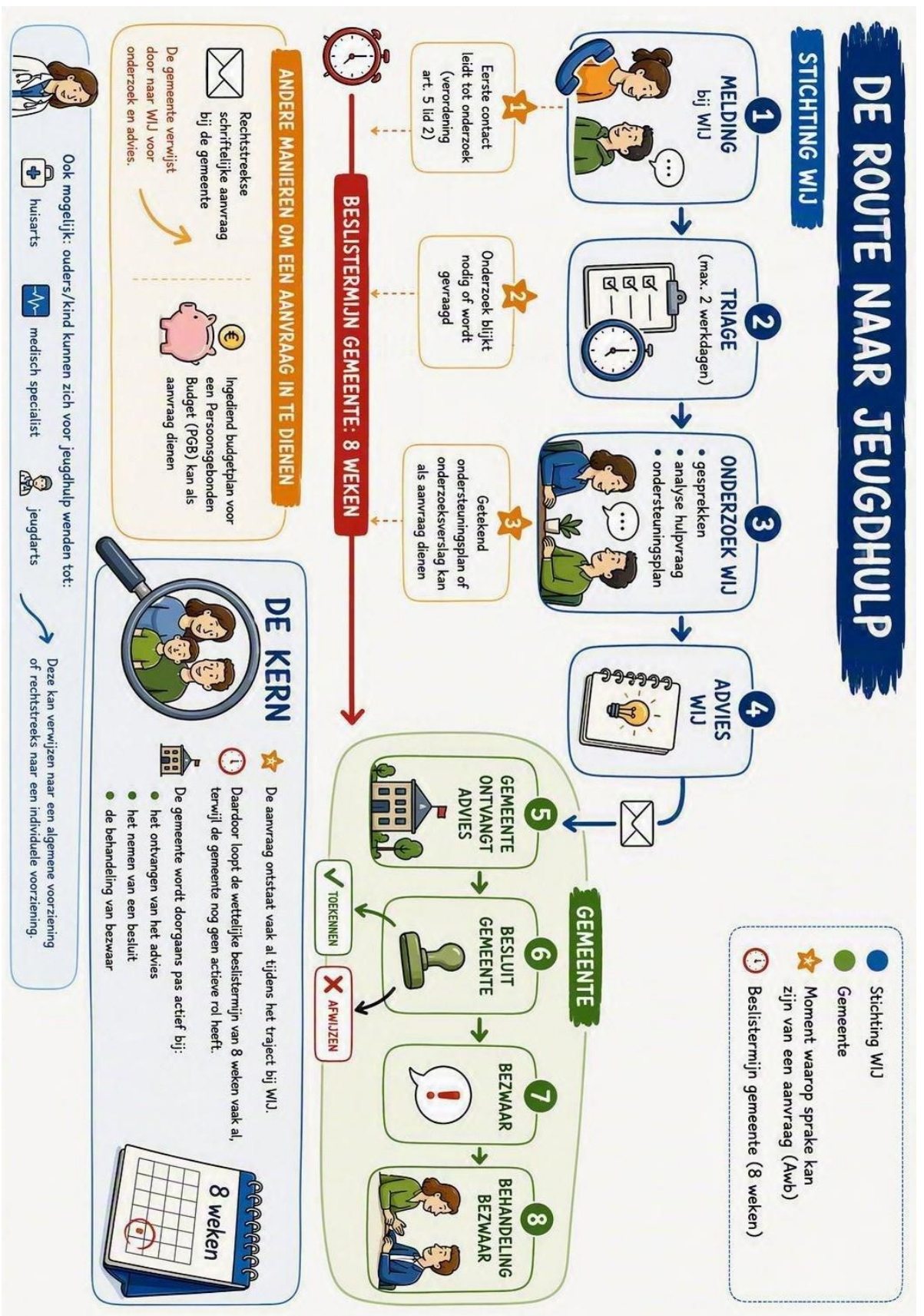
Als ouders daarom vragen of als het WIJ zinvol lijkt, dan kan nader onderzoek worden gedaan als vervolg op de triage.

In de uitspraak van de CRvB¹⁰ is een beoordelingskader gegeven voor dit onderzoek. Bij een eventuele toetsing in (hoger) beroep gebruikt de rechter dit stappenplan om na te gaan of het besluit zorgvuldig genomen is. De gemeente is verantwoordelijk en verwacht daarom van WIJ dat zij dit stappenplan volgt bij haar onderzoek. In bezwaarprocedures toetst de gemeente zelf ook of het stappenplan doorlopen is.

De uitkomst van het onderzoek wordt vastgelegd in ‘het jeugdhulpplan’, ook wel ondersteuningsplan genoemd. Om verwarring over terminologie te voorkomen, spreken wij in dit onderzoek over ‘het plan’. De gemeente heeft gedurende de looptijd van ons onderzoek hier, samen met WIJ, kritisch naar gekeken en aanpassingen doorgevoerd. Dit plan bestaat nu uit twee delen: een gezinsanalyse-deel en een ‘aanvraagdeel’. Dit ‘aanvraagdeel’ bevat de informatie die de gemeente nodig heeft voor haar besluit. Hierin is het stappenplan van de CRvB verwerkt. Voor ouders is het nu duidelijker dat zij – als ze dat al niet hebben gedaan - op dit plan kunnen aangeven dat zij een aanvraag individuele jeugdhulp willen indienen en dus een besluit willen ontvangen (zie de 3^e manier van aanvragen op blz. 14)

In het volgende hoofdstuk gaan we nader in op de ervaring van een aantal ouders en kinderen bij de toegang.

¹⁰ <https://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:CRVB:2017:1477>



3. Ervaringen van ouders en kind

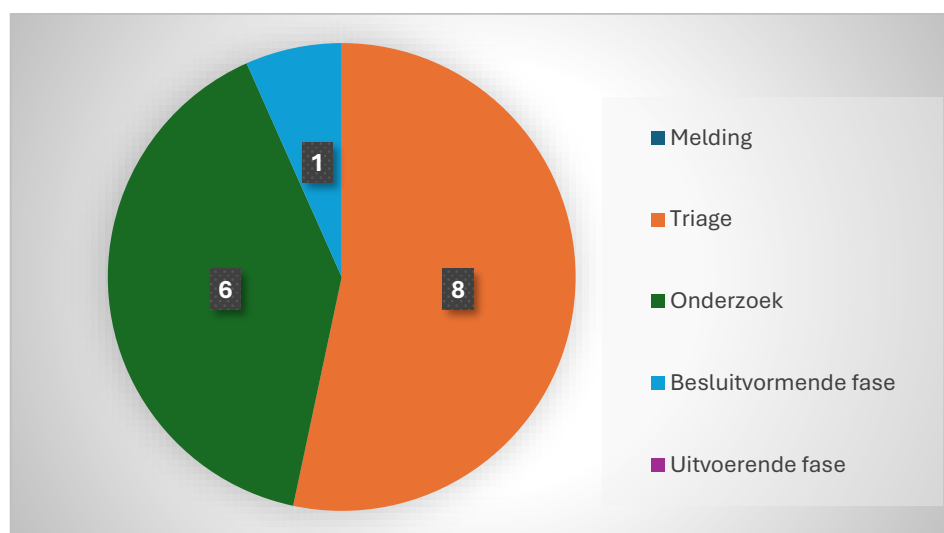
In dit hoofdstuk geven we de resultaten weer van vijftien dossiers van ouders en kinderen die we voor dit onderzoek nader hebben geanalyseerd. We zien dat deze ouders en kinderen vooral vastlopen tijdens de triage en onderzoeksfase. En we zien een mogelijke relatie tussen de manier waarop Basis jeugdhulp is ingericht en de afwijzende houding van een aantal ouders.

Vanaf de invoering van Basis jeugdhulp in 2023 hebben we verschillende ouders gesproken die aarzelingen hebben bij Basis jeugdhulp en/of ouders die zijn vastgelopen tijdens de toegang. De ombudsman heeft vervolgens snelle acties uitgezet of onderzoek gedaan. Voor dit onderzoek hebben we dossiers van vijftien gezinnen waarin wij eerder hebben geïntervenieerd, nader geanalyseerd om meer grip te krijgen op wat maakt dat deze ouders vastlopen dan wel geen vertrouwen hebben in het advies van WIJ zodra Basis jeugdhulp wordt geadviseerd.

We hebben naar aanleiding van de signalen uit de dossiers van vijftien gezinnen nader onderzoek gedaan naar het proces zoals dat niet alleen geldt voor deze gezinnen maar voor de toegang in zijn geheel. De ervaringen van deze ouders en kinderen zijn hierbij illustratief.

Vastgelopen

We zien dat vrijwel alle ouders uit het onderzoek zijn vastgelopen bij de triage of bij het onderzoek. We hebben hierbij ‘vastgelopen’ gedefinieerd als ‘niet zonder interventie naar volgende fase kunnen’.



Klachten

Uit nadere analyse van deze dossiers blijkt dat de meeste klachten die ons bereiken gaan over het ontbreken van een duidelijke motivering door WIJ bij haar advies. Deze ouders klagen dat WIJ hen niet goed uitlegt hoe zij tot het advies komt en waarom. Dat maakt dat deze ouders zich regelmatig onvoldoende gehoord voelen.

Een andere klacht die vaak terugkomt is de overschrijding van termijnen en de lange doorlooptijden. Die is in de onderzochte vijftien klachtdossiers gemiddeld 22 weken. In slechts één dossier is de wettelijke termijn van 8 weken gehaald maar in dat dossier bleek geen onderzoek te zijn gedaan en was ook geen plan gemaakt. Dan kan het snel gaan.

In de triage- en onderzoeksfase heeft de gemeente in principe geen rol. De vraag is of de gemeente voldoende weet wat er in deze fase speelt. Weet de gemeente het bijvoorbeeld wanneer ouders en kind zich niet herkennen in de formulering waarop WIJ hun vraag heeft opgenomen in het advies? Is de gemeente op de hoogte wanneer ernstige vertraging ontstaat in het proces? We komen daar nog op terug.

De gemeente en WIJ hebben ondertussen een ‘Wachtlijstteam’ ingesteld. Dit team is gericht wachtlijstbeheer, maar verricht ook actief interventies, voert (her)onderzoeken uit en draagt bij aan het terugdringen van wachttijden en termijnen in urgente of onveilige situaties. Dat is zeker belangrijk en een goede ontwikkeling, maar wij duiden in de analyse van onze klachtdossiers op termijnoverschrijdingen op een ander moment, namelijk tijdens de triage of als het onderzoek al is gestart. Deze ouders hebben dan al een casemanager met wie ze vervolgens lang blijven ‘heen-en-weren’ over wat hun hulpvraag is en wat de juiste hulp kan zijn. Een vervolgstap blijft dan te lang uit. We vermoeden dat dit niet wordt opgelost met deze opzet van wachtlijstbeheer.



** Één dossier kan meerdere klachten bevatten. Het totaal aantal klachten (47) is daarom hoger dan het totaal onderzochte dossiers.*

Advies Basis jeugdhulp, en dan?

Basis jeugdhulp is gericht op ondersteuning bij opgroeien en opvoeden en biedt zowel basis- als specialistische begeleiding. Het is een overkoepelende naam voor verschillende soorten jeugdhulp. “Niet meer vanuit jeugdhulpproducten, maar vanuit doen wat nodig is”. Basis jeugdhulp is een algemene voorziening. Het is direct, zonder

indicatie, inzetbaar. Daarom hoeven ouders en kind hiervoor geen aanvraag te doen.”¹¹

Volgens de gemeentelijke verordening kan Basis jeugdhulp worden ingezet voor:

- gezinnen waar sprake is van opvoed- en opgroei problemen
- kind en gezinnen met psychosociale en psychische problemen;
- kinderen van ouders met psychische problemen (KOPP);
- kinderen en gezinnen met stressvolle maatschappelijke problemen zoals bijvoorbeeld armoede, werkloosheid en schulden;
- gezinnen waar sprake is van meervoudige problematiek, complexe scheidingssituaties, kindermishandeling of een (licht verstandelijke) beperking.

Omdat Basis jeugdhulp een algemene voorziening is, kan WIJ hier na de triage (zie blz. 12) direct naar verwijzen. Nader onderzoek is dan niet nodig. Dit is anders dan vóór 2023. Toen waren er 11 jeugdhulpproducten en meer dan 100 aanbieders¹², waarbij de jeugdhulp alleen toegankelijk was na onderzoek en met een beschikking van de gemeente.

We zoomen hier nader in op Basis jeugdhulp omdat een veelgehoorde klacht van ouders is dat WIJ niet goed kan uitleggen waarom Basis jeugdhulp passend is in hun situatie. Dit horen we breder dan alleen bij de nader onderzochte vijftien dossiers.

We denken inmiddels ook te begrijpen waarom dat zo is. Daarvoor kijken we eerst naar hoe basishulp door de VNG omschreven¹³ wordt. We zien dat daar gesproken wordt over relatief lichte hulp, zoals advies geven hoe iets in het eigen netwerk opgelost kan worden, bemiddelen, verbinden, geruststellen. Dat voelt eenvoudig, licht, snel. Via een triage is goed te bepalen of deze vorm van basishulp passend is. We zien dat de beschrijving door de Regionale Inkooporganisatie Groninger Gemeenten (RIGG) hierbij aansluit. Zij noemt dat basishulp is voor laagdrempelige ondersteuning, zoals advies en consultatie bij opvoed- en opgroei problemen. Aanvullende hulp is er voor complexere opvoed- en opgroei vragen, zoals hulp bij meervoudige problematiek, mentale problemen/ verslaving, overmatige stress en ruzies en ondersteuning van kinderen bij complexe scheidingen.¹⁴

Kijken we vervolgens naar de vorm die Basis jeugdhulp (inmiddels) in Groningen heeft, dan zien we ook termen als: ‘een combinatie van interventies’, ‘(na)zorg bij jeugdcriminaliteit’ en begeleiding voor, tijdens of na klinische en residentiële opname’, hulp bij complexe echtscheidingsproblematiek, specifieke doelgroepen (gezinnen met geringe sociale redzaamheid)¹⁵. Dat voelt complex, specialistisch en zwaar. Veel (voormalige) jeugdhulpproducten die voorheen alleen na onderzoek en met een beschikking toegankelijk waren, kunnen nu onder Basis jeugdhulp vallen. De

¹¹ Verordening Jeugdhulp gemeente Groningen 2026, bijlage 2.

¹² <https://gemeenteraad.groningen.nl/Documenten/Evaluatie-Basis-jeugdhulp-2023-2024.pdf>

¹³ Richtinggevend kader VNG (2025), blz. 15

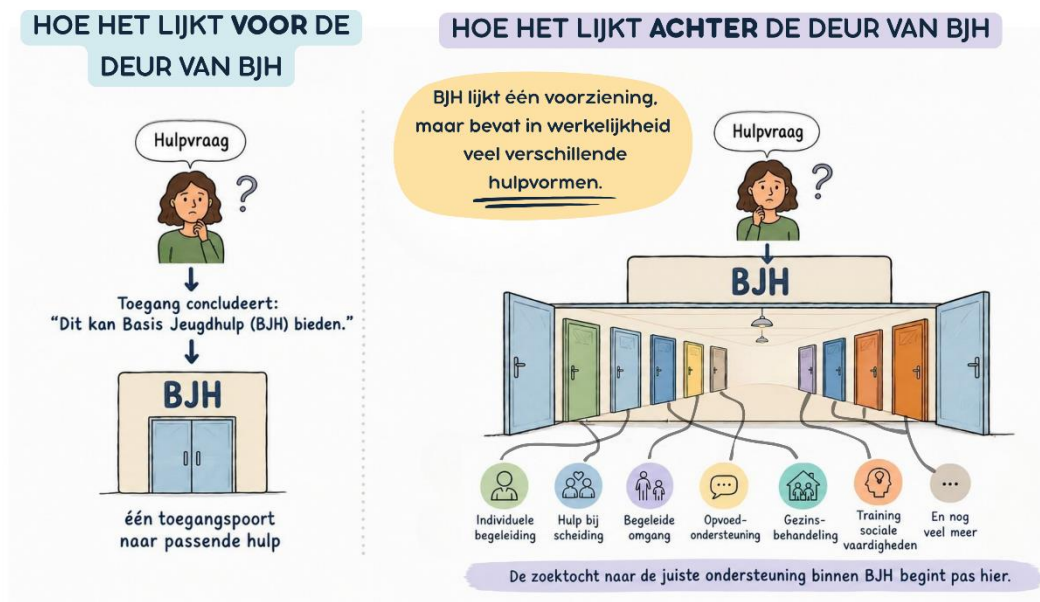
¹⁴ <https://www.rigg.nl/nieuws/update-transformatie-jeugdregio-groningen-oktober-2025/>

¹⁵ Verordening jeugdhulp gemeente Groningen 2026, bijlage 2.

vraag is of een lichte toets binnen 2 werkdagen, zoals WIJ dat in haar presentatie aan de raad weergeeft, nog volstaat.

Verbazing

In de praktijk zien we daarbij iets dat ons verbaast. We hebben geprobeerd dat met onderstaand plaatje te visualiseren. De indruk wordt gewekt dat het plaatje links het proces is. Eenvoudig en met één toegangspoort naar de passende hulp. De praktijk lijkt helaas ingewikkelder (rechts).



Achter de toegangspoort Basis jeugdhulp bevinden zich ondertussen zoveel vormen van ondersteuning, waaronder 'voormalige' individuele voorzieningen, dat met een lichte toets binnen twee werkdagen niet altijd te bepalen lijkt welke voorziening of combinaties van voorzieningen, licht of zwaar, passend zijn.

WIJ stelt daarom regelmatig voor dat ouders en kind éérst akkoord gaan met Basis jeugdhulp en dat WIJ pas daarna, bij de intake van Basis jeugdhulp, bepaalt welk traject daadwerkelijk wordt ingezet. Voor ouders en kind is dit niet prettig, ze willen weten waar ze aan toe zijn. De professional kan blijkbaar wél concluderen dat Basis jeugdhulp passend is, maar kan níet uitleggen waarom dat is en welke hulp er concreet geboden wordt. Waar zeggen ze dan 'ja' tegen?

Dit maakt het voor ouders en kind moeilijk om achter het advies te staan. We hebben regelmatig ouders horen zeggen: "het is niet dat ik geen Basis jeugdhulp wil, maar ik begrijp gewoon niet wat ze gaan doen en ik twijfel of het wel bij ons past". De vraag komt bij ons boven of Basis jeugdhulp niet te omvangrijk en mogelijk te zwaar is geworden? Dat daardoor een lichte toets onvoldoende informatie geeft om te kunnen bepalen welke basishulp passend is? Het lijkt in ieder geval best complex geworden voor de WIJ medewerker die met ouders en kind in gesprek gaat. Het gevolg is dat ouders soms te horen krijgen: "*Basis jeugdhulp is passend omdat het passend is*" of "*Basis jeugdhulp is passend omdat het moet van de gemeente*". Ook bij navraag door de ombudsman kan in individuele situaties onvoldoende duidelijk worden gemaakt waarom WIJ Basis jeugdhulp adviseert.

4. De gemeente besluit

In dit hoofdstuk beschrijven we het besluitvormingsproces bij de gemeente. We noemen de vergewisplicht en we kijken of de gemeente de visie van ouders en kind betreft bij haar besluit. We lichten de klachtenprocedure en de bezwaarprocedure eruit als een instrument voor de gemeente om zicht te krijgen op de uitvoering en de visie van ouders en kind en trekken de conclusie dat de klachtenprocedure niet behoorlijk is ingericht.

We richten ons op de situatie zoals die in Groningen is: voor een individuele voorziening jeugdhulp moet een aanvraag worden gedaan en wordt door de gemeente een beschikking afgegeven (een besluit genomen), voor Basis jeugdhulp dat wordt aangemerkt als algemene voorziening, geldt dat niet.

Vergewisplicht

De gemeente hoeft niet alle taken die zij heeft zelf uit te voeren. Zij mag hiervoor een derde partij inschakelen. Uit jurisprudentie blijkt wel dat de CRvB het van belang vindt dat de advisering over de besluitvorming, de besluitvorming zelf en de uitvoering van de besluitvorming, niet door dezelfde externe partij uitgevoerd wordt.¹⁶ Dat is in Groningen ook niet het geval.

Als de gemeente (een deel van) haar taken uitbesteedt, blijft zij wel verantwoordelijk. Zo houdt de gemeente een vergewisplicht (art. 3:9 Awb). Dus ook als de gemeente haar besluit neemt op basis van een onderzoek dat door een adviseur is gedaan, moet zij zich er wel van vergewissen dat dit onderzoek zorgvuldig is gedaan en dat het advies zorgvuldig tot stand is gekomen. Ook moet de gemeente nagaan of het advies logisch volgt uit de overwegingen die aan het advies ten grondslag liggen.¹⁷

De Raad van State zegt over de verplichting die volgt uit artikel 3:2 Awb:

Als een partij concrete aanknopingspunten voor twijfel aan de zorgvuldigheid van de totstandkoming van het advies, de begrijpelijkheid van de in het advies gevolgde redenering of het aansluiten van de conclusies daarop naar voren heeft gebracht, mag het bestuursorgaan niet zonder nadere motivering op het advies afgaan”¹⁸

Hoewel de uitspraak niet specifiek over jeugdhulp gaat, gaat het wel over de vergewisplicht in het algemeen. We trekken deze uitspraak daarom door naar de situatie dat de gemeente voor de toegang tot jeugdhulp gebruik maakt van een adviseur (WIJ).

¹⁶ ECLI:NL:CRVB:2024:1096

¹⁷ <https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:CRVB:2018:1113> en <https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:CRVB:2024:2040>

¹⁸ <https://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RVS:2023:1050>

De vergewisplicht raakt nauw aan de behoorlijkheidnormen, met name ‘goede motivering’ en ‘goede voorbereiding’. Ook vanuit behoorlijkheid wordt van de gemeente verwacht dat zij zich ervan heeft vergewist dat er sprake is geweest van een zorgvuldig proces en dat de belangen van ouders en kind voldoende zijn meegewogen. We kijken daarom ook naar de concrete werkwijze.

Werkwijze op weg naar een besluit

De gemeente heeft in principe geen rol in de uitvoering. Die ligt bij WIJ. Als niet wordt gekozen voor Basis jeugdhulp en een aanvraag wordt gedaan voor een individuele voorziening, dan heeft de gemeente ook betrokkenheid bij de uitvoering. Zij neemt immers het besluit.

Voor een goed begrip, schetsen we hier het besluitvormingsproces¹⁹ zoals dat volgens WIJ en de gemeente gaat.

WIJ voert in haar systeem in welke jeugdhulp is aangevraagd en wat haar advies aan de gemeente is: positief of negatief beschikken. De gemeente heeft vervolgens een snel en nauwkeurig werkproces ingericht om te bepalen of ze het advies van WIJ overneemt of niet. Ze bekijkt of het advies te volgen is en of het past binnen de kaders en binnen wet- en regelgeving. Als het nodig is, is er contact met WIJ. Dat kan op verschillende momenten.

Als WIJ adviseert om een aanvraag voor een individuele voorziening af te wijzen, dan doet de gemeente extra checks voorafgaand aan het besluit. De afspraak tussen WIJ en de gemeente is dat als WIJ negatief gaat adviseren, en verwacht dat ouders daartegen bezwaar willen maken, WIJ eerst overlegt met de kennisspecialist van de gemeente. De kennisspecialist kijkt of zij het plan van WIJ kan volgen: zijn alle stappen doorlopen, volgt het advies logisch uit de bevindingen etc. Dit gebeurt voordat het plan naar ouder en kind gaat. Ouder en kind kunnen dan vervolgens op dit plan hun visie noteren. Die visie ziet de gemeente in dit stadium niet.

Ook later, bij het afwijzende besluit, doet de gemeente een extra check. Ze vaart hierbij vooral op de zogeheten ‘toekenning’, een korte uitleg van WIJ met de reden van afwijzing. De gemeente kijkt of zij goed kan volgen waarom iets wordt afgewezen.

Het onderliggende plan wordt niet standaard meegestuurd naar de gemeente. Wel kan ze het plan opvragen om de overwegingen van WIJ te lezen. De gemeente vertelt ons dat zij alleen nadere informatie opvraagt als zij de korte uitleg van WIJ niet voldoende kan volgen. Die informatie kan het plan zijn, maar dat hoeft niet. De gemeente kan ook nadere vragen stellen aan WIJ.

Met dit proces bekijkt de gemeente of WIJ zorgvuldig tot haar advies is gekomen.

Wat ontbreekt is een standaard stap om te weten wat ouders en kind ervan vinden. De ombudsman weet bijvoorbeeld dat een aantal ouders zich niet herkent in de geformuleerde hulpvraag en ze weet ook van een aantal ouders dat zij met hun kind veel moeite hebben gestoken om hun visie op het plan te formuleren maar dat niet terugzien in het uiteindelijke plan en het advies. Niet alleen kunnen ouders en kind hun visie op het plan formuleren, zij kunnen ook een aparte mail of brief schrijven. Die

¹⁹ Ten tijde van de interventies van de ombudsman op de dossiers

komt in het dossier bij WIJ maar niet in het plan. De gemeente kan deze informatie dus niet meewegen in haar besluit als zij alleen het plan opvraagt. Dat de gemeente de toelichting van ouders en kind in de regel niet ziet als zij haar besluit neemt, doet geen recht aan hun verhaal.

Deze bevinding baseren we niet alleen op de vijftien dossiers, maar dat volgt uit het werkproces zoals de gemeente ons dat uitgelegd heeft. Het risico bestaat dat de gemeente door deze werkwijze te veel op afstand komt te staan van de ervaringen van ouders en kind en deze onvoldoende meeneemt in haar besluit en haar beleid.

Klachtenprocedure

Klachtbehandeling kan inzage geven in ervaringen van ouders en kinderen. Via klachten kunnen knelpunten worden gesignaleerd. Het is daarom goed denkbaar dat de klachtenprocedure voor de gemeente één van de instrumenten is om zicht te houden op de uitvoeringspraktijk. We maken daarom een klein uitstapje naar de klachtenprocedure. Hoe heeft de gemeente Groningen dit nu ingeregeld voor de toegang?

Klacht kan ingediend worden bij de gemeente

In de Verordening²⁰ staat dat het college, dus niet WIJ, zorgt voor een behoorlijke behandeling van klachten die gaan over de manier waarop de hulpvraag van ouders en kind is afgehandeld. In reactie op de signaalbrief, geeft de gemeente aan dat:

“De inwoner ook rechtstreeks een klacht kan indienen bij de gemeente als hij een klacht heeft over de bejegening als het gaat om de toegang in breedste zin (het contact, doen van onderzoek en doorverwijzing naar basis jeugdhulp) zolang het maar de toegangstaak betreft.”

De gemeente heeft de klachtbehandeling over de toegang dus niet gemandateerd aan WIJ en is daarom op grond van de Awb en de eigen verordening zelf verantwoordelijk voor de behandeling van de klacht. Op grond van artikel 9:12a Awb is zij ook verantwoordelijk voor het registreren van ingediende klachten.

Of toch bij WIJ?

Dat lijkt echter haaks te staan op de afspraken die zijn genoteerd in de Set van Afspraken (SvA), waarin de gemeente en WIJ de hoofdlijnen uitzetten voor de opdracht aan WIJ. Hierin staat dat klachtbehandeling een taak is voor WIJ. WIJ moet een klachtenregeling opstellen en zij moet klachten over de eigen dienstverlening zorgvuldig en binnen de wettelijke termijn afhandelen. Verder is de afspraak dat WIJ processen en handelingen verbetert in overeenstemming met de uitkomst van de klachten. In de SvA is dus geen concrete taak voor de gemeente genoteerd. In de praktijk zien we ook dat klachten over de toegang vooral bij WIJ worden ingediend. Dat is begrijpelijk. De gemeente is in deze fase voor ouders en kind niet zichtbaar en WIJ wel. Het gevolg is dat de gemeente voor de inhoud en het overzicht van de klachten afhankelijk is van de informatie van WIJ.

Onduidelijk

²⁰ Art. 24 lid 1 Verordening jeugdhulp gemeente Groningen 2026

Het is voor ouders en kinderen nagenoeg onmogelijk te weten dat ze ook een klacht over de toegang kunnen indienen bij de gemeente. Op de site van de gemeente is daarover geen informatie te vinden. Er wordt verwezen naar de klachtenprocedure als je een klacht hebt over (een medewerker van) de gemeente. De toegang door WIJ wordt hierbij niet genoemd. Op de website van WIJ Groningen wordt vervolgens ook alleen verwezen naar de eigen klachtenprocedure. Opvallend genoeg wordt op de site van WIJ wel duidelijk gemaakt dat ouders en kinderen voor het maken van *bezwaar* bij de gemeente moeten zijn. De rol van de gemeente bij bezwaar wordt dus wel benoemd, maar niet als het gaat over klachtbehandeling.

De ombudsman heeft op zich geen mening of de klachtafhandeling bij WIJ moet plaatsvinden of bij de gemeente. Wel is het in haar ogen van belang dat de gemeente kennisneemt van de inhoud van de klachten. Daarmee krijgt de gemeente meer inzicht in hoe haar beleid in de praktijk uitwerkt en hoe WIJ de uitvoering ter hand neemt. Ook kan zij volgen welke verbeteringen WIJ op basis van die klachten doorvoert.

Niet behoorlijk

Met de blik van behoorlijkheid vinden we dat het volstrekt duidelijk moet zijn voor ouders en kind waar ze hun klacht kunnen indienen. Er mag van hen niet worden verwacht dat zij zelf uitzoeken welk deel van hun klacht naar WIJ moet en welk deel naar de gemeente. Minstens zo belangrijk is dat WIJ en de gemeente dat zelf weten. Tot slot is het van belang dat de gemeente erop toeziet dat er bij WIJ een goede klachtenprocedure is en dat die ook wordt gevolgd zodat klachten transparant en zorgvuldig worden afgehandeld. Dat zij samen duidelijke en uitvoerbare afspraken maken over de klachtafhandeling.

Op dit moment is de situatie rond de klachtenprocedure niet behoorlijk geregeld. Dit is niet alleen het geval in de door de ombudsman onderzochte dossiers. Zowel WIJ als de gemeente heeft bevestigd dat de feitelijke klachtbehandeling over de toegang hoofdzakelijk via WIJ verloopt. Dat zou op grond van de Awb en de eigen verordening via de gemeente moeten lopen. Daarnaast is het voor inwoners nagenoeg onmogelijk om te weten dat ze een klacht bij de gemeente kunnen indienen over de toegang²¹.

Bezwaarprocedure

Als ouders en kind het niet eens zijn met het besluit van de gemeente, dan kunnen ze bezwaar aantekenen en dan start de bezwaarprocedure. In Groningen is dat eerste het moment dat de gemeente in ieder geval alle onderliggende stukken onder ogen krijgt en dat is ook het eerste moment dat ouders en kind hun verhaal direct aan de gemeente kunnen vertellen.

Om bezwaar te kunnen maken moet er wel sprake zijn van een besluit. Zonder besluit, geen bezwaar. De enkele klachten die de gemeente ontvangt over de toegang tot jeugdhulp gaan voornamelijk over het uitblijven van een besluit. Als Basis jeugdhulp wordt geadviseerd hoeft de gemeente geen besluit te nemen. En dat doet de gemeente dan ook niet. Dat is moeilijk te begrijpen voor ouders, en ook voor de ombudsman. Het tast het gevoel van rechtsbescherming aan. Ouders die ‘bezwaar’ willen maken tegen dit advies kunnen pas formeel bezwaar maken wanneer zij eerst

²¹ Dit betreft ook de toegangstaak tot andere wettelijke regelingen (zoals de Wmo) die WIJ uitvoert.

een individuele voorziening aanvragen en daar dan een negatief besluit op krijgen. Dat voelt omslachtig en kost in ieder geval extra tijd.

Ook de bezwaarprocedure biedt de gemeente de mogelijkheid om signalen over knelpunten (op casusniveau) in de uitvoering op te vangen. In de bezwaarprocedure worden de verzamelde stukken opgevraagd, wordt indien nodig navraag gedaan bij de betrokken medewerkers en wordt collegiaal advies ingewonnen. De bezwaarprocedure is in de gemeente zorgvuldig ingericht en er wordt een evenwichtige belangenafweging gemaakt. Kortom, in de bezwaarprocedure weet de gemeente goed wat er speelt. Ze kan er rode draden uithalen, die weer gebruikt kunnen worden voor verbetering van de dienstverlening.

5. We toetsen onze bevindingen

In dit hoofdstuk toetsen we onze bevindingen, zoals beschreven in de vorige hoofdstukken, aan de behoorlijkheidsnormen van de ombudsman en geven we aan wat we hebben gezien. Het is een opmaat naar hoofdstuk 6 waarin we het net ophalen, suggesties voor verbetering formuleren en een aanbeveling doen.

Ombudsmannen toetsen de processen en gedragingen aan diverse behoorlijkheidsnormen. Vanuit deze normen kijken we of de overheid (in ons geval de gemeente en WIJ) op behoorlijke wijze omgaat met haar inwoners. In dit onderzoek hebben we de gemeentelijke rol bij de toegang tot jeugdhulp getoetst aan vier normen: *luisteren naar de inwoner, goede voorbereiding, goede motivering, en goede informatieverstrekking.*

Luisteren naar de inwoner

De gemeente heeft een open oor voor de inwoner. De gemeente hoort wat de inwoner zegt, en ook wat hij niet zegt. Dit betekent dat de gemeente de inwoner serieus neemt en daadwerkelijk geïnteresseerd is in wat hij belangrijk vindt. Dit vereiste betekent niet dat de inwoner altijd krijgt wat hij wil. De gemeente moet ook met andere belangen rekening houden die soms zwaarder wegen.

Wat zien we?

We zien op dit moment onvoldoende dat ouders en kind hun belangen kenbaar kunnen maken bij de gemeente, dat zij naar hen luistert en de belangen kan meewegen in haar besluit.

Ouders en kind hebben tijdens de toegang voornamelijk contact met WIJ. Dat is een herkenbare ingang. Veel inwoners zijn bekend met WIJ en weten WIJ te vinden. Het is mooi dat de gemeente een dergelijke ingang heeft ingericht. Dat ontslaat de gemeente echter niet van haar verantwoordelijkheid om zicht te houden of ouders en kind zich voldoende gehoord voelen bij de toegang. Ons onderzoek leidt ons tot de vraag of de gemeente voldoende in beeld heeft of en hoe er (door WIJ) naar ouders geluisterd wordt tijdens het toegangsproces. WIJ vertaalt de vraag van ouders en kind naar een hulpvraag, WIJ adviseert en WIJ doet, indien relevant, de voorbereiding op het besluit dat de gemeente gaat nemen. In de voorbereiding spreekt de gemeente ouders en kind niet. Ook bij afwijzende besluiten ziet de gemeente niet altijd de visie van ouders en kind. Wat zij niet ziet, kan zij ook niet meewegen in haar besluit. En ook via de klachtenprocedure kunnen ouders hun verhaal niet bij de gemeente kenbaar maken, omdat klachten over de toegang op dit moment niet door de gemeente zelf behandeld worden.

Goede voorbereiding

De gemeente moet al haar werk en handelen zorgvuldig voorbereiden. Ze moet ervoor zorgen dat ze belangrijke feiten en belangen kent door actief informatie te verzamelen en toetst deze informatie door middel van hoor en wederhoor.

Ook de Awb noemt een zorgvuldige voorbereiding als één van de beginselen van een zorgvuldig besluit (art. 3:2 Awb). *Bij de voorbereiding van een besluit wordt de nodige kennis verzameld over de relevante feiten en af te wegen belangen.*

Wat zien we?

De gemeente laat zien te hechten aan een goede voorbereiding en neemt daarin haar verantwoordelijkheid. Het werkproces en het digitale systeem bij de gemeente zelf zijn echter onvoldoende ingericht op het toezien op een zorgvuldige voorbereiding bij WIJ. Dat maakt het lastig voor de gemeente om de belangen en de visie van ouders en kind voldoende mee te wegen in haar besluit. Zij beschikt niet over alle relevante informatie. De gemeente heeft de intentie om dat anders te doen. In de huidige werkwijze staat de zorgvuldigheid van haar eigen besluit nog onder druk.

We hebben gezien dat de gemeente zorgvuldig werkt volgens haar eigen protocol en werkwijze. De voorbereiding van het besluit over een individuele voorziening, behoort echter voor een groot deel tot de taken van WIJ. WIJ spreekt met ouders en kind, verzamelt relevante informatie en geeft advies aan de gemeente. Uit ons dossieronderzoek volgt dat ouders ervaren dat dit advies niet altijd goed wordt voorbereid. Ze missen een goede onderbouwing, zien fouten in het plan en merken dat het advies niet tijdig naar de gemeente gaat.

Er zijn ook situaties dat de gemeente onvoldoende informatie heeft en daarom geen besluit kan nemen. Bijvoorbeeld als ouders die zijn vastgelopen de gemeente rechtstreeks aanspreken op haar verantwoordelijkheid om toch een besluit te nemen. Daarvoor heeft de gemeente een advies nodig en dat is er niet.

Dergelijke situaties hebben procedurele gevolgen. Volgens de Raad van State (zie blz. 19) zou de gemeente dan niet zonder nadere motivering op het advies mogen afgaan. Ook dat valt onder de vergewisplicht. De motivering moet op orde zijn, en de gemeente verwijst de ouders terug naar WIJ. Dat is zorgvuldig, maar neemt extra tijd.

We zien dat de gemeente duidelijke verwachtingen heeft van de voorbereiding door WIJ. Zo verwacht de gemeente van WIJ een goede opbouw van het dossier. *“Alle beslissingen die worden genomen in het kader van ondersteuning en evaluatie (van de inzet van eigen kracht en/of basisvoorzieningen tot het beroep op één of meerdere individuele voorzieningen zijn gemotiveerd en gedocumenteerd en terug te vinden.”*²²

²² Set van Afspraken 2023

Goede motivering

De gemeente legt wat ze doet steeds goed uit. Zo ziet de inwoner dat de organisatie niet doet wat haar goed uitkomt en niet handelt op basis van willekeur. Drie dingen zijn voor een goede motivering belangrijk: de wet, de feiten en belangen, en een heldere redenering. De uitleg is gericht op de concrete situatie van de inwoner om wie het gaat. Het is belangrijk om rekening te houden met het perspectief van de inwoner.

De Awb (art. 3:46 Awb) noemt motivering van het besluit als een beginsel van zorgvuldigheid. “Een besluit dient te berusten op een deugdelijke motivering.” Ook spreekt de Awb over de belangenafweging (art. 3:4) “Bij het besluit worden de belangen van de rechtstreeks betrokkenen gewogen.”

Wat zien we?

De gemeente formuleert in de beschikking een duidelijke redenering. Daarbij moeten we wel bedenken dat zij dat doet op basis van de informatie die haar ter beschikking staat. Veel hangt af van de informatie die WIJ de gemeente geeft.

De motivering van het besluit van de gemeente bestaat uit de beschikking en het plan dat daaraan ten grondslag ligt. In haar besluit legt de gemeente onder andere de rol van WIJ uit, verwijst naar het onderliggende plan en legt beknopt de reden van het besluit uit. Bij toekenning van hulp wordt ook uitgelegd wat er toegekend wordt en onder welke voorwaarden. De verzamelde informatie en de belangenafweging staat in het plan dat door WIJ wordt aangeleverd, in de beschikking kan de gemeente daarnaar verwijzen. Ouders en kind moeten van dat advies (plan) kennis hebben of krijgen.²³

De gemeente weet niet uit de eerste hand wat ouders en kind hebben ingebracht en wat hun belangen zijn en hoe ze op het plan hebben gereageerd. De gemeente kijkt in principe alleen of zij het advies van WIJ kan volgen. Als dat advies logisch is en passend binnen wet- en regelgeving, lijkt er geen expliciete belangenafweging door de gemeente gemaakt te worden. Ouders en kind leven in de veronderstelling dat dat wel zo is als zij hun visie op schrift hebben ingebracht bij WIJ.

We merken hierbij op dat wanneer een advies eenmaal bij de gemeente ligt, de gemeente haar proces zo heeft ingericht dat zij snel een besluit kan nemen. Dat is mooi.

²³ <https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:CRVB:2018:1113>

Goede informatieverstrekking

De gemeente moet beseffen dat inwoners vaak niet weten hoe de organisatie werkt of hoe regels uitpakken. De gemeente moet inwoners daarover informeren. Dat betekent dat de gemeente het perspectief van de inwoner inneemt: welke informatie is nodig? De informatie moet duidelijk, begrijpelijk en voldoende specifiek zijn. Informatie moet ook pro-actief aan inwoners worden gegeven zodat ze weten welke rechten en mogelijkheden ze hebben. Als de inwoner om specifieke informatie vraagt, moet de gemeente tijdig, duidelijk en concreet antwoorden.

Wat zien we?

De informatieverstrekking is niet altijd duidelijk. Zo hebben we geconstateerd dat het proces van de toegang, met name de wijze waarop een aanvraag kan worden gedaan, niet eenvoudig is. We hebben ook geconstateerd dat op de drempel van de toegangspoort naar Basis jeugdhulp er voor de ouders uit het dossieronderzoek nog veel onduidelijk is. Dat maakt dat niet goed kan worden uitgelegd wat ouders en kind kunnen verwachten.

We wijzen hier ook op de herziene folder over Basis jeugdhulp (2025) waar staat “Van de uitkomst van het onderzoek krijg je een plan. Daarin staat welke hulp het WIJ-team nodig vindt en wat jij daarvan vindt. Dit plan gaat naar de gemeente.”

Dat idee ondersteunen wij van harte. Het geeft de gemeente de mogelijkheid om de visie van ouders en kind mee te wegen. Op moment van dit onderzoek weten we echter dat het plan nog niet standaard naar de gemeente gaat. Daarbij vragen wij ons ook af wat er dan vervolgens met het plan gebeurt. Dat wordt uit de folder niet duidelijk.

Voor de ouders die de ombudsman spreekt is de rol van de gemeente en die van WIJ niet altijd duidelijk. We zien dat in het taalgebruik van medewerkers deze onduidelijkheid soms wordt versterkt. Het lijkt klein, maar woorden doen ertoe. Ook in taal moet duidelijk zijn dat WIJ adviseert en de gemeente besluit. Dat een bezwaar kan volgen op een besluit en niet andersom, enzovoorts. Door onzorgvuldig taalgebruik raken ouders in de war over waar ze staan in het proces en wat WIJ dan wel de gemeente voor hen kan betekenen.

Tot slot wijzen we ook hier op de onduidelijke en tegenstrijdige informatie over de klachtenprocedure waardoor ouders niet weten waar ze moeten zijn.

Samenvattend

We zien dat de wijze waarop de gemeente haar processen heeft ingericht en zich vergewist van het belang van individuele ouders en kind niet altijd voldoet aan de vier genoemde behoorlijkheidsnormen. In het volgende, en laatste hoofdstuk, halen we het net op en doen we suggesties voor verbetering.

6. Hoe nu verder?

In dit laatste hoofdstuk trekken we de lijn door van ons oordeel over de behoorlijkheid uit hoofdstuk 5. De belangrijkste bevinding is dat de gemeente in de huidige situatie onvoldoende op de hoogte is wat de ervaringen zijn van ouders en kind tijdens de toegang. We geven suggesties voor verbetering en we doen een aanbeveling.

De centrale onderzoeksvraag was hoe de gemeente Groningen invulling geeft aan haar verantwoordelijkheid voor de toegang tot jeugdhulp en in hoeverre zij hierbij zorgt dat ouders en kind voldoende worden gehoord. Daarbij zijn we redelijk gedetailleerd in het proces van de toegang gedoken om te begrijpen wat de afspraken zijn en welke rol de gemeente pakt. We kwamen daarbij een aantal praktische knelpunten op het spoor die we in vorige hoofdstukken hebben uitgewerkt en die we in dit hoofdstuk aan de gemeente meegeven in de vorm van suggesties voor verbetering.

We merken daarbij op dat we zien dat de gemeente, met WIJ, eraan werkt om de toegang zo goed mogelijk in te richten. Zo heeft de gemeente de kaders geschetst waar WIJ-medewerkers steun aan kunnen ontleen, ze heeft kennisspecialisten beschikbaar voor training en overleg en er is een plan ontwikkeld dat gevolgd kan worden zodat het onderzoek aan de eisen van de CRvB voldoet. Binnen WIJ zelf is een kenniskring gevormd gericht op kwaliteitsverbetering.

We spreken onze verbazing uit dat ogenschijnlijk eenvoudig onderwerpen door WIJ en de gemeente verschillend worden geïnterpreteerd, zoals de invulling van de triage en de vraag of er recht is op passende of meest passende ondersteuning. Verder vinden we het niet oké als naar ouders wordt gecommuniceerd in een folder dat het plan naar de gemeente gaat terwijl dat op moment van verschijnen en ook de maanden daarna niet het geval was. Ook geeft de gemeente niet aan wat zij vervolgens met het plan doet.

Tot slot is de rechtsbescherming van ouders niet stevig genoeg omdat de klachtenprocedure niet goed is ingericht zodat ouders niet weten waar en hoe ze kunnen klagen.

Conclusies

In het vorige hoofdstuk hebben we ons ombudsoordeel gegeven naar aanleiding van diverse bevindingen. In dit laatste hoofdstuk geven we drie hoofdconclusies.

/

De gemeente heeft bij de toegang tot jeugdhulp onvoldoende gewaarborgd dat de belangen, de ervaringen en het perspectief van ouders en kind kunnen worden meegenomen in het proces en meegewogen bij het advies en het besluit.

Er is onvoldoende mogelijkheid voor ouders en kind om hun zorgen, verwachtingen en ervaringen te delen met de gemeente. De gemeente krijgt alleen een compleet beeld van de situatie op het moment dat ouders bezwaar maken. Dat is laat in het proces.

De toelichting die ouders en kind (eventueel) geven op het plan en advies van WIJ om kenbaar te maken dat ze het er niet mee eens zijn en waarom, gaat in de meeste gevallen niet naar de gemeente. Ouders verwachten dat wel. Zeker nu op de informatiefolder wordt gesteld dat dit standaard het geval is.

Verbetersuggesties

Wij adviseren de gemeente om haar proces zo in te richten dat:

- Ouders en kind hun zorgen en ervaringen tijdens de toegang bij de gemeente kenbaar kunnen maken en hen te laten weten hoe ze dat kunnen doen.
- Het plan en advies van WIJ, inclusief de reactie van ouders en kind, in ieder geval altijd te betrekken bij een afwijzend besluit.
- Bij een positief besluit te verifiëren of ouders en kind het met het plan eens zijn.
- Ouders en kind correct te informeren of het plan naar de gemeente gaat en wat de gemeente daar vervolgens mee doet.

//

De manier waarop het huidige proces is ingericht geeft de gemeente onvoldoende mogelijkheden om toezicht te houden en te sturen op de wijze waarop het proces van de toegang voor individuele ouders en kind verloopt. Dat geldt zowel voor het voorbereidende proces bij WIJ als haar eigen gemeentelijke proces.

De gemeente heeft geen rol in de uitvoering van de toegang. Haperingen in de uitvoering of signalen van ouders en kind ziet zij dus niet vanzelfsprekend. Daarmee heeft zij weinig kennis van individuele situaties en loopt zij het risico structurele haperingen en signalen te missen waardoor verbeteringen niet of niet tijdig kunnen worden ingezet.

Verbetersuggesties

Wij adviseren de gemeente om haar proces zo in te richten dat zij knelpunten in de uitvoering tijdig kan signaleren.

We verzoeken de gemeente verder om een sluitende en laagdrempelige klachtenprocedure in te richten voor de toegang zodat duidelijk is voor ouders en kind waar zij hun klacht kunnen indienen en hoe de procedure verloopt.

III

In het huidige proces zit een aantal knelpunten en onduidelijkheden waardoor de dienstverlening aan ouders en kind tijdens de toegang onder druk komt te staan en de wettelijke termijn in het gedrang komt.

We noemen hier ter toelichting het verschil van inzicht tussen WIJ en de gemeente wat er in de triage verwacht mag worden. Wij schetst een lichte toets die binnen twee werkdagen afgerond kan worden waar de gemeente aangeeft dat er breed gekeken wordt naar onder andere achterliggende oorzaken en de voorgeschiedenis. Het is de vraag of dat in twee dagen mogelijk is.

Ook is er onduidelijkheid of er recht is op passende of op de meest passende ondersteuning. De verordening spreekt over meest passend, terwijl de gemeente ons laat weten dat het gaat om passend.

Er zijn verschillende routes om een aanvraag in te dienen. Deze routes zijn niet altijd duidelijk en worden niet met de ouders gecommuniceerd.

Het moment van de aanvraag en daarmee de start van de wettelijke termijn, wordt daardoor niet altijd (h)erkend.

Verbetersuggesties

Wij adviseren de gemeente:

- duidelijkheid te geven over doel, inrichting en duur van de triage en te zorgen dat dit eenduidig en consequent wordt gecommuniceerd naar medewerkers en naar ouders en kind.
- duidelijkheid te geven over of er recht is op passende dan wel meest passende ondersteuning en de verordening in overeenstemming te brengen met de gewenste praktijk en dit eenduidig en consequent te communiceren naar medewerkers en naar ouders en kind.

Aanbeveling

We sluiten dit onderzoeksrapport af met de aanbeveling aan de gemeente om te waarborgen dat het belang van ouders en kind wordt meegenomen in het proces van de toegang en de besluitvorming, en te waarborgen dat de gemeente voldoende inzicht heeft in (knelpunten in) de uitvoering zodat zij haar verantwoordelijkheid voor een goed lopende toegang kan nemen.

Concreet doen wij de aanbeveling om

- verbeteringen aan te brengen in haar werkproces bij de toegang tot jeugdhulp,
- ingezette verbeteringen inzichtelijk te maken
- deze verbeteringen regelmatig te monitoren
- de verbetersuggesties van de ombudsman bij het verbeterproces te betrekken.