



# Onderzoek dienstverle- ning Jeugd Lelystad

Rapport evaluatie JEL 2021-2025

## **Datum**

16 oktober 2026

## **Opdrachtgever**

Gemeente Lelystad

## **/** **Managementsamenvatting**

### **Onderzoek naar de dienstverlening van JEL**

De Gemeente Lelystad heeft Andersson Elffers Felix (AEF) gevraagd om te onderzoeken hoe de dienstverlening van Jeugd Lelystad (JEL) BV, de gemeentelijke toegang tot jeugdhulp, is geweest de afgelopen jaren en in welke context deze heeft plaatsgevonden. Dit hebben we onderzocht aan de hand van documentstudie, data-analyse, interviews met een brede selectie van (oud-)medewerkers van JEL, medewerkers, directie en college van de gemeente Lelystad en ketenpartners uit het voorveld, verwijzers, vrijwillig en gedwongen kader. Ook hebben we gesprekken gevoerd met ouders en indien zij hier toestemming voor gaven hun dossiers bestudeerd.

### **JEL heeft vanuit de Raad een bezuinigingsopdracht meegekregen**

De aanleiding om JEL op te richten waren kostenoverschrijdingen. JEL heeft daarom vanuit de Raad een bezuinigingsopdracht meegekregen, zowel op de eigen dienstverlening als op de totale jeugdkosten. Deze moest gerealiseerd worden door onafhankelijk van aanbieders te functioneren en strikter af te bakenen of jeugdhulp echt nodig was.

### **Het aantal trajecten bij JEL nam af door de jaren heen, terwijl de jeugdzorgkosten stegen**

De kosten van JEL waren constant, en namen met inflatiecorrectie dus effectief af. JEL bleef ook ruim binnen begroting en heeft het overgebleven budget teruggestort naar de gemeente. Daarnaast nam het aantal afwijzingen sterk toe. Door de jaren heen nam het totaal aantal trajecten bij JEL sterk af. Daarmee daalde de productiviteit. Daarnaast stegen de totale kosten voor jeugdhulp in gemeente Lelystad. Deels omdat jeugdhulp via andere verwijzers werd geregeld, deels doordat een stijging te zien is in zwaardere en geëscaleerde zorg over de jaren.

### **De werkwijze kenmerkte zich door een strikte interpretatie van de bezuinigingsopdracht**

De opdracht die JEL kreeg om vanuit een onafhankelijke positie kosten te besparen rondom jeugdhulp, is strikt geïnterpreteerd. Deze strikte interpretatie werd geoperationaliseerd in alle processtappen van de werkwijze. Aan andere aspecten van de opdracht, zoals zorgdragen voor veiligheid van gezinnen, aandacht hebben voor uitzonderingen, werken conform regionale afspraken of constructief samenwerken met ketenpartners, werd beperkt invulling gegeven.

### **Er waren goede aspecten aan de dienstverlening van JEL**

Voor een deel van de ouders was de dienstverlening positief: hun hulpvraag werd goed onderzocht en zij kregen de hulp die passend was. Daarnaast werd bij JEL problematiek methodisch in kaart gebracht, uitgebreid gerapporteerd en scherp gekeken naar mogelijke oplossingen buiten de jeugdhulp. Er was een vierogenprincipe geïmplementeerd met praktijkbegeleiders om de zorgvuldigheid van dit proces te borgen.

### **Er waren ook veel negatieve ervaringen met JEL**

Ongeveer de helft van de ouders had negatieve ervaringen met JEL. Ook ketenpartners hadden vragen bij de werkwijze van JEL. Concreet betrof dit de volgende punten:

- ▶ Soms werd voor te zware problematiek verwezen naar het voorveld en ouders werd dan gevraagd hun aanvraag in te trekken, wat ouders effectief de mogelijkheid ontnaemt om bezwaar te maken;
- ▶ Er werd veel bewijslast bij het onderwijs gelegd als voorwaarde voor het inzetten van jeugdhulp;
- ▶ Er werd strikt gestuurd op het voorkomen van verlengde jeugdhulp, waarbij jongeren van 17 soms alvast naar de Wmo werden verwezen;

- ▶ Aanvragen werden niet in behandeling genomen als JEL enige mogelijkheid zag dat de Wlz voorliggend was, ook als de kans hierop zeer klein werd geacht;
- ▶ JEL pakte geen aanvragen op waar een andere verwijzer was betrokken;
- ▶ Eigen regie was het uitgangspunt, ook bij veiligheidsproblematiek of bij ouders die geen hulpvraag konden formuleren, en dit was soms de reden dat geen hulp werd ingezet en geen casusregie werd gevoerd;
- ▶ JEL hield samenwerking met ketenpartners af, bijvoorbeeld door niet aan te sluiten bij de eerste zorgoverleggen tijdens crisis, niet mee te werken aan continuïteit na een OTS en niet deel te nemen aan casuïstiekoverleggen;
- ▶ Er werd gewerkt met korte beschikkingen en als een beschikking afliep werd het gehele onderzoek opnieuw uitgevoerd;
- ▶ Deskundigenoordelen vanuit andere organisaties werden beperkt meegenomen in het onderzoek;
- ▶ Ouders ervoeren niet altijd genoeg ruimte voor wederhoor bij rapportages en hadden niet altijd het gevoel samen te beslissen;
- ▶ Er werd strikt gestuurd op het inzetten van zo licht mogelijke hulp en op hulp die binnen de contracten en contractvoorwaarden viel, ook als dit door ketenpartners niet passend werd geacht;
- ▶ JEL selecteerde aanbieders binnen het contract op basis van de mate waarin zij zich volgens JEL hielden aan contractvoorwaarden;
- ▶ Dossiers werden na het behandelen van een aanvraag snel gesloten, waardoor sommige dossiers incompleet zijn, en het was voor ouders lastig om na afsluiting contact te krijgen;
- ▶ Er zijn ouders die de bejegening onprettig vonden, en een kleine groep die zich onder druk gezet of geïntimideerd voelde.

Een deel van bovenstaande punten is niet in overeenstemming met de Jeugdwet of met de opdracht van de gemeente aan JEL. Daarnaast heeft het zorginhoudelijk geregeld negatieve consequenties gehad, waaronder discontinuïteit in zorgtrajecten, escalatie van problematiek bij jeugdigen en overbelasting bij ouders.

### **JEL werd zeer top-down aangestuurd**

Er werd strak centraal gestuurd op de werkwijze, met grote betrokkenheid van de directeur-bestuurder die een centrale bron van kennis en consistentie was. Medewerkers hadden daardoor beperkte autonomie. De organisatie kende een hoog verloop en in toenemende mate een onprettige – en voor sommigen onveilige – werksfeer.

### **Er was beperkt zicht op de dienstverlening van JEL**

De reguliere monitoringscyclus was vooral gericht op 'harde' kwantitatieve KPI's en minder op de ervaringen van cliënten. Via andere routes kwamen er wel signalen bij de gemeente binnen, maar die werden niet gebundeld en integraal bekeken door een gebrek aan continuïteit en bezetting.

### **Signalen over JEL werden geïnterpreteerd als onderdeel van een noodzakelijke paradigmashift**

De gemeente heeft de afgelopen jaren weinig bijgestuurd op JEL. Enerzijds komt dit doordat in de reguliere governance (de AVA's) vooral werd gestuurd op financiën. Daarnaast werden signalen die binnenkwamen bij de gemeente geduid als verzet tegen de noodzakelijke veranderingen in het jeugdstelsel. De grote afhankelijkheid van de gemeente van de directeur-bestuurder van JEL, ook op het gebied van algemene jeugdzorgkennis, kan hierbij een rol gespeeld hebben. In ieder geval lijkt een bepaalde mate van polarisatie opgetreden te zijn, waarbij de kampen 'voor' en 'tegen' JEL elkaar niet meer konden vinden en signalen duiden volgens hun eigen *confirmation bias*. Daardoor hebben problematische situaties te lang kunnen voortbestaan.

## **We doen een aantal aanbevelingen om de situatie te verbeteren**

Er is veel ruimte voor verbetering. Hiervoor doen we een aantal aanbevelingen, met een aantal concrete stappen om hierin te nemen:

- ▶ Neem als gemeente regie en bepaal wat wenselijke dienstverlening is
- ▶ Help medewerkers van de gemeente om de omslag naar een regiefunctie te maken
- ▶ Neem signalen van ouders serieus in beleidsontwikkeling
- ▶ Herstel de relatie met ketenpartners
- ▶ Behoud het goede van de werkwijze die de toegang de afgelopen jaren heeft ontwikkeld
- ▶ Help medewerkers van de toegang deze overgang te maken
- ▶ Bezie de inrichting van de toegang in samenhang met landelijk ontwikkelingen, in het bijzonder Stevige Lokale Teams

We roepen daarnaast alle partijen op om zich in te zetten om de dynamiek van polarisatie te doorbreken. Dat is geen gemakkelijke opgave in de huidige situatie, maar wel noodzakelijk om weer te kunnen bouwen aan een goed jeugdstelsel.

## **/ Inhoud**

|            |                                                       |           |
|------------|-------------------------------------------------------|-----------|
| <b>/</b>   | <b>Managementsamenvatting</b>                         | <b>3</b>  |
| <b>/ 1</b> | <b>Introductie</b>                                    | <b>7</b>  |
| 1.1        | Aanleiding en vraagstelling                           | 7         |
| 1.2        | Verhouding tot andere onderzoeken                     | 8         |
| <b>/ 2</b> | <b>Methode</b>                                        | <b>9</b>  |
| 2.1        | Operationalisatie en leeswijzer rapport               | 9         |
| 2.2        | Dataverzameling                                       | 10        |
| 2.3        | Verifiëren bevindingen                                | 13        |
| <b>/ 3</b> | <b>Achtergrond en opdracht JEL</b>                    | <b>15</b> |
| 3.1        | Politieke besluitvorming                              | 15        |
| 3.2        | Beleid en opdracht vanuit gemeente                    | 19        |
| 3.3        | Organisatie                                           | 24        |
| <b>/ 4</b> | <b>Werkinstructies en dienstverlening</b>             | <b>27</b> |
| 4.1        | Cliëntaantallen en kosten                             | 27        |
| 4.2        | Overkoepelend beeld vanuit cliëntervaringsonderzoeken | 33        |
| 4.3        | Klachten, bezwaar en beroep                           | 36        |
| 4.4        | Bevindingen per processtap                            | 38        |
| 4.5        | Interpretatie en vertaling naar werkinstructies       | 66        |
| 4.6        | Tussenconclusie                                       | 70        |
| <b>/ 5</b> | <b>Sturing, monitoring en verantwoording</b>          | <b>72</b> |
| 5.1        | Interne sturing op uitvoering en personeel            | 72        |
| 5.2        | Monitoring effecten dienstverlening                   | 75        |
| 5.3        | Verantwoording en bijsturing                          | 78        |
| <b>/ 6</b> | <b>Conclusies en aanbevelingen</b>                    | <b>86</b> |
| 6.1        | Conclusies                                            | 86        |
| 6.2        | Aanbevelingen                                         | 87        |
| <b>/ A</b> | <b>Toelichting op wederhoor</b>                       | <b>90</b> |

## / 1 Introductie

De toegang tot jeugdhulp speelt een belangrijke rol bij het bepalen welke ondersteuning kinderen, ouders en gezinnen ontvangen. In de gemeente Lelystad is deze toegang sinds 2021 belegd bij Jeugd Lelystad (JEL). In opdracht van de gemeente Lelystad heeft AEF onderzoek gedaan naar de wijze waarop JEL uitvoering heeft gegeven aan deze opdracht. Dit hoofdstuk vormt de inleiding op het onderzoek. Eerst lichten we de onderzoeksvragen toe en staan we stil bij hoe dit onderzoek zich verhoudt tot andere onderzoeken naar de jeugdhulp in Lelystad.

### 1.1 Aanleiding en vraagstelling

De organisatie van de jeugdhulp in Lelystad staat de afgelopen jaren regelmatig ter discussie. Zowel in de gemeenteraad als in de media zijn vragen gesteld over de wijze waarop de jeugdhulp is georganiseerd en over de samenwerking tussen JEL, de gemeente en samenwerkingspartners. Deze signalen hebben geleid tot meerdere onderzoeken, bestuurlijke discussies en verbetertrajecten.

In 2026 kreeg JEL veel publieke aandacht naar aanleiding van het vertrek van de directeur-bestuurder, personele ontwikkelingen en signalen over de samenwerking met ketenpartners. Deze ontwikkelingen leidden tot bestuurlijke en maatschappelijke discussie over het functioneren van JEL en de inrichting van de samenwerking binnen de jeugdhulpketen. Er ontstond bij de gemeente Lelystad behoefte aan een onafhankelijk en integraal beeld van de dienstverlening van JEL aan gezinnen.

Tegen deze achtergrond is Andersson Elffers Felix (AEF) in maart 2026 met spoed gevraagd een onafhankelijk onderzoek uit te voeren. De vraag is toegelicht in een overleg, en daarna door AEF verwerkt in een offerte met aanpak en onderzoeksvragen. In dit overleg is ook besloten de opdracht op te delen in twee samenhangende onderzoeken: een onderzoek naar de dienstverlening van JEL en een onderzoek naar de samenwerking binnen de jeugdhulpketen. Daarbij heeft de gemeente AEF nadrukkelijk verzocht aandacht te besteden aan het perspectief van kinderen, ouders en gezinnen. In dit deel van het rapport staat de dienstverlening van JEL aan kinderen, ouders en gezinnen centraal.

Centraal in dit onderzoek staan de volgende onderzoeksvragen:

- ▶ Hoe is de dienstverlening van JEL geweest richting kinderen en gezinnen?
- ▶ Hoe werd er gemonitord en gestuurd op het functioneren van JEL?
- ▶ In welke context dienen de dienstverlening en sturing geplaatst te worden?

We onderzoeken de dienstverlening van JEL. Daarmee wordt de dienstverlening in het kader van de toegang tot jeugdhulp bedoeld en niet de jeugdhulp zelf, aangezien JEL geen jeugdhulp verleent. JEL vervult een rol in de toegang tot jeugdhulp: de organisatie beoordeelt de hulpvraag van kinderen en gezinnen, selecteert vervolgens een aanbieder en voert waar nodig regie op het daarop volgende jeugdhulptraject. Het onderzoek richt zich daarom niet op de kwaliteit van de door aanbieders geleverde jeugdhulp, maar op de wijze waarop JEL haar rol in de toegang, regie en organisatie van jeugdhulp heeft vervuld en welke betekenis dit had voor gezinnen.

De opdracht omvat daarnaast een afzonderlijk onderzoek naar de samenwerking binnen de jeugdhulpketen (zie paragraaf 1.3). Dat onderzoek wordt separaat gerapporteerd en valt buiten de scope van dit rapport. Wel plaatsen we in dit rapport de dienstverlening in context als onderdeel van een

analyse naar verklarende factoren van de dienstverlening. Daarbij is op onderdelen sprake van enige overlap met thema's uit het andere onderzoek. De scope in dit rapport beperkt zich echter tot relaties met Jeugd Lelystad, terwijl het andere onderzoek ingaat op het bredere jeugdstelsel.

## 1.2 Verhouding tot andere onderzoeken

In de afgelopen jaren zijn verschillende onderzoeken uitgevoerd naar (onderdelen van) de jeugdketen in Lelystad. Deze onderzoeken verschillen in doel, scope en methodologische kwaliteit. Voor dit onderzoek hebben wij deze onderzoeken doorgenomen om te bepalen in hoeverre zij relevante feiten, context of onderbouwingen bieden voor de bevindingen. Daarbij geldt dat niet alle onderzoeken dezelfde bruikbaarheid hebben. De onderzoeken worden alleen betrokken voor zover de bevindingen relevant zijn voor dit onderzoek, waarbij we de bevindingen spiegelen aan de door ons opgehaalde data.

In dit kader zijn de volgende onderzoeken relevant:

- ▶ **Analyse op de samenwerking binnen de jeugdketen van de gemeente Lelystad.** In 2023 vond er in opdracht van de gemeente een onderzoek plaats naar de samenwerking in de jeugdketen in Lelystad. Dit onderzoek is toen niet gepubliceerd vanwege kritiek op de gehanteerde methodologie. Later is dit onderzoek wel gedeeld met de Gemeenteraad. Voor zover de uitspraken uit dit onderzoek gaan over de dienstverlening van JEL, zijn die relevant, maar nemen we ze alleen op als we deze onafhankelijk kunnen onderbouwen.
- ▶ **Onderzoek Radar Advies.** Eind 2025 en begin 2026 voerde Radar Advies een onderzoek uit naar de jeugdketen. In dit onderzoek zijn de inrichting van het stelsel en de rollen en verantwoordelijkheden van partijen uitgewerkt als feitenbasis. Deze analyse wordt door de gemeente ook wel gezien als “fase 1” van een meer duidend en richtinggevend onderzoek naar de samenwerking in de keten. Het onderzoek van Radar Advies is voor ons het meest relevant, omdat het een feitelijke beschrijving geeft van de inrichting van de jeugdketen in Lelystad.
- ▶ **Integriteitsonderzoeken.** In het eerste half jaar van 2026 zijn er integriteitsonderzoeken uitgevoerd naar de voormalig directeur-bestuurder van JEL en twee wethouders. Deze hebben niet direct verband met de dienstverlening, maar kunnen wel verklarende factoren bevatten voor de dienstverlening. We hebben geen bevindingen gebaseerd op deze onderzoeken.
- ▶ **Parallel onderzoek AEF.** “Fase 2” van het onderzoek naar de samenwerking in de jeugdketen (vervolg op onderzoek Radar Advies) voert AEF parallel aan dit onderzoek uit. De uitkomsten landen in een apart rapport. Hierbij staat de vraag centraal hoe de samenwerking in de jeugdketen is ervaren, functioneert en hoe deze verbeterd kan worden. Ook wordt onderzocht in hoeverre gemeentelijke beleidskaders en contractmanagement ondersteunend hieraan zijn en hoe deze randvoorwaarden verbeterd kunnen worden. Dit rapport verschijnt kort na het voorliggende onderzoek.
- ▶ **Evaluatie van de organisatievorm en aansturing.** De gemeente voert daarnaast zelf een evaluatie uit naar de organisatievorm en governance van JEL. Er wordt onderzoek gedaan naar verschillende scenario's hoe de governance rondom JEL kan worden ingericht, deels n.a.v. een motie van de raad.<sup>1</sup> Dit onderzoek staat los van het voorliggende onderzoek. We hebben dan ook geen informatie over de inhoud of uitkomsten van dit onderzoek en het is daarmee ook niet betrokken in dit onderzoek.

---

<sup>1</sup> <https://lelystad.bestuurlijkeinformatie.nl/Document/View/c6a3338a-46c7-4c66-a17b-84eca1dd0e73>

## / 2 Methode

We hebben de onderzoeksvragen uitgewerkt in een onderzoeksopzet op hoofdlijnen. Na akkoord op deze onderzoeksopzet is deze, in afstemming met de begeleidingscommissie, verder verfijnd en geoperationaliseerd. In dit hoofdstuk beschrijven we de gehanteerde onderzoeksopzet en methoden. We gaan daarbij eerst in op de operationalisatie van de onderzoeksvragen. Vervolgens lichten we de verschillende dataverzamelmethode toe, die we in samenhang hebben ingezet om data uit verschillende bronnen te kunnen combineren en verschillende perspectieven boven tafel te krijgen. Tot slot lichten we toe hoe bevindingen getoetst en geverifieerd zijn.

### **Begeleiding van het onderzoek**

De opdracht is uitgevoerd onder opdrachtgeverschap van de gemeente Lelystad. Daarnaast is een begeleidingscommissie samengesteld. In deze begeleidingscommissie namen zitting:

- ▶ Directeur a.i. sociaal domein Gemeente Lelystad
- ▶ Directeur-bestuurder a.i. Jeugd Lelystad (JEL)
- ▶ Accounthouder JEL vanuit de Gemeente Lelystad

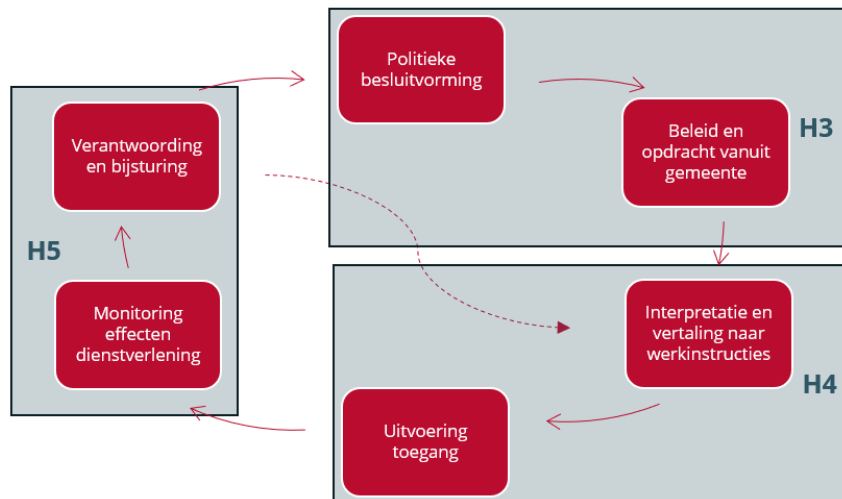
De begeleidingscommissie is vier keer bijeengekomen, om de onderzoeksopzet te toetsen en aan te scherpen en om het conceptrapport te bespreken.

## 2.1 Operationalisatie en leeswijzer rapport

De door een organisatie gerealiseerde dienstverlening kan niet los gezien worden van de context waarin die tot stand komt. Daarom is de dienstverlening van JEL onderzocht in samenhang met de gemeentelijke opdracht, de inrichting van de sturing en de uitvoering in de praktijk. Daarbij is gekeken naar het beleid, de vertaling daarvan naar de uitvoering, de effecten voor kinderen, ouders en gezinnen en de wijze waarop signalen over de dienstverlening de gemeente bereikten en aanleiding gaven tot sturing. Dit is weergegeven in onderstaande figuur, evenals het hoofdstuk waarin de verschillende onderdelen besproken worden.

Het systeem bestaat uit verschillende onderdelen die elkaar beïnvloeden. Om deze invloed beter te begrijpen, beschrijven we de verklarende factoren binnen deze onderdelen die van invloed kunnen zijn op de dienstverlening. Het kan daarbij gaan om structurele factoren, zoals de financiële ruimte of de juridische constructie, die van invloed zijn op de wijze waarop het gemeentelijke beleid en de opdracht in de uitvoering vorm krijgen. Daarnaast kunnen ook culturele factoren, zoals opvattingen over goede dienstverlening of samenwerking, een rol spelen.

In onderstaande figuur is dit schematisch weergegeven. Er is ook te zien in welk hoofdstuk welk onderdeel besproken wordt.



Figuur 1. Factoren dienstverlening JEL

## 2.2 Dataverzameling

De beantwoording van de onderzoeksvragen is gebaseerd op verschillende bronnen en onderzoeksmethoden. AEF heeft een **bureaustudie** uitgevoerd naar relevante documenten en beschikbare data, **interviews** gehouden met een brede groep betrokken partijen en een **verdiepend casusonderzoek uitgevoerd**, waarbij onder meer dossiers, klachten en bezwaren zijn geanalyseerd. We hebben in het onderzoek steeds de data uit verschillende bronnen gecombineerd om de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek te verhogen (data-triangulatie) en vanuit meerdere perspectieven inzicht te verkrijgen in het functioneren van de dienstverlening van JEL. In de volgende paragrafen worden de verschillende onderdelen van de dataverzameling toegelicht.

### 2.2.1 Bureaustudie

Om een eerste beeld te krijgen van de uitgangspunten op papier en van wat reeds bekend is over de dienstverlening van JEL, hebben we bij de gemeente en JEL **relevante documentatie** opgevraagd en bestudeerd, waaronder:

- ▶ De initiële opdracht aan JEL: raadsstukken, overeenkomsten, inrichtingsplannen, relevante beleidskaders, inkoopstukken etc.
- ▶ Werkinstructies: procesbeschrijvingen en andere documenten waarin is vastgesteld hoe JEL uitvoering diende te geven aan de opdracht.
- ▶ Verantwoording: hoe JEL verantwoording aflegde aan de aandeelhouder (KPI's, stukken aandeelhoudersvergaderingen).
- ▶ Evaluaties: eerdere onderzoeken die zijn gedaan naar de dienstverlening, zoals cliëntervaringsonderzoeken, rapportages Jeugdstem, Meldpunt Jeugdhulp Lelystad etc.
- ▶ Documenten ter onderbouwing van bevindingen: gemaakte afspraken, verslagen van overleggen, mailwisselingen over specifieke onderwerpen.

Daarnaast hebben we naar aanleiding van interviews documenten ontvangen van ketenpartners ter onderbouwing van uitspraken in interviews.

In februari 2026 zijn een aantal mappen met bestanden van JEL gewist. Deze documenten waren niet te reconstrueren door de gemeente en konden dus ook niet aan de onderzoekers overhandigd worden. Een deel van deze documenten hebben we nog wel via de gemeente of de voormalig directeur-bestuurder ontvangen, maar een deel ook niet. Bevindingen hierover zijn dus gebaseerd op een combinatie interviews, mailwisselingen, documenten over rechtszaken tegen JEL of de gemeenten door ketenpartners, gespreksverslagen en documenten met afspraken over werkwijzen.

Ook hebben we **data** geanalyseerd met als doel om patronen te kunnen identificeren. Denk aan:

- ▶ Data m.b.t. jeugdhulp: aantallen en kosten verwijzingen per perceel en per verwijzer, op basis van data van de gemeente, JEL en het CBS.
- ▶ Financiële data: begrotingen en jaarrekeningen van JEL en het bredere taakveld Jeugd van de Gemeente Lelystad.
- ▶ HR data, met betrekking tot instroom en uitstroom en samenstelling personeelsbestand JEL.

Naar aanleiding van bevindingen hebben we waar relevant juridische grondslagen getoetst in wet- en regelgeving. Een aantal hiervan hebben we getoetst bij juristen van Victor Advocaten in het kader van de lopende juridische ondersteuning die zij bieden aan de gemeente.

## 2.2.2 Interviews

Om zicht te krijgen op de dienstverlening van JEL en de context waarbinnen deze tot stand kwam, hebben we semigestructureerde interviews gehouden met een brede groep betrokkenen:

- ▶ Elf (oud-)medewerkers van JEL, waarvan drie schriftelijk.
- ▶ Elf personen van de gemeente Lelystad, waaronder een directeur, een wethouder, een aantal teamleiders en beleidsadviseurs.
- ▶ Negentien ketenpartners, vanuit het voorveld, verwijzers, vrijwillig en gedwongen kader.
- ▶ Vijf ouders voor verdiepend casusonderzoek (zie volgende paragraaf).
- ▶ Een ouder telefonisch over diens ervaringen met JEL.

De selectie van gesprekspartners is afgestemd op het doel om verschillende perspectieven op de dienstverlening te bevragen. Voor de ketenpartners is, in afstemming met de opdrachtgever, een selectie gemaakt van organisaties uit de verschillende schakels van de jeugdhulpketen en de verschillende percelen binnen het vrijwillig kader. Binnen de gemeente Lelystad zijn medewerkers geïnterviewd die vanuit hun functie het meest betrokken waren bij de opdracht aan en sturing van JEL. Deze selectie is tot stand gekomen in afstemming met de ambtelijk opdrachtgever.

Elke gesprekspartner ontving van tevoren een leidraad met de gespreksonderwerpen. In het gesprek zelf was er ruimte voor zowel deze gespreksonderwerpen als inbreng van deze gesprekspartners zelf. De onderzoekers hebben tijdens de gesprekken notities gemaakt, en deze gebruikt om niet-herleidend en op hoofdlijnen te kunnen rapporteren. Hiermee is de anonimiteit van gesprekspartners en het vertrouwelijke karakter van de gesprekken gewaarborgd. Dit was noodzakelijk, omdat een aantal personen aangaf anders niet in gesprek te willen gaan.

We hebben ons er tijdens het onderzoek voor ingezet om alle perspectieven op te halen, van zowel mensen die positief als negatief naar de organisatie kijken. Dit geldt zeker waar het (oud)-medewerkers van JEL betreft. Op dit moment zijn veel medewerkers van JEL echter ziekgemeld. Daarnaast is het verloop in de organisatie de afgelopen jaren hoog geweest. We denken dat we een voldoende gebalanceerd beeld hebben opgehaald met de volgende input:

- ▶ Voor de interviews met (oud-)medewerkers van JEL zijn medewerkers benaderd die gedurende de onderzoeksperiode bij JEL werkzaam waren. Daarnaast zijn via JEL recent vertrokken medewerkers benaderd, voor zover zij niet ziekgemeld waren. Een deel van de benaderde (oud)medewerkers heeft deelgenomen aan het onderzoek; een ander deel heeft hiervan afgezien.
- ▶ In overleg met de bedrijfsarts zijn geen medewerkers actief benaderd die ziekgemeld waren. Medewerkers die zich tijdens hun ziekte uit eigen beweging meldden en aangaven te willen deelnemen, zijn wel geïnterviewd. Een deel van deze medewerkers hebben wegens hun belastbaarheid verzocht schriftelijk te mogen reageren. Deze mogelijkheid hebben we ze geboden.
- ▶ De voormalig directeur-bestuurder is in eerste instantie niet actief benaderd, omdat zij ten tijde van het onderzoek niet meer in dienst was en het onderzoek zich richt op de organisatie en niet op haar als persoon. Nadat de voormalig directeur-bestuurder zelf kenbaar had gemaakt aan het onderzoek te willen bijdragen, is zij alsnog in de gelegenheid gesteld haar perspectief te geven. Hiervoor is een uitgebreide gespreksleidraad opgesteld, die zij schriftelijk heeft beantwoord. Deze inbreng, en haar reactie op enkele verhelderende vragen, is meegenomen in het onderzoek.

De schriftelijke antwoorden van de voormalig directeur-bestuurder en een deel van de ziekgemelde medewerkers zijn niet alleen inhoudelijk grotendeels congruent met elkaar, maar bevatten op onderdelen ook dezelfde zinsneden en woordkeuzes. Het is ons daarom niet duidelijk of deze antwoorden onafhankelijk van elkaar gegeven zijn. We hebben deze schriftelijke reacties daarom niet als volledig onafhankelijke bronnen behandeld in het onderzoek, maar we hebben ze wel meegenomen.

## 2.2.3 Casusonderzoek

Naast de bureaustudie en interviews heeft AEF een verdiepend casusonderzoek uitgevoerd. Het doel hiervan was om de dienstverlening vanuit het perspectief van kinderen, ouders en gezinnen te reconstrueren en te toetsen aan de beschikbare dossierinformatie. Het betrof gedetailleerd casusonderzoek d.m.v. gesprekken en dossieronderzoek bij een beperkt aantal casussen. Hiervoor zijn ouders benaderd die zich gemeld hadden bij de gemeente, via ketenpartners en via JEL. Daarnaast hebben we twee ouders benaderd die we gesproken hebben in een onderzoek over ouderbetrokkenheid bij de aanpak van jeugdcriminaliteit voor de gemeente Lelystad en daarin aangegeven hadden dat zij contact hadden gehad met JEL.

### Werkwijze casusonderzoek ouders

De werkwijze voor het casusonderzoek was als volgt:

- ▶ Eerst voerden we een telefonisch gesprek om te toetsen of de casus geschikt was door te kijken of de ervaringen betrekking hadden op de dienstverlening van JEL en binnen de geëvalueerde periode vielen.
- ▶ Vervolgens zijn de ouders gevraagd toestemming te verlenen voor inzage in hun dossier bij JEL. Indien toestemming werd verleend, heeft AEF het dossier bij JEL opgevraagd. Met deze ouders bespraken we de ervaringen vervolgens in meer detail, werkten deze uit aan de hand van een tijdlijn en legden deze naast het dossier van JEL. Op die manier konden we ervaringen waar mogelijk onderbouwen, verklaren of nuanceren. Ouders hebben indien relevant ook andere documenten aangeleverd.
- ▶ Ook de ouders die geen toestemming gaven om hun dossier op te vragen hebben we uitgebreid gesproken over hun ervaringen. Waar mogelijk zijn deze ervaringen onderbouwd met mailwisselingen en andere documentatie die de ouders zelf aanleverden.

- ▶ We hebben zes ouders gesproken, waarvan we vier dossiers hebben kunnen bestuderen<sup>2</sup>. De ervaringen van deze ouders en de dossierinformatie zijn op een beveiligde locatie bewaard, niet-herleidbaar verwerkt in dit rapport en worden na afronding van het onderzoek verwijderd, conform de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG).

## Aanvullingen vanuit andere bronnen

De casussen bieden verdiepend inzicht in de dienstverlening vanuit het perspectief van individuele gezinnen. Tegelijkertijd vormen zes gesprekken en vier bestudeerde dossiers geen representatieve steekproef. Daarom is het casusonderzoek vanaf de start van het onderzoek aangevuld met:

- ▶ Analyse van bezwaren en beroepen over de dienstverlening van JEL uit de periode 2024-2025. Deze analyse maakte onderdeel uit van het onderzoek en liep parallel aan het casusonderzoek. Victor Advocaten heeft de klachten en bezwaren in opdracht van de gemeente geordend en geanonimiseerd met AEF gedeeld. AEF heeft deze vervolgens geanalyseerd om patronen te identificeren die het niveau van individuele casussen overstijgen. We hadden daar ook graag alle klachten bij betrokken, maar deze zijn grotendeels gewist van de computers van JEL<sup>3</sup> en daarom niet te achterhalen. Wel zijn nog enkele klachten achterhaald die bekend waren bij de gemeente. Die zijn meegenomen.
- ▶ Geanonimiseerde casusbeschrijvingen van ketenpartners ter toets en verbreding. Het betrof casussen die deze organisaties reeds vóór de start van het onderzoek hadden gebundeld om signalen over de dienstverlening onder de aandacht te brengen.

Gezamenlijk omvatten het dossieronderzoek, de analyse van klachten en bezwaren en de casusbeschrijvingen van ketenpartners 113 casussen. De rode draden uit deze casussen vormen een belangrijke bron voor de bevindingen in dit rapport.

Veel van het casusonderzoek heeft betrekking op situaties waarin betrokkenen aanleiding zagen een klacht, bezwaar of negatief signaal af te geven. Deze bevatten dus een *bias* en geven geen representatief beeld van de dienstverlening van JEL. De bevindingen uit deze onderdelen zijn daarom in samenhang gezien met andere onderzoeksactiviteiten (zoals het bredere cliënttevredenheidsonderzoek ter aanvulling van het cliëntperspectief, en toetsing op basis van de input vanuit andere respondenten zoals aanbieders en medewerkers van JEL).

## 2.3 Verifiëren bevindingen

Uit de verschillende bronnen hebben we rode draden geïdentificeerd: terugkerende patronen die op basis van meerdere bronnen naar voren kwamen. Rode draden zijn alleen opgenomen in dit rapport indien deze konden worden onderbouwd met meerdere gesprekspartners, data en/of documentatie.

De rode draden zijn op verschillende manieren geverifieerd:

- ▶ Waar het werkwijzen van JEL betrof hebben we deze rode draden teruggelegd aan het huidige management van JEL. Gezien de huidige situatie van de organisatie waarin het management ad interim ingevuld wordt en veel medewerkers ziekgemeld zijn, kon hier beperkt antwoord op gegeven worden.
- ▶ We hebben de conceptbevindingen gepresenteerd tijdens een medewerkersbijeenkomst van JEL. De ontvangen feedback is, voor zover deze kon worden geverifieerd, verwerkt in het rapport.

---

<sup>2</sup> Sommige ouders wilden alleen met ons spreken als we het dossier niet zouden opvragen bij JEL, uit angst voor repercussies

<sup>3</sup> Volgens het gemeentelijk logsysteem in februari 2026

- ▶ Specifieke onderdelen hebben we nagevraagd of getoetst bij de relevante gesprekspartners, bijvoorbeeld als we tegenstrijdigheden of nieuwe informatie tegenkwamen.
- ▶ Het rapport als geheel is getoetst door de begeleidingscommissie.
- ▶ Waar passages de persoonlijke rol van betrokkenen raakt, zijn deze passages voorgelegd voor correcties of een zienswijze. Dit is toegelicht in de bijlage.

## / 3 Achtergrond en opdracht JEL

Om het functioneren van JEL te kunnen evalueren, beginnen we bij de opdracht van de organisatie en de wijze waarop zij hieraan uitvoering geeft. Daarom beschrijven we in dit hoofdstuk de opdracht, de context waarin deze is ontstaan, de organisatie en de cliëntaantallen van JEL in relatie tot de brede jeugdhulp.

### 3.1 Politieke besluitvorming

Tot 2021 was de toegang tot jeugdhulp in Lelystad georganiseerd in het Jeugd- en Gezinsteam (JGT), dat zelf ook ondersteuning bood. Kosten bleven stijgen en de gemeente Lelystad concludeerde dat de constructie (coöperatie JGT van zorgaanbieders) in combinatie met de inrichting en werkwijze van JGT onvoldoende bijdroegen aan het sturen op doelmatige jeugdhulp<sup>4</sup>.

#### **De gemeenteraad koos met de aanpak sociaal domein voor versobering en normalisering**

In de Aanpak Sociaal Domein<sup>5</sup> werd gekozen voor versobering van jeugdhulp en het inrichten van een onafhankelijke toegang die geen hulp verleent, wat Jeugd Lelystad (JEL) zou worden. Het besluit van de gemeenteraad van Lelystad op 2 juli 2020<sup>6</sup> was om:

1. De volgende inhoudelijke kaders voor het Nieuw Lelystads Peil<sup>7</sup> binnen het sociaal domein vast te stellen:
  - a. Waar mogelijk is Normalisering het uitgangspunt voor het Sociaal Domein.
  - b. Er vindt een versobering plaats binnen het Sociaal Domein.
2. De volgende veranderingen voor Jeugdzorg door te voeren:
  - a. Voor de positionering van het Toegangsteam te kiezen voor een nieuw scenario E extern team in gemeentelijke handen.
  - b. Voor de inrichting van de toegang te kiezen voor Model A1: voor alle hulpvragen van enkelvoudige tot meervoudige problematiek.  
[...]
  - e. Een stedelijke stevige toegang en regie in te richten waarvoor we € 2 miljoen beschikbaar stellen en de toegang en regie per 1 juli 2021 organiseren in een nieuw op te richten gemeentelijk B.V..  
[...]
  - g. Met inachtneming van bovenstaande veranderingen het budget voor Jeugdzorg voor 2021 t/m 2024 vast te stellen op resp. € 31,4 miljoen, € 31,1 miljoen, € 29,8 miljoen en € 29,2 miljoen.

<sup>4</sup> Zie voor meer context het rapport van Radar advies

<sup>5</sup> De [Aanpak Sociaal Domein](#) bevat de invulling van de vastgestelde kaders voor het Sociaal domein over de jaren 2019-2022

<sup>6</sup> [Agenda Lelystad - Raadsvergadering Raadsvergadering 2 juli 2020 donderdag 2 juli 2020 19:00 - 23:00 - iBabs Publieksporaal](#)

<sup>7</sup> In de [Aanpak Sociaal Domein](#), p.12 wordt het Nieuw Lelystads Peil geïntroduceerd, waarin normalisering en versobering het uitgangspunt zijn. Het kan geduid worden als meer opvangen door de inwoner zelf, meer in groepen en een verandering naar minder, kortere en doelgerichtere individuele trajecten.

Dit voorstel werd in juli 2020 met 54% van de stemmen aangenomen. Er waren moties om de bezuinigingen als onderdeel van Nieuw Lelystads Peil te beperken, maar deze werden niet aangenomen.

## **Eind 2020 werd het Transitieplan van JGT naar JEL aangenomen**

Over het transitieplan, waarin werd uitgewerkt hoe JGT over zou gaan naar Jeugd Lelystad (JEL) en waarin de bezuinigingsopdracht in meer detail stond uitgewerkt, werd positief besloten door het College. De Raad gaf geen wensen of bedenkingen mee:

De raad van de gemeente Lelystad,  
op voorstel van het college van de gemeente Lelystad d.d. 1 december 2020;

### **BESLUIT:**

Geen wensen en bedenkingen kenbaar te maken bij het bijgevoegde Transitieplan overgang naar Jeugd B.V.

De inhoud van het transitieplan beschrijven we in de volgende paragraaf (3.2).

## **De raad had geen bedenkingen bij het BV-construct**

Als rechtsvorm voor de onafhankelijke toegang werd besloten tot de oprichting van een besloten vennootschap (BV), waarbij de gemeente 100% aandeelhouder werd en de BV verantwoording aflegt aan de Aandeelhoudersvergadering (AVA). Daarmee valt JEL onder het College van B&W en niet onder de gemeenteraad. Vanuit het perspectief van de gemeente gaf dit meer sturing dan het JGT-construct, omdat dit één organisatie betrof met een duidelijke opdracht en sturing vanuit het College<sup>8</sup>. In maart 2021 gaf de raad geen wensen of bedenkingen mee aan het College naar aanleiding van de Akte van oprichting<sup>9</sup>:

De raad van de gemeente Lelystad,  
op voorstel van het college van de gemeente Lelystad d.d. 16 februari 2021;

### **BESLUIT:**

Geen wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen inzake het besluit tot oprichting van de besloten vennootschap Jeugd BV op basis van de akte van oprichting.

## **In 2022 vroeg de Gemeenteraad het College om zorg te dragen voor integrale sturing op JEL**

Begin 2022 kwam het rapport Code Rood voor de Jeugdzorg van de Rekenkamer uit.<sup>10</sup> Hierin werd geconcludeerd dat keuzes in de inrichting en organisatie van jeugdhulp vanuit de gemeente ertoe hebben geleid dat het gemeentebestuur steeds minder sturingsmogelijkheden had, er fouten waren gemaakt door alle partijen en er rigoureuze organisatiewijzigingen werden opgelegd die zonder betrokkenheid van ketenpartners tot stand kwamen, waarbij doelen en procesafspraken niet voldoende waren uitgewerkt.

---

<sup>8</sup> Dit staat in het Transitieplan van 30 november 2020.

<sup>9</sup> [Document Lelystad - 58. raadsbesluit Akte van Oprichting Jeugd BV.docx - iBabs Publieksporaal](#)

<sup>10</sup> [Document Lelystad - 276. Raadsbesluit Code Rood voor de jeugdzorg.docx - iBabs Publieksporaal](#)

Naar aanleiding van dit rapport vroeg de Raad op 27 januari 2022 aan het College<sup>11</sup>:

- inzichtelijk te maken op welke manier JEL evenwichtig is georganiseerd met aandacht voor zowel vorm, als beleidsinhoud, relaties en proces en dit voorjaar 2022 met de raad te bespreken;
- nieuwe of gewijzigde afspraken met JEL vanuit het belang van een goede opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie te allen tijde schriftelijk vast te leggen;
- ervoor te zorgen dat belanghebbenden (stakeholders zoals bijv zorgorganisaties of cliëntenraad) betrokken blijven worden bij beleidskeuzes op het gebied van jeugdzorg in een adviseerende rol, en de Raad actief te informeren over de wijze waarop dit gebeurt;
- blijvend zorg te dragen voor integrale sturing en controle op JEL, jeugdzorgaanbieders en de ambtelijke organisatie van de gemeente Lelystad, en de Raad actief te informeren over de wijze waarop dit gebeurt;
- in samenspraak met de raad beleidsindicatoren (KPI's) te ontwikkelen waarmee de Raad effectief kan controleren of wordt voldaan aan de gestelde kaders op het gebied van jeugdzorg, en op basis daarvan periodiek een KPI-rapportage ter informatie voor te leggen aan de Raad;
- de manier waarop de governance op de jeugdzorg is ingericht en functioneert periodiek te evalueren, waarbij alle belanghebbenden - waaronder in ieder geval ook de hulpontvangers (ouders/verzorgers/jeugdigen) - worden betrokken;
- twee jaar na de datum van dit raadsbesluit verantwoording af te leggen aan de Raad over de opvolging en afdoening (doorwerking) van dit raadsbesluit.
- een ombudsfunctie in te richten voor de jeugdzorg waar zorgvragers terecht kunnen wanneer zij vastlopen in het systeem (toegang en regie) van de jeugdzorg;

Daarnaast sprak de Raad zelf het voornemen uit om:

- ervoor te zorgen dat belanghebbenden (zoals bijv. de cliëntenraad, JEL of (jeugdhulpaanbieders) betrokken blijven worden bij kaderstelling op het gebied van jeugdzorg in een adviseerende rol;
- alternatieve manieren toe te passen om de informatievoorziening van de Raad te versterken, bijvoorbeeld door rondetafelgesprekken met deskundigen en belanghebbenden in de jeugdzorg;
- nieuwe kaders of wijzigingen in bestaande kaders altijd te (laten) toetsen op uitvoerbaarheid, controleerbaarheid en doelmatigheid, vóór vaststelling door de Raad, om te voorkomen dat onhaalbare eisen worden gesteld;
- de kaderstellende en controlerende bevoegdheden van de Raad meer structureel in te zetten om meer grip te krijgen op de beleidsuitvoering op het gebied van jeugdzorg;
- waar nodig incrementeel bij te sturen, binnen de al vastgestelde kaders voor de jeugdzorg om te rigoureuze ingrepen in de jeugdzorg te vermijden.

## **In 2024 werd de koers voor jeugdzorg in Lelystad aangescherpt met het Knoppenplan**

Op 15 oktober 2024 heeft de gemeenteraad met het Knoppenplan<sup>12</sup> de koers voor de jeugdzorg in Lelystad aangescherpt. Hoewel dit plan geen onderdeel uitmaakte van de oorspronkelijke opdracht

<sup>11</sup> [Document Lelystad - 276.A. CU - Rekenkamerrapport Code Rood Jeugdzorg - v2.docx - iBabs Publieksporaal](#)

<sup>12</sup> [Knoppenplan Jeugdzorg Lelystad](#)

aan JEL, geeft het wel richting aan de verdere ontwikkeling van de toegang tot jeugdhulp en de wijze waarop de gemeente de uitvoering daarvan voor ogen zag. Het Knoppenplan beschrijft de richting van maatregelen die moet bijdragen aan een toekomstbestendig jeugdstelsel. Daarbij worden drie centrale doelstellingen geformuleerd: in 2028 hebben minder jeugdigen jeugdhulp nodig, groeien meer jeugdigen thuis of zo thuis mogelijk op en is het aantal jeugdigen dat verblijfszorg ontvangt verder afgenomen.

Het Knoppenplan beschrijft daarnaast de volgende uitgangspunten:

- ▶ **Gezin in de lead.** Ouders zijn primair verantwoordelijk voor de opvoeding van hun kinderen. Het (eigen) netwerk ondersteunt waar mogelijk en professionals worden aanvullend ingezet wanneer dat nodig is.
- ▶ **Normaliseren.** Uitdagingen en problemen horen bij het opgroeien en opvoeden en zijn in veel gevallen tijdelijk van aard. Met dit referentiekader beoogt de gemeente ouders inzicht te geven in wat zij zelf kunnen en moeten oppakken en wanneer professionele ondersteuning noodzakelijk is.
- ▶ **Versterken van het voorveld.** De gemeente zet in op het versterken van de algemene voorliggende voorzieningen. Deze voorzieningen zijn laagdrempelig en direct toegankelijk, zodat jeugdigen en ouders eerder passende ondersteuning kunnen ontvangen zonder inzet van specialistische jeugdhulp.
- ▶ **Meer inzet op lichte jeugdhulp.** Volgens het Knoppenplan kan voor een deel van de jeugdigen basis-ggz of andere lichte jeugdhulp volstaan. In de praktijk wordt nog vaak naar de specialistische jeugdhulp verwezen.
- ▶ **Terugdringen van specialistische jeugdhulp.** Specialistische jeugdhulp moet doelgerichter worden ingezet, aangezien er toename is van diagnostisering en medicalisering. Daarbij wordt opgemerkt dat ook andere verwijzers dan JEL jeugdigen kunnen verwijzen naar specialistische jeugdhulp.
- ▶ **Effectieve en tijdelijke jeugdhulp.** Jeugdhulp wordt alleen ingezet wanneer dit noodzakelijk is en gericht is op het behalen van resultaten. Tegelijkertijd wordt opgemerkt dat van veel interventies nog onvoldoende bekend is wat de effectiviteit is.
- ▶ **Beperken van verlengingen.** Jeugdhulp is in principe tijdelijk. In contracten is vastgelegd hoe lang zorg mag duren. De gemeente monitort verlengingen per aanbieder en per product en gebruikt deze informatie in gesprekken met aanbieders.
- ▶ **Nee, tenzij.** Het 'Nee, tenzij'-principe gaat niet over de vraag om hulp of zorg, maar om strikte toepassing van afspraken en contracten.

Deze knoppen kunnen leiden tot hogere kwaliteit van jeugdhulp voor jeugdigen, doordat er zo min mogelijk gemedicaliseerd wordt en jeugdigen zoveel mogelijk jongeren thuis opgroeien. In het raadsvoorstel wordt benadrukt dat het anders kijken naar jeugdzorg noodzakelijk is om de zorg te verbeteren én financieel beter beheersbaar te maken<sup>13</sup>. Tegelijkertijd wordt in het uiteindelijke Knoppenplan, met name bij de knoppen rondom specialistische jeugdhulp, kostenbeheersing als doel benadrukt.

Het knoppenplan is unaniem aangenomen door de gemeenteraad. Voornaamste discussiepunten zaten rondom de striktheid van sommige knoppen, zoals "gezin in de lead". Bij de ontwikkeling van het Knoppenplan heeft de raad nog meegegeven<sup>14</sup>:

---

<sup>13</sup> [Document Lelystad - 24.327 RV Uitgangspunten knoppenplan jeugdzorg Lelystad - iBabs Publieksporaal](#)

<sup>14</sup> [Document Lelystad - 24.327 RV Uitgangspunten knoppenplan jeugdzorg Lelystad - iBabs Publieksporaal](#)

Zowel de gemeenteraad als de Cliëntenraad Sociaal Domein vinden het belangrijk dat er ruimte blijft om in individuele gevallen af te wijken van deze regels.

## Samengevat

Met de *Aanpak Sociaal Domein* en het *Nieuw Lelystads Peil* koos de gemeente Lelystad voor een andere inrichting van de toegang tot jeugdhulp. Daarbij stonden normaliseren, het versterken van de eigen kracht van inwoners en het beter benutten van algemene voorzieningen centraal. De gemeente beoogde de toegang tot specialistische jeugdhulp doelmatiger in te richten, de instroom naar specialistische jeugdhulp te beperken, hulptrajecten waar mogelijk te verkorten en de jeugdhulp betaalbaar te houden binnen de beschikbare financiële kaders. Daarbij hoorde een ombuiging op de jeugdzorg van € 5,9 miljoen. Voor de toegang is gekozen voor een onafhankelijke organisatie die vormgegeven werd in een gemeentelijke B.V.: Jeugd Lelystad (JEL). Naar aanleiding van een kritisch rapport van de Rekenkamer heeft de Gemeenteraad een aantal vragen gesteld aan het college om de dienstverlening bij JEL te borgen en zelf het voornemen uitgesproken om stakeholders meer te betrekken bij beleid en betrokken te blijven bij het jeugdzorgdossier. Met het Knoppenplan is de koers voor normalisering en versobering verder uitgewerkt.

## 3.2 Beleid en opdracht vanuit gemeente

De opdracht aan JEL was gericht op het houdbaar maken van het jeugdstelsel, de kwaliteit te borgen binnen de financiële kaders en te zorgen voor veiligheid in gezinnen. In de Overeenkomst Toegang en Regie Jeugdhulp (hierna: Overeenkomst), artikel 2 wordt omschreven dat JEL:

- a. geen jeugdhulp verleent;
- b. onafhankelijk van aanbieders functioneert;
- c. zich richt op doelmatigheid (kostenefficiënt) en zorgt voor goede kwaliteit binnen de financiële kaders;
- d. borgt dat Jeugdhulp gericht is op eigen kracht, normaliseren, veiligheid en ontwikkeling van de jeugdigen;
- e. kritisch beoordeelt welke vorm van zorg ingezet moet worden door domein breed onderzoek te doen naar de gezinsvraag;
- f. een aanspreekpunt is voor het gezin in het kader van de ontwikkeling en veiligheid van de jeugdige;
- g. zorg draagt voor het borgen/creëren van veiligheid in een gezin/huishouden.

JEL verleent zelf dus geen jeugdhulp, maar is verantwoordelijk voor de toegang tot en regie op jeugdhulp. De organisatie beoordeelt de hulpvraag van kinderen en gezinnen en selecteert vervolgens een aanbieder. Daarmee vormt JEL de schakel tussen de hulpvraag van jeugdigen en gezinnen en de daadwerkelijke inzet van jeugdhulp.

## **Concrete taken waren toegang, regie, waarborgen veiligheid en samenwerken met partners**

In artikel 3 van de Overeenkomst zijn de taken van JEL nader uitgewerkt:

- a) Toegang tot Jeugdhulp, hieronder wordt verstaan:
  - i. het uitvoeren van triage en bepalen of de aanvraag volledig is en doorgezet dient te worden naar professional toegang en regie;
  - ii. advisering over, bepaling en inzetten van een voorziening voor de jeugdigen die daarvoor in aanmerking komen;
  - iii. het doen van goed gemotiveerde en onderbouwde voorstellen tot passende hulpverlening voor kind en gezin;
  - iv. toeleiding van kinderen naar de Raad voor de Kinderbescherming wanneer de veiligheid in het gezin in het geding is;
  - v. en verwerken van de verwijzing die door GI is afgegeven naar een individuele / niet-vrij toegankelijke voorziening.
- b) regie op de verleende Jeugdhulp; door het coördineren en evalueren van de Jeugdhulp;
- c) het houden van zicht en het voeren van de regie op veiligheid van jeugdigen alsmede het borgen/creëren van veiligheid in een gezin/huishouden;
- d) het conform vastgestelde eisen vormen van dossiers;
- e) het proactief en casus gebonden samenwerken met het onderwijs en de veiligheidsketen; en
- f) het afhandelen van overgedragen zorgmeldingen door Veilig Thuis.

Naast bovenstaande taakformulering staan in de Overeenkomst diverse uitgangspunten en verplichtingen opgenomen rondom de uitvoering van de opdracht. Zo is JEL onder meer gebonden aan regionale afspraken, waarbij onder meer wordt verwezen naar procesafspraken met GI's (artikel 6). Ook is expliciet opgenomen dat JEL zich maximaal inspant om bij te dragen aan het behalen van financiële doelstellingen van de gemeente Lelystad (artikel 7).

### **JEL kreeg daarbij het mandaat om te beschikken en verzoeken aan de RvdK te doen**

Begin 2022 kreeg de directeur van Jeugd Lelystad het formele mandaat om te beschikken op basis van de Jeugdwet, verordening Jeugdhulp Lelystad en vigerende beleidsregels vanuit de gemeente Lelystad. Daarbij werd ook het mandaat voor verzoeken aan de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK) te doen.

Burgemeester en wethouders van gemeente Lelystad maken hierbij bekend dat zij op 25 januari 2022 hebben besloten om de directeur van Jeugd B.V. Lelystad te mandateren voor het beschikken op verzoeken ingevolge de Jeugdwet, de vigerende verordening Jeugdhulp Lelystad en de vigerende Beleids- en nadere regels Jeugdhulp Lelystad.

Tevens heeft het college van burgemeester wethouders van gemeente Lelystad op 25 januari 2022 besloten om de directeur Jeugd B.V. gemeente Lelystad te mandateren voor het doen van VTO's (Verzoeken tot Onderzoek) en VTB's (Verzoeken tot Bespreking) aan de Raad voor de Kinderbescherming.

Het college heeft dit besluit genomen omdat Jeugd BV (JEL) vanaf juli 2021 verantwoordelijk is voor het beschikken op aanvragen en verzoeken voor Jeugdhulp. Zij zijn daarom ook meer betrokken op de inhoud van een aanvraag. De gemeente blijft verantwoordelijk voor beleid en uitvoering Jeugdhulp.

## **De Overeenkomst bevat ook een aantal aanvullende verplichtingen**

In artikel 7 van die Overeenkomst worden naast de taken ook een aantal aanvullende verplichtingen genoemd voor JEL. Deze zijn:

1. Aanvullend op de zaken waarvan JEL moet weten dat deze voortvloeien uit een goede uitvoering van deze Overeenkomst, is JEL gehouden:
  - a. te werken volgens: de GIZ-methodiek; de meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling en gebruikt de Verwijsindex (ESAR) risicojongeren; de Routekaart zoals opgenomen in bijlage 2.
  - b. door Veilig Thuis overgedragen zorgmeldingen op te pakken, door het borgen van de veiligheid in het gezin / huishouden en indien nodig toeleiden naar (specialistische vormen van) ondersteuning, hulpverlening en behandeling gericht op het wegnemen van de risicofactoren van huiselijk geweld en kindermishandeling;
  - c. te handelen binnen de Regionale afspraken;
  - d. de gemeente te adviseren inzake de aangevraagde individuele voorziening, of deze verleend dient te worden, het aantal uren, frequentie en vorm;
  - e. op eerste verzoek alle informatie te verstrekken nodig voor de behandeling van bezwaar en (hoger) beroep (in kort geding).
  - f. aan de Gemeente onverwijld uit eigen beweging mededeling te doen van alle feiten en omstandigheden waarvan het voor JEL redelijkerwijs duidelijk moet zijn dat deze van invloed zijn op de uitvoering van deze Overeenkomst
  - g. op basis van de kwaliteitseisen zoals vastgelegd in de KPI's, beschikbaar- en bereikbaar te zijn door een op door JEL zelf te bepalen wijze.
  - h. de client op zorgvuldige en begrijpelijke wijze relevante informatie te verstrekken met betrekking tot: de individuele voorziening, de wijze van uitvoering van de individuele voorziening, specificaties en deskundigheden van de hulpverleners, weigeren of beëindigen van individuele Jeugdhulp, de financiële aspecten, de klachtenafhandeling, de privacy van client, de rechten en inspraakmogelijkheden.
2. JEL verwijst de client naar andere informatiebronnen, voor zover deze informatie niet door JEL verstrekt kan worden en van belang is voor de Jeugdhulp die aan de client geboden wordt. Hierbij kan men onder andere denken aan, zonder dat het een uitputtende opsomming betreft, informatie over een PGB.
3. JEL spant zich maximaal in om bij te dragen aan het behalen van de financiële doelstellingen van de Gemeente.
4. JEL draagt samen met de Gemeente zorg voor een toeleiding en regie tegen zo laag mogelijke kosten met inachtneming van de (kernelementen uit) de kadernota sociaal domein (bijlage 5) en Aanpak Sociaal Domein (bijlage 6).

Hieruit komt naar voren dat JEL niet alleen gehouden was aan het deugdelijk uitvoeren van de toegangsfunctie en het waarborgen van veiligheid binnen gezinnen, maar ook aan financiële doelstellingen van de gemeente (lid 3 en 4).

## De overeenkomst benoemt ook een jaarlijkse evaluatie

In de overeenkomst is afgesproken dat jaarlijks geëvalueerd werd. Deze evaluatie had niet alleen betrekking op JEL zelf, maar ook op het bredere jeugdstelsel. Zo waren ook het totale aantal jeugdhulp-indicaties in de gemeente en veelvoorkomende problematiek in scope.

ART. 15: Partijen evalueren jaarlijks;

- deze Overeenkomst;
- het functioneren van JEL;
- verhouding aantal Jeugdhulp indicaties in de gemeente Lelystad ten opzichte van het landelijk gemiddelde;
- verhouding meest voorkomende problematiek in de gemeente Lelystad ten opzichte van het landelijk gemiddelde;
- de wachtlijst bij JEL;
- de KPI's;
- kwaliteitsborging, registratie en monitoring van de geleverde KPI's

## In het Transitieplan werd een expliciete bezuinigingsopdracht meegegeven aan JEL

In artikel 7 van de Overeenkomst stond dat JEL zich maximaal diende in te spannen om bij te dragen aan de financiële doelstellingen van de Gemeente. In het Transitieplan Jeugdzorg van 30 november 2020 (dus voor de oprichting van JEL) dat op 1 december 2020 door de Raad goedgekeurd is<sup>15</sup> wordt de overgang van JGT naar JEL in meer detail beschreven. Hier wordt ook een expliciete bezuinigingsopdracht vermeld en worden de geplande besparingen tussen 2021 tot en met 2024 toegelicht: 5,9 miljoen euro, opgesplitst in twee delen:

- ▶ **3,3 miljoen euro door de toegang** (Jeugd BV), waarvan 2,3 miljoen euro direct is bespaard in 2021 door de andere opzet van de toegang<sup>16</sup>. Daardoor resteerde een additionele 1 miljoen besparing tussen 2022 en 2024. Deze werd onderbouwd door de aanname dat de formatie zou meebewegen met een verwachte afname van de caseload (door normaliseren en betere regie).
- ▶ **2,6 miljoen euro door een besparing op de zorgkosten**. Hiervan was 1,2 miljoen besparing reeds ingeboekt voor 2021, door de inzet van een toetser die acht ton in acht maanden had bespaard in 2020 door beschikkingen te toetsen. Daarmee resteerde 1,4 miljoen euro voor de periode 2021-2024. Deze achtte de gemeente realistisch door de werkwijze van de toetser te implementeren bij JEL, in combinatie met de kort daaropvolgende herverkaveling en aanbesteding van het lokale jeugdhulpaanbod.

In het Transitieplan werden deze besparingen als haalbaar ingeschat:

Het is reëel te verwachten dat de geplande besparingen haalbaar zijn.

Op de zorgkosten door o.a.:

- De kennis, kunde en vaardigheden die worden opgedaan met inzet van een toetser, inclusief de besparing van €800.000,- in 8 maanden. (Dit kan niet worden geëxtrapoleerd naar 2024, maar geeft wel aan dat de reële basis waar regie en toegang op wordt ingezet lager is dan die van het JGT en deze daling zetten wij voorzichtig voort.)
- Het in de Aanpak Sociaal Domein opgenomen bedrag van €500.000,- per jaar structureel voor

<sup>15</sup> [Document Lelystad - Transitieplan - iBabs Publieksporaal](#)

<sup>16</sup> Waarbij JEL alleen de toegang en regiefunctie bekleedt en niet zelf hulpverleent zoals bij JGT het geval was

de versterking van de preventieve inzet en het versterken van de basis, waardoor kan worden verwacht dat het aantal casussen voor toegang en regie zal afnemen.

- Het feit dat landelijk al enige tijd sprake is van een dalende instroom.
- Het versterken van de regiefunctie; er wordt onderscheid gemaakt tussen regiezaken en basiszaken die geen regie nodig hebben.
- De recent gestarte Jeugdprofessionals bij de Huisartsen (JPH) die bijdragen aan afname van de instroom/caseload specialistische zorg.
- Het terugverwijzen naar juiste wetgeving -Zorgverzekeringswet, Wlz of Wmo- of onderwijs.
- Geen hulpverlening verlenen: van doen wat nodig is naar niet doen wat niet nodig is.
- Via de nieuwe aanbestedingen sluit de productencatalogus beter aan op de hulpvraag.

Op de toegang en regie omdat in de begroting voor de Jeugd BV:

- Ruimte zit voor meebewegen met de caseload via een flexibele schil
- Een post van € 250.000 per jaar is opgenomen voor onvoorzien
- Bij doorrekening van de geïndiceerde functieschalen is gerekend met de worst case variant.

Hieruit volgt een nadere invulling van de inhoudelijke opdracht aan JEL:

- ▶ Het scherp toetsen van beschikkingen, conform de werkwijze die met een externe toetser<sup>17</sup> ingevoerd was.
- ▶ Het beperken van regie, waarbij scherper gekeken werd naar wanneer regie nodig was en wanneer dat niet zo was.
- ▶ Terugverwijzen naar andere wettelijke kaders als die aan zet zijn.
- ▶ Een scherpere nadruk op welke jeugdhulp wellicht niet nodig is.

### **In het inrichtingsplan werd nader invulling gegeven aan de werkwijze van JEL**

De Overeenkomst beschrijft wat de opdracht aan JEL is. Het inrichtingsplan<sup>18</sup> uit 2021 geeft vervolgens invulling aan hoe deze opdracht moest worden uitgevoerd. Daarbij wordt uitgegaan van een stevige toegang, waarin professionals de hulpvraag integraal onderzoeken, normaliseren waar mogelijk, specialistische jeugdhulp alleen inzetten wanneer dat noodzakelijk is en gedurende het gehele traject regie voeren op de ondersteuning. Ook benadrukt het inrichtingsplan het belang van samenwerking met partners in het sociaal domein en de veiligheidsketen. Daarnaast beschrijft het de werkwijze die professionals volgen bij het onderzoeken van de hulpvraag, het opstellen van een plan en het voeren van regie op de ingezette ondersteuning.

### **Het knoppenplan had geringe invloed op de opdracht en werkwijze van JEL**

De opdracht van JEL is nauw gelieerd aan de uitgangspunten van het knoppenplan. Toch werd deze hier maar beperkt door beïnvloed. In het verslag van een bestuurlijk overleg van 13 maart 2024 tussen de wethouder, directeur-bestuurder en accounthouder JEL van de gemeente lezen we:

Opdracht vanuit college/raad om in Q2 te komen met scenario's om de kosten jeugdhulp meer beheersbaar te maken en te zorgen dat er kwalitatieve jeugdhulp binnen de financiële kaders geleverd kunnen worden. Huidige verordening en beleidsregels jeugdhulp zijn te ruim. [directeur-bestuurder] kan advocaat ernaar laten kijken.

<sup>17</sup> De externe toetser werd later de directeur-bestuurder van JEL.

<sup>18</sup> [Inrichtingsplan Jeugd BV](#). Dit is geschreven door de kwartiermakers van het programmateam bij de gemeente.

Op 3 juli 2024 werd besproken tussen de wethouder, directeur sociaal domein en directeur-bestuurder JEL:

De ombuigingsvoorstellen en de uitkomsten van het knoppenplan raken Jeugd Lelystad niet rechtstreeks. De wethouder spreekt uit dat het de bedoeling is dat er (net zoals Jeugd Lelystad al doet) meer “Nee” gezegd gaat worden gezien de visie van de gemeente Lelystad en de bezuinigingen.

Ook uit interviews blijkt dat JEL in de praktijk al eerder werkte volgens de knoppen die later in het Knoppenplan formeel zijn vastgelegd. Daarmee had JEL de uitgangspunten uit de Aanpak Sociaal Domein eerder geoperationaliseerd.

## Samengevat

De opdracht van JEL is vastgelegd in een de Overeenkomst Toegang en Regie Jeugdhulp. Hierin worden naast de opdracht de taken en verplichtingen van JEL beschreven. Naast een aantal inhoudelijke taken en verplichtingen (zoals het uitvoeren van toegang en regie, verantwoordelijkheden rond veiligheid in gezinnen en samenwerking met ketenpartners) was de opdracht ook om bij te dragen aan het behalen van de financiële doelstellingen van de gemeente. Daarnaast bevatte het Transitieplan een bezuinigingsopdracht met inhoudelijke onderbouwing die een nadere invulling gaf aan de dienstverlening. Hierin werd bijvoorbeeld benadrukt dat naar andere wettelijke kaders verwezen moest worden als die aan zet waren en regie beperkt tot zaken waar het echt nodig was. Het Knoppenplan uit 2024 was voor de gemeente een belangrijke beleidsmatige stap waarmee de koers voor de jeugdzorg in Lelystad werd aangescherpt. Op JEL had dit weinig invloed: hier werd al gewerkt volgens de uitgangspunten van het knoppenplan.

## 3.3 Organisatie

In het eerdergenoemde inrichtingsplan wordt de organisatie van JEL beschreven<sup>19</sup>. Uit het onderzoek blijkt echter dat de organisatie sinds 2021 meerdere wijzigingen heeft ondergaan. Daarbij zijn verschillende functies komen te vervallen of anders ingevuld<sup>20</sup>. Daarom beschrijven we hier de organisatiestructuur en hoe deze zich ontwikkeld heeft.

### Eigenaarschap

JEL is opgericht als Besloten Vennootschap (BV) met de gemeente als enig aandeelhouder. De keuze voor de rechtsvorm (BV) werd gemaakt omdat deze goed paste bij de gewenste verandering naar een scherp afgebakende onafhankelijke rol, zakelijke contractuele relaties en focus op kostenefficiëntie<sup>21</sup>.

Als enig aandeelhouder oefent de gemeente haar aandeelhoudersrol uit via het college van burgemeester en wethouders, dat fungeert als de Algemene Vergadering van Aandeelhouders (AVA). Hiermee heeft de gemeente volgens de oprichtingsstukken<sup>22</sup> "de maximale sturing die mogelijk is bij een

---

<sup>19</sup> [Inrichtingsplan 19 mei 2021](#)

<sup>20</sup> We hebben een overzicht ontvangen van in- en uitstroomdata per jaar en functie dat dit onderbouwt.

<sup>21</sup> Radar rapport, pagina 22

<sup>22</sup> Zie voor meer informatie de Akte van Oprichting Jeugd BV

BV". Er is bewust geen Raad van Commissarissen ingesteld, omdat de toegevoegde waarde hiervan volgens de gemeente nihil is bij één aandeelhouder en hiermee tevens kosten worden bespaard.

Op grond van artikel 160 van de Gemeentewet besluit het college namens de gemeente hoe de aandeelhouder handelt. De gemeenteraad vervult daarbij zijn reguliere controlerende taak ten aanzien van het handelen van het college. De directeur-bestuurder legt verantwoording af aan de Algemene Vergadering van Aandeelhouders (AVA). Belangrijke besluiten over de BV worden in de AVA genomen.

## **Directeur-bestuurder**

JEL wordt bestuurd door een directeur-bestuurder, die eindverantwoordelijk is voor de organisatie en verantwoording aflegt aan de gemeente als enig aandeelhouder. De directeur-bestuurder geeft leiding aan JEL, stuurt op de inhoudelijke ambities die de gemeente Lelystad voor de organisatie heeft geformuleerd en is verantwoordelijk voor de effectieve inzet van medewerkers en middelen.

## **Centraal secretariaat en bedrijfsvoering**

De directeur-bestuurder wordt ondersteund door een compacte staf, bestaande uit het secretariaat en bedrijfsvoering (ICT, HRM en administratie). Deze medewerkers leveren informatie ten behoeve van de sturing en verantwoording van de organisatie. Het centraal secretariaat verzorgde daarnaast de administratieve verwerking van besluiten van jeugdprofessionals, evenals de verwerking van verwijzingen door medisch verwijzers en bepalingen van gecertificeerde instellingen.

## **Medewerker Triage**

Triageprofessionals vormen het eerste inhoudelijke aanspreekpunt voor nieuwe aanvragen. Zij voeren een eerste inventarisatie van de hulpvraag uit, beoordelen de aard, ernst en urgentie van de problematiek en brengen vroegtijdig in kaart of sprake is van signalen van onveiligheid of een bedreigde ontwikkeling van de jeugdige. Op basis van deze triage bepalen zij of een aanmelding door een jeugdprofessional in behandeling wordt genomen. Daarnaast zijn zij verantwoordelijk voor de registratie en administratieve vastlegging van de aanmelding.

## **Jeugdprofessional toegang en regie**

Jeugdprofessionals zijn verantwoordelijk voor het onderzoeken en analyseren van de hulpvraag van jeugdigen en gezinnen. Daarbij brengen zij de problematiek, de eigen kracht van het gezin, het sociale netwerk en de ondersteuningsbehoefte in kaart. Op basis van dit onderzoek stellen zij een onderbouwd adviesrapport op over de meest passende vorm van ondersteuning. Ook zijn dit de professionals die indien noodzakelijk regie voeren op de ingezette specialistische hulp en casusgericht samenwerken met ketenpartners.

## **Praktijkbegeleider**

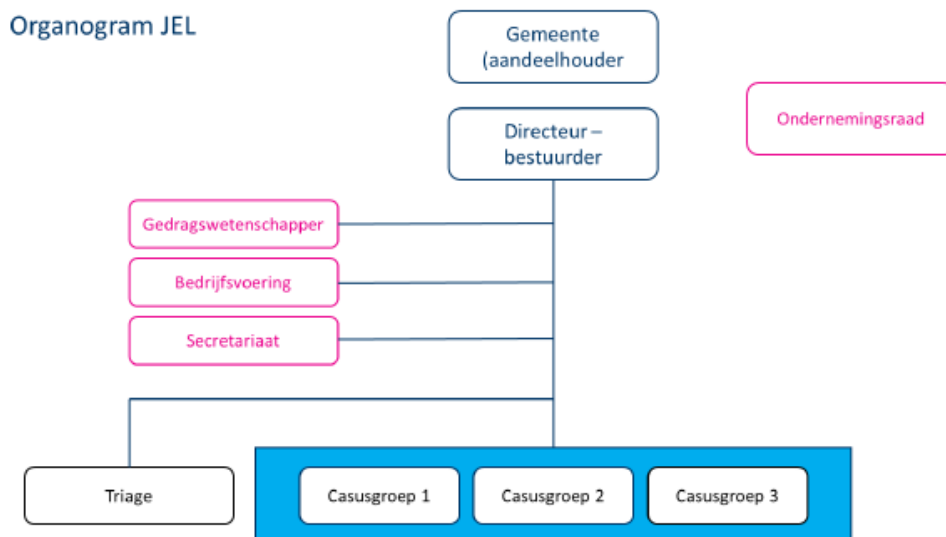
Praktijkbegeleiders ondersteunen jeugdprofessionals bij de uitvoering van hun werkzaamheden. Zij begeleiden jeugdprofessionals tijdens keukentafelgesprekken en bij het opstellen van adviesrapporten. Daarnaast fungeren zij als inhoudelijke schakel tussen de directeur-bestuurder en de jeugdprofessionals. Hun rol is in de loop der jaren veranderd. Een belangrijke taak van de praktijkbegeleiders die erbij is gekomen is het invulling geven aan het vierogenprincipe: zij toetsen casuïstiek en adviesrapporten met jeugdprofessionals voordat besluiten worden genomen.

## **Toetser**

Naast de praktijkbegeleiders was conform de opdracht ook de werkwijze van een toetser bij JEL geïmplementeerd. Deze rol werd door verschillende mensen ingevuld en was geen aparte functie.

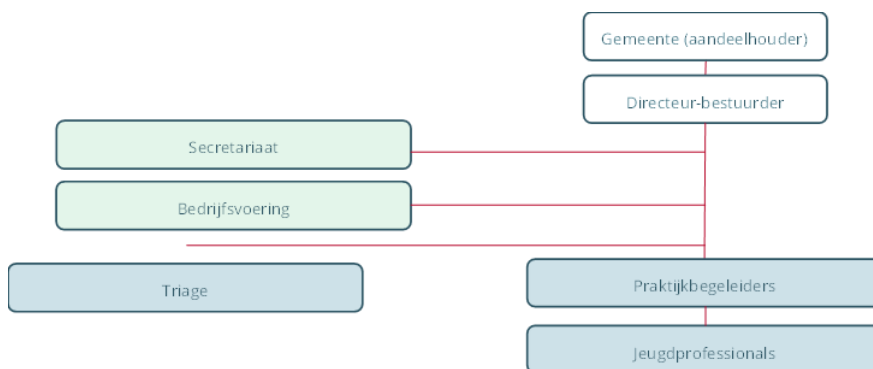
## Gedragdeskundige / gedragswetenschapper

Bij de oprichting van JEL in 2021 maakten gedragswetenschappers onderdeel uit van de organisatie. Zij ondersteunden de jeugdprofessionals vanuit hun inhoudelijke expertise op het gebied van orthopedagogiek en ontwikkelingspsychologie. Zij adviseerden over complexe casuïstiek, diagnostiek, methodisch handelen en de inzet van passende jeugdhulp. Daarnaast ondersteunden en coachten zij jeugdprofessionals bij het opstellen van onderzoeksrapportages en het nemen van inhoudelijke beslissingen. De gedragswetenschappers legden verantwoording af aan de directeur-bestuurder. Daarmee zag de organisatie van JEL er volgens het inrichtingsplan in 2021 als volgt uit:



Figuur 2. Organogram JEL 2021. Bron: Inrichtingsplan

De vier gedragswetenschappers die bij de start van JEL aangetrokken waren, waren daar in 2022 niet langer werkzaam. Zij waren aanvankelijk extern ingehuurd met de bedoeling hen intern op te leiden en vervolgens in dienst te nemen. Dit traject heeft volgens JEL en de AVA echter niet het beoogde resultaat opgeleverd<sup>23</sup>. Aan het einde van 2025 zag de organisatie er zo uit:



Figuur 3. Organogram JEL 2025. Bron: AEF o.b.v. interviews

Naast de al beschreven veranderingen is de ondernemingsraad die oorspronkelijk voorzien werd nooit ingericht. Dit is gezien de omvang van de organisatie ook niet verplicht.

<sup>23</sup> Zoals besproken tijdens de Aandeelhoudersvergadering JEL op 19 december 2022

## / 4 Werkinstructies en dienstverlening

In dit hoofdstuk bespreken we de vertaling van de opdracht naar werkinstructies en de dienstverlening van JEL. Omdat we beperkt werkinstructies gevonden hebben, hebben we deze afgeleid uit de bevindingen rond dienstverlening en getoetst bij medewerkers. Daarom bespreken we de werkinstructies die we afleiden uit de dienstverlening aan het eind van dit hoofdstuk.

We starten het hoofdstuk met het overkoepelende beeld van cliëntaantallen en kosten van JEL en de jeugdhulp in Lelystad als geheel. Vervolgens bezien we dienstverlening vanuit cliëntervaringsonderzoeken, klachten, bezwaar en beroep. Daarna beschrijven we de bevindingen per stap in het werkproces dat JEL volgde. Daarna beschrijven we de belangrijkste bevindingen rondom de keuzes die de organisatie maakte in de vertaling van de opdracht naar werkinstructies en trekken we tussenconclusies over de dienstverlening. In het volgende hoofdstuk bespreken we vervolgens de bredere context hiervan, om de resultaten in die context te duiden.

### 4.1 Cliëntaantallen en kosten

#### 4.1.1 Aantallen cliënten

Om zicht te krijgen op het aantal cliënten per jaar hebben we informatie uit twee systemen ontvangen:

- ▶ Next, het registratiesysteem van JEL waarin trajecten en beschikkingen worden bijgehouden
- ▶ Stipter, het registratiesysteem van de gemeente waarin beschikkingen worden bijgehouden

De cijfers van Next en Stipter komen niet met elkaar overeen: soms is het verschil wel een factor 2. Ook de gerapporteerde beschikkingen uit de KPI's van JEL aan de AvA (op basis van Next) komen niet overeen met het aantal verwijzingen uit Stipter. Dit wordt vermoedelijk (deels) verklaard doordat in Stipter elk product apart geregistreerd stond, terwijl in Next meerdere producten als één beschikking geregistreerd stonden. Of dat de volledige verklaring is, hebben we niet kunnen achterhalen.

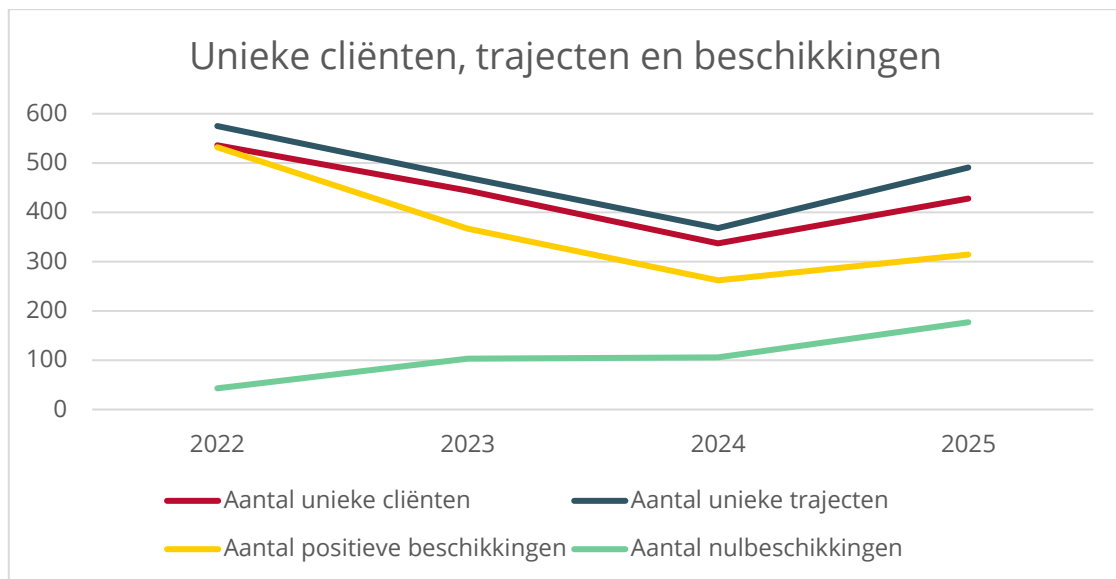
Er zijn dus grote onzekerheden over de betekenis van de verschillende cijfers. We hebben echter geen signalen van veranderde registratie door de jaren heen, dus verwachten dat trends binnen één dataset wel betekenisvol zijn. Daarnaast geven de gegevens een indicatie van de bandbreedte van het aantal cliënten en verwijzingen waarmee JEL jaarlijks te maken had. We gebruiken de gegevens daarom om een indicatief beeld van de omvang van de doelgroep te schetsen. Over de exacte aantallen kunnen op basis van de beschikbare gegevens geen uitspraken worden gedaan.

#### **In 2025 waren er 491 trajecten bij JEL, een afname was te zien vanaf medio 2022**

De gegevens uit Next geven een indicatie van de aantallen trajecten. Een traject betreft het proces van een formele aanvraag van een ouder tot het afsluiten van een dossier. In sommige gevallen werd het dossier direct na afgeven van een beschikking afgesloten, in andere gevallen wordt er regie gevoerd en wordt een traject gesloten na het aflopen van een beschikking.

De grafiek hieronder laat zien dat het aantal unieke cliënten, trajecten en positieve beschikkingen afnam vanaf 2022. Het aantal nulbeschikkingen nam juist toe. Een nulbeschikking kan hier twee dingen

betekenen: een negatieve beschikking<sup>24</sup> of het intrekken van een aanvraag. Deze werden voor zover bekend niet separaat geregistreerd in Next.

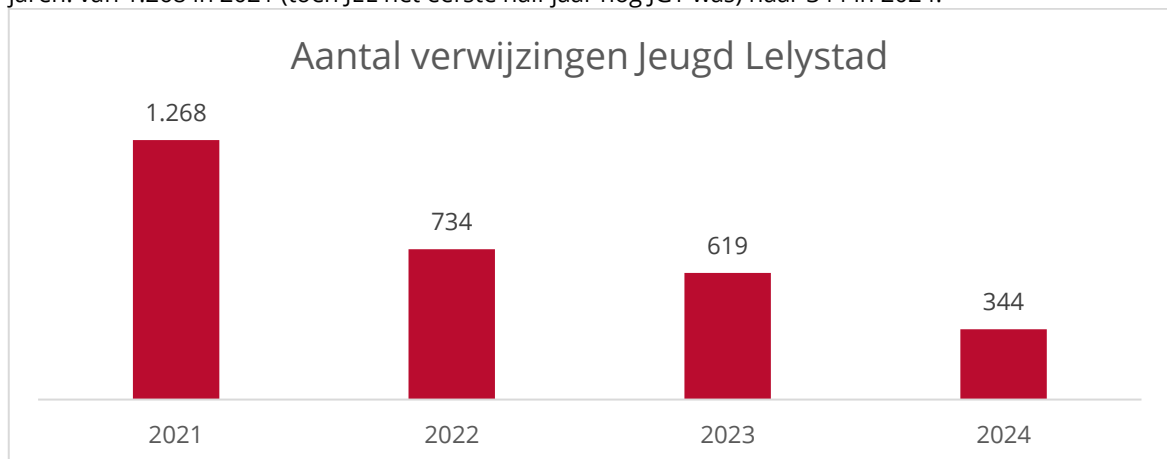


Figuur 4. Aantal trajecten JEL. Bron: Next

Daarbij moet wel opgemerkt worden dat niet alle cliënten geregistreerd staan als traject. Zonder volledige aanvraag wordt bijvoorbeeld geen traject gestart. Het aantal trajecten is dus geen volledige registratie van het klantcontact.

#### Het aantal verwijzingen vanuit JEL nam sterk af tussen 2021 en 2024

Ook vanuit het gemeentelijk systeem Stipter zien we dat het aantal verwijzingen bij JEL afnam over de jaren: van 1.268 in 2021 (toen JEL het eerste half jaar nog JGT was) naar 344 in 2024.



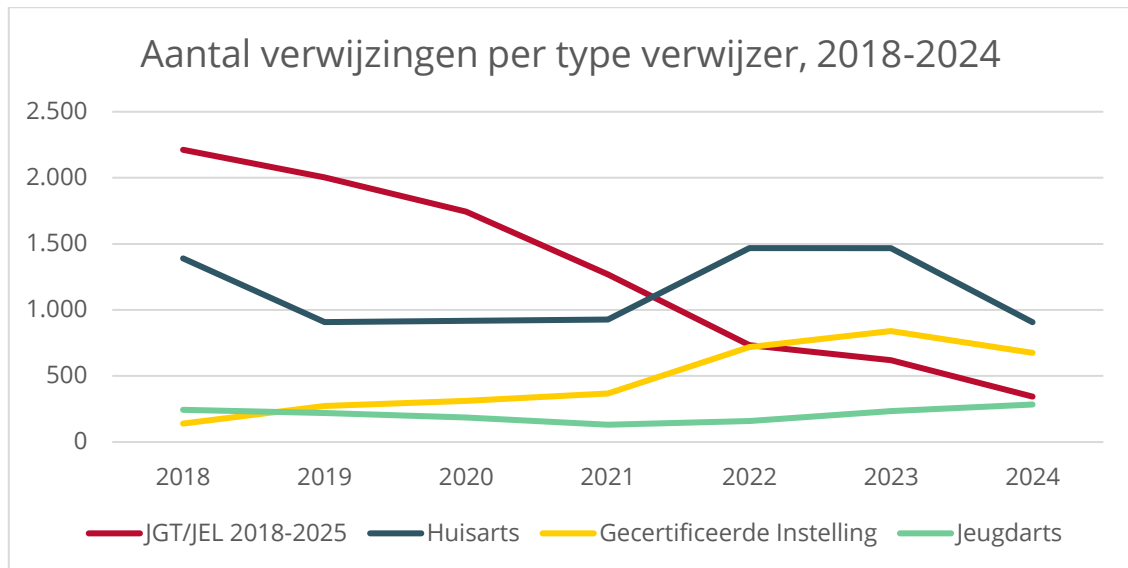
Figuur 5 Aantal verwijzingen JEL. Bron: Stipter

Zoals eerder benoemd is het aantal verwijzingen in Stipter hoger dan in Next omdat verschillende producten in Stipter los geadmineistreerd worden waar dat in Next niet het geval is.

<sup>24</sup> Een negatieve beschikking betekent dat een gezin formeel jeugdhulp heeft aangevraagd en dat de gemeente besluit die aanvraag niet toe te kennen. Omdat het een formeel besluit is, kan het gezin daartegen in bezwaar gaan.

## Bij een aantal andere verwijzers is een stijging te zien

Waar de verwijzingen vanuit JEL sterk afnamen, zeker als dit vergeleken wordt met de aantallen verwijzingen via het JGT, namen verwijzingen bij een aantal andere verwijzers juist toe. In onderstaande grafiek is het aantal verwijzingen van de belangrijkste verwijzers te zien in de jaren 2018 – 2024.



Figuur 6. Aantal verwijzingen per type verwijzer. Bron: Stipter

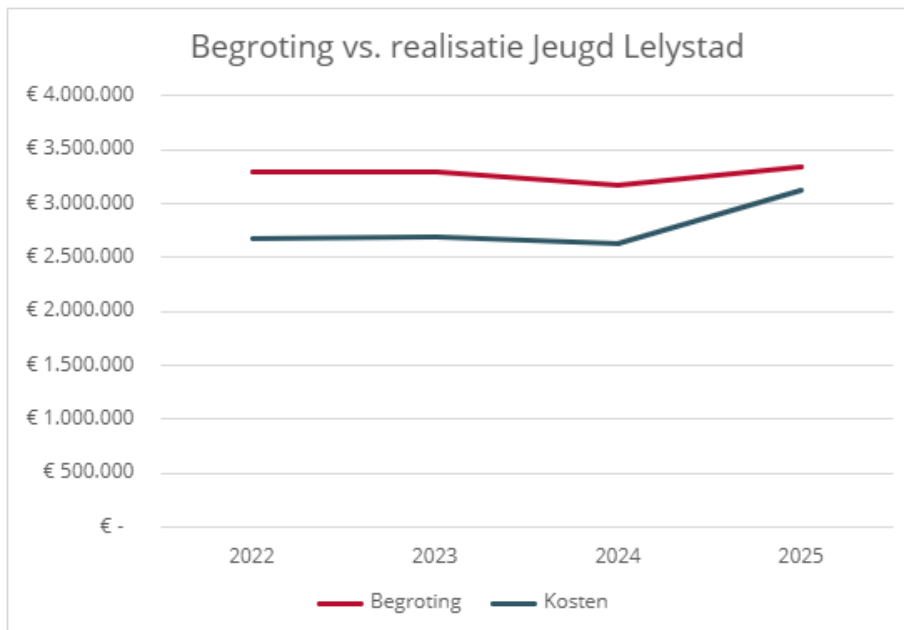
Hiervan was 2020 gezien corona uiteraard een afwijkend jaar. Vanaf 2022 is echter te zien dat verwijzingen bij gecertificeerde instellingen en jeugdartsen toenamen. Daarnaast werden tegelijkertijd met JEL ook de JPH's bij de huisarts geïntroduceerd. Zij behandelen zelf bij overzichtelijke casuïstiek, waardoor ze veel verwijzingen voorkomen. Deze cliënten zitten dus niet in de cijfers van verwijzingen, maar zijn wel bij huisartsen geholpen. Dat maakt dat het totale aantal gezinnen die zich meldden bij de huisarts met een hulpvraag waarschijnlijk ook zijn gestegen.

## 4.1.2 Kostenontwikkeling JEL

### Jeugd Lelystad geeft tussen 2022 en 2024 minder uit dan begroot

Jaarlijks was er ongeveer 3,3 miljoen euro begroot voor Jeugd Lelystad BV om haar taken uit te voeren. We zien dat er vanaf het begin ongeveer een half miljoen euro overblijft op jaarbasis. Alleen in 2025 is dit naar verwachting minder, rond twee ton<sup>25</sup>.

<sup>25</sup> De jaarrekening 2025 van JEL is in concept, nog niet formeel vastgesteld door de accountant



Figuur 7 Begroting vs. realisatie Jeugd Lelystad. Bron: begrotingen en jaarverslagen JEL

In een aandeelhoudersvergadering in 2022 werd dit al opgemerkt door de wethouder financiën:

De wethouder financiën merkte op dat er zelfs geld teruggestort wordt. Aan bod komt of er dan gestart is met een te ruime inschatting van de middelen. Hier lijkt echter geen sprake van. Er is voor de oprichting van JEL een berekening gemaakt waar de 3,3 miljoen op gebaseerd is. Begroot is op 600-700 zaken, maar JEL draait er 1000. Het verschil is wel dat het WIZ-portaal heel duur was, het eigen systeem (NEXT) is een stuk goedkoper. Er is afgeschaald van 5 naar 2 gedragswetenschappers, dat scheelt ook. En er zijn een hoop jonge mensen in dienst, waardoor de salariskosten lager zijn. Het is de vraag of het geluk is dat de kosten nu lager uitvallen, of medewerkers doen het heel goed.

Hoewel er structurele verklaringen werden aangedragen die de lagere kosten verklaren, is de begroting daar niet op aangepast. Ook niet naar aanleiding van het dalend aantal trajecten bij JEL. In een document van Jeugd Lelystad zelf<sup>26</sup> staat:

Jeugd Lelystad is verantwoordelijk voor haar eigen begroting die bestaat uit personeels- en bedrijfsvoeringskosten. Bij het opstellen van de begroting wordt rekening gehouden met de verwachte caseload van jeugdprofessionals die werkzaam zijn bij toegang en regie, evenals met de inzet van triage-medewerkers. Sinds 2021 ligt de norm voor deze caseload tussen de 600 en 1000 casussen per jaar. Op basis van monitoring en evaluatie wordt dit als een betrouwbaar richtsnoer gezien voor de inzet van middelen, vooral in het kader van versobering en normalisering van de jeugdzorg.

De financiële administratie stelt mede door de caseload en aan de hand van voorgaande ingediende facturen een conceptbegroting op. De directeur-bestuurder stuurt het concept na

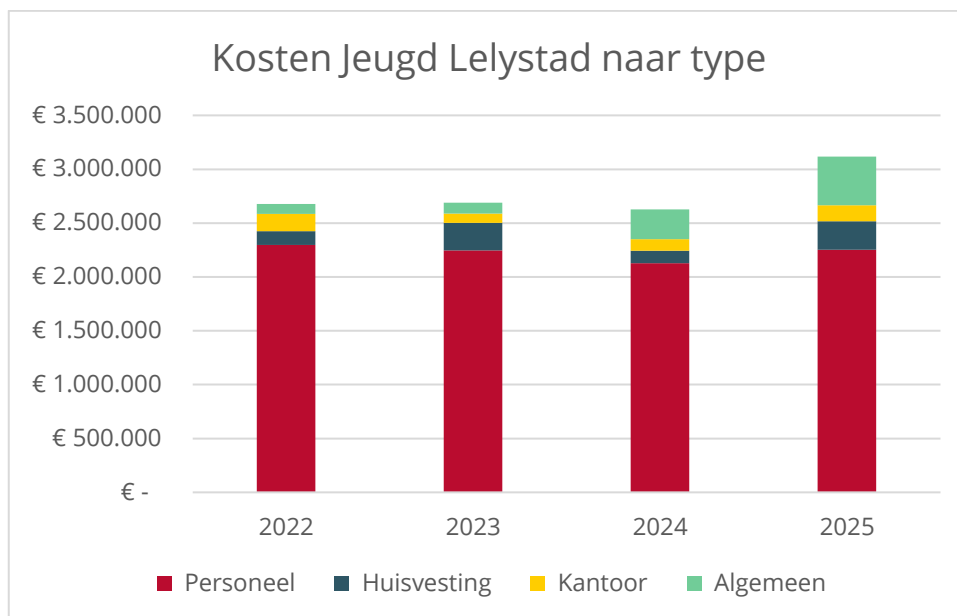
<sup>26</sup> B.06-01 Beschrijving AO-IB JEL

controle op naar de controller van gemeente Lelystad. Indien nodig past de financiële administratie de begroting aan waarna de directeur bestuurder gaat over de definitieve versie. Deze begroting wordt aan de AVA voorgelegd voor afstemming met gemeente Lelystad. De afspraken over financiering, bevoorschotting, wijze van facturering en opbouw van het eigen vermogen zijn vastgelegd in een overeenkomst van opdracht tussen de gemeente en Jeugd Lelystad. Op basis van de goedgekeurde begroting stelt de gemeente jaarlijks het budget vast, €3,3 miljoen in 2021 en €3,1 miljoen vanaf 2024.

## Er zit verschil in kostenontwikkeling tussen de verschillende posten

Wanneer we inzoomen op de verschillende kostenposten van de jaarrekening valt op dat de posten zich verschillend ontwikkelen: personeelskosten dalen tussen 2022 en 2024, met een milde stijging in 2025. Uit de stukken blijkt dat dit samenhangt met personeelskrapte. Er werd veel gewerkt met zijnstroom, waarbij medewerkers binnen JEL hun SKJ-registratie haalden. In 2024 werd de route van het EVC-certificaat (waarmee mensen vanuit de praktijk hun SKJ-registratie konden halen) stopgezet. Daarmee verviel een belangrijke instroomroute van personeel voor JEL.

De overhead (kantoor, huisvesting<sup>27</sup>, algemeen) verdubbelt van 14% naar 28% van de totale kosten.



Figuur 8. Kostenopbouw JEL naar categorie. Bron: jaarverslagen JEL

De kostenstijging van huisvesting in 2023 en 2025 lijkt veroorzaakt te zijn door twee verbouwingen van het kantoor<sup>28</sup>. De stijging van de algemene kosten wordt gedreven door juridische advieskosten (meer dan twee ton in 2024 en bijna vier ton in 2025)<sup>29</sup>. In de begroting 2026 dalen de personeelskosten en stijgen de juridische advieskosten.

<sup>27</sup> Huisvesting zijn kosten gerelateerd aan het fysieke pand; kantoorkosten aan de kosten die worden gemaakt om het kantoor te gebruiken, denk aan hygiëneproducten, etc.

<sup>28</sup> Hypothese op basis van gevoerde gesprekken

<sup>29</sup> Zoals aangegeven in de jaarverslagen

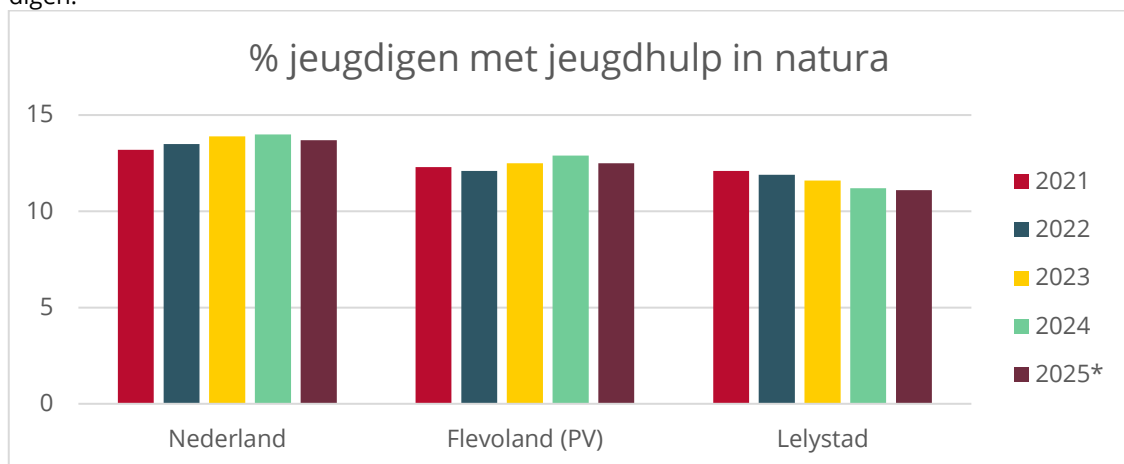
## In verhouding tot de caseload van JEL stijgen de kosten

De kosten van JEL zijn ondanks de inflatie constant gebleven. Netto betekent dat dus een besparing. Deze besparing telt echter niet op tot de een miljoen euro die voorzien was in het Transitieplan op basis van een verwachte vermindering van de caseload. Daarnaast staat de besparing niet in verhouding tot de daling in werklast. Hoewel er geen volledig zicht is op het werk doordat niet alle klantcontract als traject geregistreerd werd, daalt het aantal trajecten en verwijzingen dusdanig sterk<sup>30</sup> dat niet anders geconcludeerd kan worden dan dat de productiviteit afgenomen is en daarmee de kostprijs gestegen.

## 4.1.3 Kostenontwikkeling jeugdhulp

### Het percentage jongeren met jeugdhulp in Lelystad is de afgelopen jaren afgenomen

In vergelijking met Nederland en Flevoland<sup>31</sup>, maken relatief minder jeugdigen gebruik van jeugdhulp in Lelystad. Bovendien is dit aandeel de afgelopen jaren licht gedaald, van 12% naar 11% van de jeugdigen.



Figuur 9 Percentage jeugdigen met jeugdhulp in natura. Bron: CBS

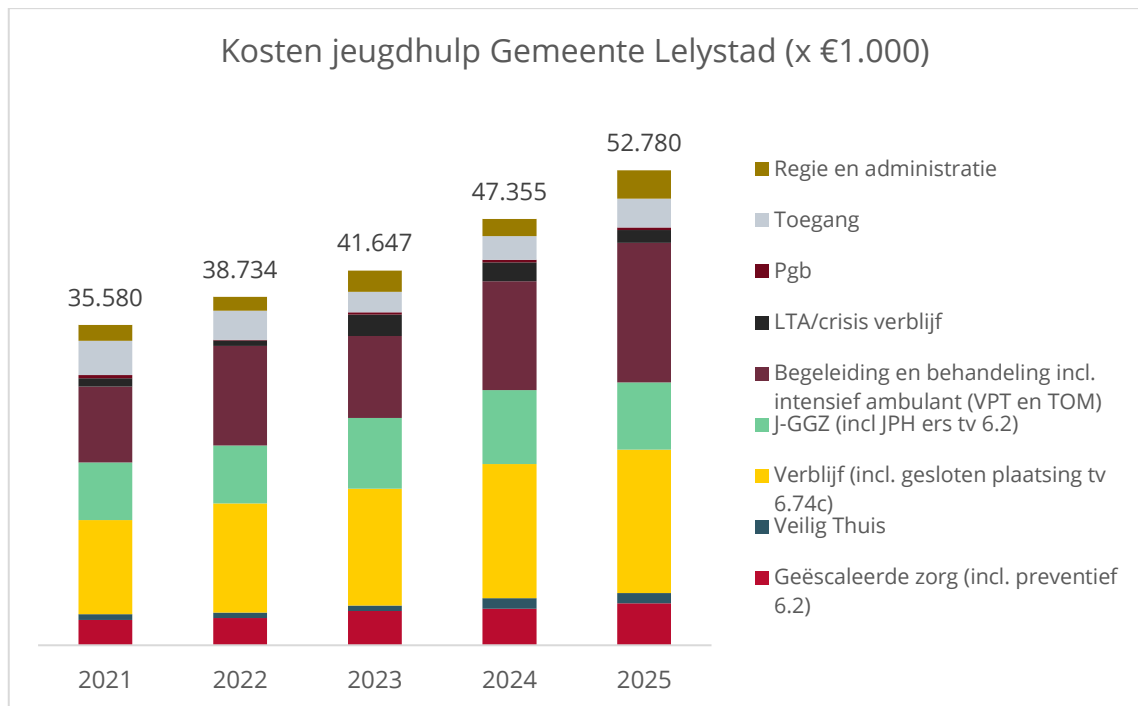
Dit is in lijn met het aantal verwijzingen dat in totaal omlaag is gegaan in dezelfde periode, en in overeenstemming met de opdracht om te normaliseren. Het is niet bekend bij hoeveel jongeren jeugdhulp is voorkomen omdat zij al verder geholpen werden door JPH's.

### De kosten voor jeugdhulp zijn tussen 2021 en 2025 wel aanzienlijk gestegen

Wanneer we naar de kostenontwikkeling kijken voor jeugdhulp in de gemeente Lelystad valt op dat de kosten stijgen tussen 2021 en 2025. Dit is meer dan op basis van indexatie kan worden verwacht.

<sup>30</sup> Belangrijk om hierbij op te merken dat de werklast voor verwerken van bepalingen en verwijzingen van medisch verwijzers wel toenam, maar dat dit laag is in verhouding tot het zelf behandelen van aanvragen

<sup>31</sup> Op basis van CBS data, welke worden aangeleverd door aanbieders en kunnen daardoor afwijken van de gemeentelijke data. 2025 zijn voorlopige cijfers en worden waarschijnlijk nog hoger.



Figuur 10 Kosten jeugdhulp Lelystad. Bron: gemeente Lelystad

Deze stijging wordt met name gedreven door Verblijf incl. gesloten plaatsing (31% van de kosten tussen deze jaren met 52% groei) en intensief ambulant (VPT en TOM, 26% van de kosten met 83% groei) en geëscaleerde zorg (9% van de uitgaven, 65% groei). De kosten voor zwaardere vormen van jeugdhulp nemen dus toe.

## 4.2 Overkoepelend beeld vanuit cliëntervaringsonderzoeken

Gemeenten zijn op grond van de Jeugdwet verplicht periodiek een cliëntervaringsonderzoek uit te (laten) voeren onder jeugdhulpcliënten. In dit onderzoek zijn de beschikbare cliëntervaringsonderzoeken gebruikt om inzicht te verkrijgen in de ervaringen van cliënten met de dienstverlening van Jeugd Lelystad. Voor de jaren 2020, 2021, 2022 en 2024 heeft BMC deze onderzoeken uitgevoerd, aan de hand van de Modelvragenlijst Cliëntervaring Jongeren en Ouders (MCJO)<sup>32</sup>. Voor 2025<sup>33</sup> is gebruik gemaakt van het door Jeugd Lelystad zelf uitgevoerde cliëntervaringsonderzoek. Dit onderzoek heeft ten tijde van het schrijven van dit rapport nog de status 'concept', aangezien het nog niet is vastgesteld door de Algemene Vergadering van Aandeelhouders (AVA).

### Het cliëntervaringsonderzoek over 2023 ontbreekt

Over het jaar 2023 is geen cliëntervaringsonderzoek uitgevoerd<sup>34</sup>. Pas in 2024/2025 is opnieuw een cliëntervaringsonderzoek uitgezet, waarbij de onderzoeksperiode liep van 1 november 2023 tot en

<sup>32</sup> Zie [Cliëntervaringsonderzoek Jeugd BMC 2022](#) en [Cliëntervaringsonderzoek Jeugd BMC 2023](#). Het rapport uit 2023 bevat tevens vergelijkingen met de resultaten uit voorgaande jaren.

<sup>33</sup> Het cliëntervaringsonderzoek van BMC over 2025 was ten tijde van dit onderzoek nog niet beschikbaar.

<sup>34</sup> In dat jaar was de verantwoordelijk medewerker vertrokken, waardoor het is blijven liggen en later is opgepakt.

met 1 november 2024. Hierdoor zijn geen afzonderlijke gegevens beschikbaar die uitsluitend betrekking hebben op het jaar 2023. Hoewel BMC de resultaten presenteert<sup>35</sup> onder het jaar 2023, worden deze resultaten in dit onderzoek beschouwd als behorend tot 2024. Hiervoor is gekozen omdat het grootste deel van de onderzochte periode in 2024 valt en de uitkomsten daardoor voornamelijk betrekking hebben op de ervaringen van cliënten in dat jaar. Daarom nemen we in de verdere analyse geen afzonderlijk cliëntervaringsonderzoek voor 2023 op en schrijven we de resultaten toe aan 2024.

### **De lage respons leidt tot zorgen over representativiteit**

Bij de interpretatie van de resultaten is het van belang rekening te houden met de respons op de cliëntervaringsonderzoeken. Voor de over de jaren 2020-2024 door BMC uitgevoerde onderzoeken zijn alle inwoners die in het betreffende jaar jeugdhulp hebben ontvangen uitgenodigd om deel te nemen. In 2024 zijn in totaal 2.248 ouders benaderd, waarvan 192 de enquête hebben ingevuld. Dit komt neer op een responspercentage van 8,5% (10% in 2022). Van de respondenten heeft 34% in 2024 (38% in 2022) contact gehad met Jeugd Lelystad. Dit komt neer op ongeveer 65 respondenten. BMC geeft aan dat de resultaten daardoor indicatief zijn en dat voor betrouwbare resultaten een hogere respons nodig is.

### **De resultaten over 2025 vragen om een zorgvuldige interpretatie**

Voor het jaar 2025 is uitsluitend gebruikgemaakt van het cliëntervaringsonderzoek dat door Jeugd Lelystad zelf is uitgevoerd, aangezien voor dat jaar geen andere gegevens over cliëntervaringen beschikbaar zijn<sup>36</sup>. Het betreft een conceptrapport dat ten tijde van het schrijven van dit onderzoek nog niet is vastgesteld door de AVA. We zien daarbij een aantal aandachtspunten:

- ▶ Over de onderzoeksopzet, de gebruikte methoden en de analyse van de resultaten is beperkt informatie beschikbaar, waardoor de methodologische kwaliteit van het onderzoek niet goed kan worden beoordeeld.
- ▶ Het onderzoek is uitgevoerd door de organisatie die zelf onderwerp is van het onderzoek. Dit kan gevolgen hebben voor de onafhankelijkheid van de dataverzameling en voor de interpretatie van de uitkomsten.
- ▶ De uitvraag is uitsluitend gedaan onder gezinnen met een afgerond traject. Gezinnen waarbij het hulpverleningstraject nog liep, zijn niet in het onderzoek betrokken. Hierdoor is de groep die langdurig jeugdhulp ontvangt ondervertegenwoordigd, terwijl deze groep mogelijk andere ervaringen heeft met de dienstverlening.

De resultaten over 2025 dienen daarom met enige voorzichtigheid te worden geïnterpreteerd. Gezien het verschil in methodiek en het feit dat het alleen kwalitatieve data bevat zijn deze resultaten niet vergelijkbaar met eerdere lijnen. Daarom nemen we ze niet in het cijfermatige beeld op. Tegelijkertijd biedt het onderzoek waardevolle inzichten. Zowel de benoemde succesfactoren als de geïdentificeerde verbeterpunten zijn tot op zekere hoogte herkenbaar en sluiten aan bij de bevindingen van het voorliggende onderzoek.

### **De gemiddelde waardering voor JEL nam in de periode 2020-2024 af**

Op basis van de cliëntervaringsonderzoeken van BMC is een dalende trend zichtbaar in het gemiddelde rapportcijfer voor Jeugd Lelystad. In 2020 werd de dienstverlening beoordeeld met een 6,5. In de jaren daarna daalde het gemiddelde rapportcijfer naar een 5,9 in 2021, een 5,4 in 2022 en een 5,1 in 2024. Het cliëntervaringsonderzoek dat Jeugd Lelystad zelf in 2025 heeft uitgevoerd laat

---

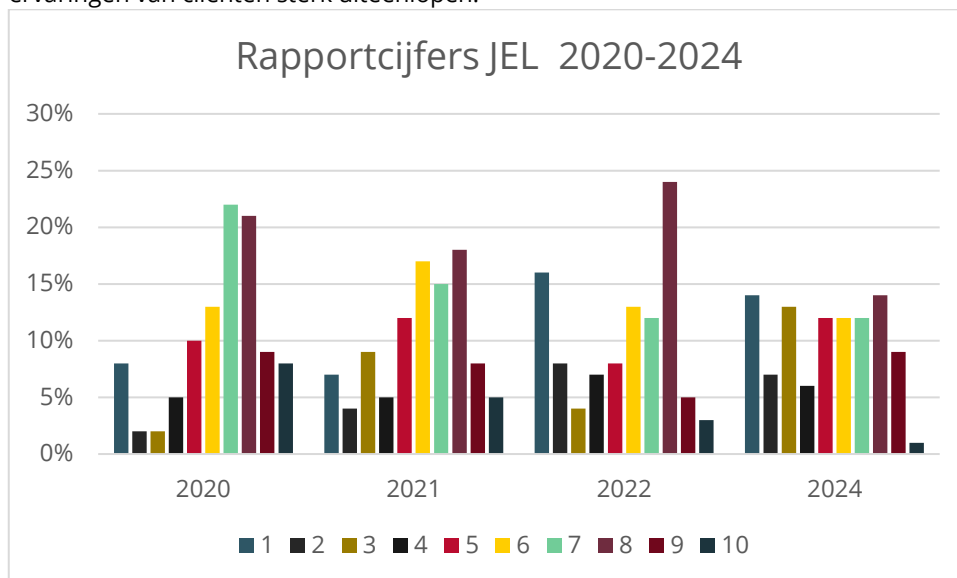
<sup>35</sup> [Cliëntervaringsonderzoek Jeugd BMC 2024](#)

<sup>36</sup> Er wordt nu een cliëntervaringsonderzoek afgerond door BMC over 2025 en was nog niet beschikbaar ten tijde van dit onderzoek

daarentegen een gemiddeld rapportcijfer van 7,6 zien. Gezien de verschillen in onderzoekopzet en de methodologische beperkingen die eerder zijn beschreven, is vergelijking van dit resultaat met dat uit de voorgaande jaren niet mogelijk.

## De spreiding in rapportcijfers neemt toe

De onderstaande figuur laat zien hoe de rapportcijfers in de verschillende jaren zijn verdeeld. In 2020 ligt het zwaartepunt van de beoordelingen nog duidelijk bij de cijfers 7 en 8. Hoewel ook lagere rapportcijfers voorkomen, vormen deze een relatief klein deel van de beoordelingen. Vanaf 2021 verandert dit beeld geleidelijk. De verdeling van de rapportcijfers wordt steeds breder en het aandeel lagere beoordelingen neemt toe. In 2024 is deze ontwikkeling het duidelijkst zichtbaar. De rapportcijfers zijn dan over vrijwel de gehele schaal verdeeld. Ongeveer 48% van de respondenten beoordeelt de dienstverlening met een voldoende (6 of hoger), terwijl ongeveer 52% een onvoldoende (5 of lager) geeft. Opvallend is dat zowel 14% van de respondenten een 1 als een 8 geeft. Dit laat zien dat de ervaringen van cliënten sterk uiteenlopen.



Figuur 11 Rapportcijfers JEL 2020-2024<sup>37</sup>. Bron: cliëntervaringsonderzoeken BMC

De figuren laten daarmee zien dat niet alleen de gemiddelde waardering voor de dienstverlening in de periode 2020-2024 afneemt, maar vooral ook dat de ervaringen van cliënten minder eenduidig worden. Waar de beoordelingen in 2020 nog voornamelijk geconcentreerd waren rond de hogere rapportcijfers, is in 2024 sprake van een veel grotere spreiding. De ervaringen met Jeugd Lelystad lopen dus sterk uiteen.

De oorzaak hiervan blijkt niet uit het cliëntervaringsonderzoek. Op voorhand kan het gerelateerd zijn aan de werkwijze van de toegang, maar het gemeentelijk beleid om minder jeugdhulp in te zetten zal ook meespelen. Als mensen 'nee' als antwoord krijgen, zullen ze immers vaker ontevreden zijn.

<sup>37</sup> De rapportcijfers over 2020 en 2021 zijn afkomstig uit de cliëntervaringsonderzoeken van het Jeugd- en Gezinsteam (JGT). Deze resultaten zijn opgenomen om de ontwikkeling in cliëntwaardering over tijd inzichtelijk te maken.

## 4.3 Klachten, bezwaar en beroep

Wanneer ouders niet tevreden zijn met het besluit op hun aanvraag, kunnen zij een bezwaar indienen. Wanneer zij niet tevreden zijn over de begeleiding, kunnen zij daar een klacht over indienen. Deze bronnen vormen, naast het cliënttevredenheidsonderzoek, ook een indicator van de dienstverlening.

### Werkwijze bij klachten

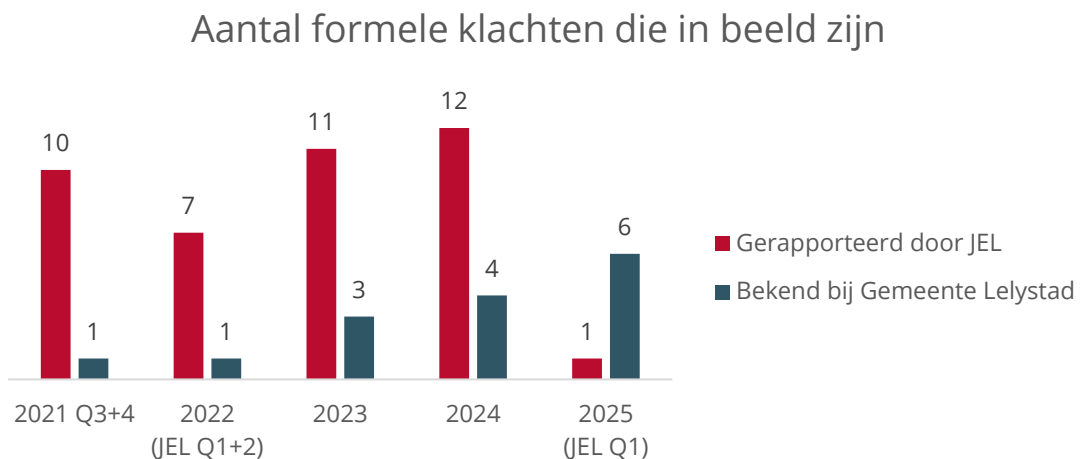
Jeugd Lelystad had een uitvoerig klachtenreglement met een duidelijke werkwijze. In 2024 is deze gewijzigd. Op 7 december 2023 werd besproken in een bestuurlijk overleg tussen wethouder, directeur-bestuurder JEL en accounthouder JEL (beleidsmedewerker gemeente):

De Klachtencommissie bij Jeugd Lelystad wordt per 1-1-2024 geïnstalleerd. Na klachtencommissie kan inwoner naar ombudsman. Een advocaat is voorzitter van de klachtencommissie.

We hebben beperkt zicht op de werkwijze bij klachten in de praktijk. Wel is duidelijk dat klachten niet aan dossiers toegevoegd werden, aangezien ze over medewerkers gingen en niet over de ouder of het kind. Ze werden daarom in een aparte map opgeslagen. Dit is echter een van de mappen die verwijderd is, dus deze kunnen we niet als bron gebruiken.

### De data over klachten is niet compleet

Doordat de map verwijderd is, is niet met zekerheid te zeggen hoeveel klachten JEL ontving in de afgelopen jaren. JEL hield zelf het aantal klachten bij als onderdeel van hun KPI rapportages richting de gemeente, maar niet alle KPI rapportages waren beschikbaar bij de gemeente.<sup>38</sup> De cijfers die we wél hebben en interviews met JEL-medewerkers wijzen op maximaal twaalf klachten per jaar.

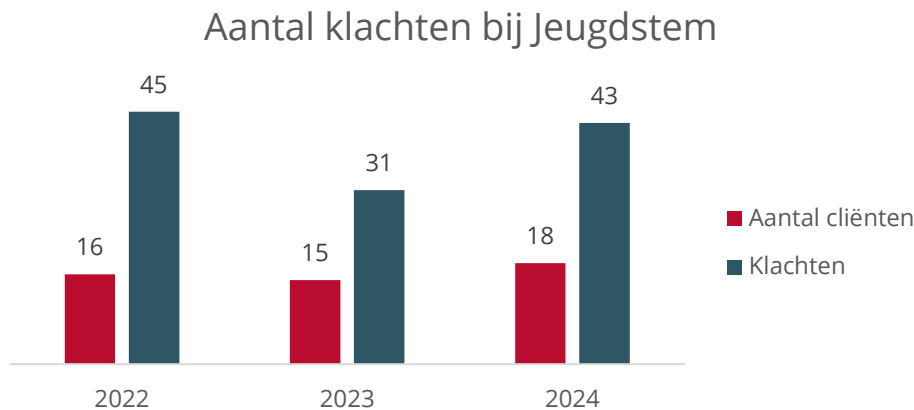


Figuur 12. Aantal formele klachten. Bron: KPI rapportages JEL en afdeling juridische zaken gemeente

### Naast klachten bij Jeugd Lelystad ontving Jeugdstem een stabiel aantal klachten over de jaren

Ook Jeugdstem heeft een aantal klachten ontvangen over JEL. Deze gingen zowel over begeleiding als over inhoudelijke besluitvorming. Uit onderstaande grafiek blijkt dat het aantal klachten hoger is dan het aantal cliënten. Sommige cliënten hebben dus meer dan één klacht ingediend.

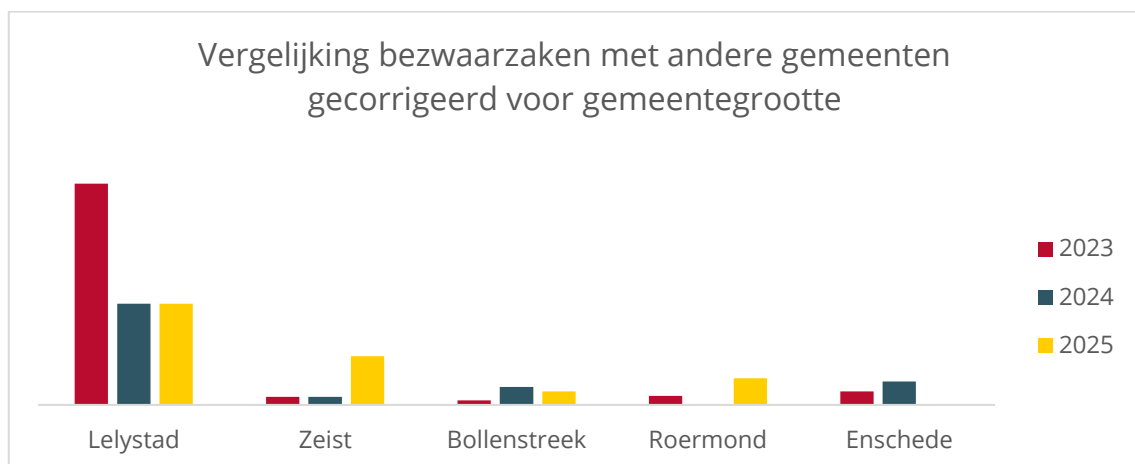
<sup>38</sup> Het tweede half jaar van 2022 en het tweede, derde en vierde kwartaal van 2025 missen.



Figuur 13. Aantal klachten bij Jeugdstem. Bron: Jeugdstem rapportages

#### Er waren relatief veel bezwaarzaken in Lelystad vergeleken met andere gemeenten

De aantallen bezwaarzaken over 2021 en 2022 zijn niet bekend<sup>39</sup>, maar het aantal bezwaren tussen 2023 en 2025 wel. Het betreft ongeveer 5% van de beschikkingen van JEL, wat een stuk hoger is dan bij andere gemeenten<sup>40</sup>. In het figuur hieronder is dat zichtbaar<sup>41</sup>. Zeker wanneer je dit vergelijkt met het aandeel verwijzingen dat via de gemeentelijke toegang ging: dit was hoger in de andere genoemde gemeenten dan in Lelystad.



Figuur 14. Aantal bezwaarzaken andere gemeenten. Bron: afdeling juridische zaken o.b.v. jaarverslagen

#### Er was een aantal discussies tussen de gemeente en JEL over het proces van bezwaar

- **Delen van stukken.** Indien een inwoner bezwaar had aangetekend, meende de commissie bezwaarschriften dat JEL de gegevens uit het toeleidingsdossier diende te delen. JEL gaf aan deze gegevens niet te kunnen delen in lijn met de beroepscode BPSW. Dit is niet in lijn met artikel 7 van de Overeenkomst, waarin JEL gehouden is aan het “op eerste verzoek alle informatie te verstrekken nodig voor de behandeling van bezwaar en (hoger) beroep (in kort geding)”. Dit leidde tot discussies tussen de commissie en JEL, en vertraging in het behandelen van bezwaarschriften.

<sup>39</sup> En zijn ook minder relevant, omdat dit ook deels over JGT besluiten kunnen zijn gegaan

<sup>40</sup> Hierbij is een selectie gemaakt van gemeenten waarbij in het jaarverslag onderscheid werd gemaakt naar bezwaren Jeugdwet.

<sup>41</sup> Aantallen bezwaren zijn gecorrigeerd voor aantal inwoners, waarbij het aantal inwoners in Lelystad als 100% geldt.

Uiteindelijk heeft de gemeente hun huisadvocaat gevraagd een advies op te stellen en is dat na reactie van de advocaten van JEL beslecht, waarna de stukken werden gedeeld met de commissie.

- ▶ **Werkwijze voor het behandelen van bezwaarschriften.** In eerste instantie werd gewerkt in lijn met de werkwijze voor bezwaarschriften binnen het sociaal domein. Een jurist van team Juridische Zaken (JZ) van de gemeente behandelde het bezwaarschrift, stemde af met JEL, probeerde tot een oplossing te komen en verdedigde (als er geen minnelijke oplossing werd gevonden) het bezwaar bij de commissie, of hield een ambtelijke hoorzitting. In de praktijk bleek het lastig voor de jurist om met JEL tot een oplossing te komen, waardoor de advocaat van JEL op een gegeven moment het aanspreekpunt werd voor JZ. Na een tijd is besloten om bezwaren altijd voor te leggen aan de bezwaarschriftencommissie (en niet te proberen eerst tot een oplossing te komen). JEL gaf toen aan dat hun advocaat het verweer zou doen bij de commissie. Deze werkwijze is ongebruikelijk binnen het sociaal domein, maar gebruikelijk binnen andere domeinen.
- ▶ **Taakverdeling beslissing op bezwaar.** Vaak gaf de bezwaarschriftencommissie het advies dat nader onderzoek nodig was in een casus. JEL voerde dit onderzoek uit, en dat moest verwerkt worden in een concept beslissing op bezwaar en een Voorgesteld Besluit (VB) dat werd voorgelegd aan het college. De beslissing op bezwaar vond JEL niet haar taak, waardoor juristen van de gemeente dit uitvoerden, met input van JEL en de advocaat van JEL. Om rolvermenging te voorkomen tussen de bezwaarcommissie en de persoon die de beslissing op bezwaar en het voeren van verweer in beroep bij de rechtbank deed, is een externe jurist ingezet.

De aantallen beroepszaken, in combinatie met de resulterende werkwijze (advocaat vertegenwoordigde JEL in bezwaarzaken) verklaren de aanzienlijke juridische kosten. Voor JEL alleen is er in 2025 zo'n €120.000 aan advocaatkosten gemaakt die direct te relateren zijn aan bezwaarzaken<sup>42</sup>. Ook vanuit de gemeente leidde dit tot naar schatting €100.000 apparaatskosten in dat jaar<sup>43</sup>.

### Het aantal beroepszaken is beperkt

In 2025 vonden drie beroepszaken plaats. In de rapportage is een analyse van beroepszaken meegenomen van de afgelopen jaren. De uitkomsten van die zaken zijn echter in veel gevallen niet bekend. Het zijn dus wel concrete signalen die in de rechtszaal besproken zijn, maar er is niet bekend wat de beoordeling van de situatie door de rechter was. Waar de uitkomst wel bekend was, is in beide zaken geschikt en de jeugdhulp alsnog toegewezen.

## 4.4 Bevindingen per processtap

In deze paragraaf geven we een gedetailleerder beeld van de dienstverlening. We ordenen de bevindingen naar de stappen in het cliëntproces die JEL aanhield. Op basis van de gedocumenteerde werkprocessen door Jeugd Lelystad en de gevoerde gesprekken identificeren we grofweg zes stappen in de werkwijze van JEL vanuit het perspectief van een gezin. In onderstaande figuur staat per stap beschreven hoe in hoofdlijnen invulling werd gegeven hieraan<sup>44</sup>. Niet elke ouder doorloopt alle stappen. Dit is bijvoorbeeld afhankelijk van of jeugdhulp wordt ingezet en in hoeverre JEL inschat dat de ouder zelf regie kan voeren.

---

<sup>42</sup> Facturen onder noemer van "bezwaar" of "vertegenwoordiging in bezwaarzaken"

<sup>43</sup> Schatting op basis van 0,78 fte schaal 10 (juridisch medewerker) à €80.000 euro met additionele ondersteuning van senior juridisch medewerker

<sup>44</sup> We hebben deze stappen gebaseerd op hoe dit in de praktijk werkte, ook waar dat afweek van de werkwijze zoals beschreven in de documentatie



Figuur 15 Werkwijze JEL. Bron: reconstructie AEF o.b.v. documentatie en gesprekken

We lopen alle fasen van de dienstverlening van Jeugd Lelystad richting gezinnen af. Vervolgens bespreken we overkoepelend de ervaringen met de bejegening, aangezien deze in alle processtappen relevant is.

Een relevante notie daarbij is dat de werkwijze van JEL door de tijd veranderd is: regels werden aangescherpt, of juist losgelaten als zij niet houdbaar bleken. Het is niet mogelijk om voor de gehele evaluatieperiode te reconstrueren wat wanneer en hoe vaak gebeurde. Het is dus mogelijk dat sommige werkwijzen maar een deel van de evaluatieperiode precies zo werden gehanteerd als hier omschreven.

## 4.4.1 Triage

Wanneer ouders contact opnemen met JEL over een mogelijke hulpvraag, spreken zij doorgaans een van de triagisten. Dit zijn veelal ervaren jeugdprofessionals. Zij vragen door op de hulpvraag en verwijzen indien mogelijk ouders naar andere domeinen, zoals het voorveld, (passend) onderwijs, Wlz en Wmo. Hieronder volgen de belangrijkste bevindingen met betrekking tot Triage.

### **Er waren positieve ervaringen met laagdrempelig en constructief contact met triage**

Een deel van de ouders die wij hebben gesproken was positief over het contact met Triage. Triagisten noemden dat ze gemotiveerd waren om ouders verder te helpen en dat zij blijde ouders aan de lijn hebben gehad, bijvoorbeeld wanneer ouders werden verwezen richting passend aanbod in het voorveld. Ook in het door JEL zelf uitgevoerde cliënttevredenheidsonderzoek van 2025 komt dit naar voren: gezinnen ervoeren contact als toegankelijk en prettig en waren blij met concrete adviezen waar ze direct mee vooruit konden.

Er waren ook andere geluiden. In eerdere cliëntervaringsonderzoeken waren de ervaringen minder positief. In ons onderzoek hebben we ook ouders gesproken en casussen gezien die de triage als kortaf en bot ervoeren.

### **De triage verwees ouders actief naar het voorveld**

Een van de taken van de triage was om normale problemen met levensfasen direct te normaliseren door naar het voorveld of eigen netwerk te verwijzen. Onderdeel van de triage was het uitvragen van de CAF driehoek<sup>45</sup> waarmee een eerste beeld van de ontwikkeling, opvoeding en omgeving van kinderen ontstond. Deze werd ook gebruikt om in te schatten of er andere domeinen voorliggend waren aan jeugdhulp. Zo werden opvoedvragen veelal naar het voorveld verwezen.

Begin 2025 heeft de triage actief geïnvesteerd in het inventariseren van het aanbod in het voorveld en het maken van een sociale kaart, aangezien er veel incomplete informatie was. Het streven was het beschikbare aanbod in het voorveld beter te benutten, in lijn met landelijke en gemeentelijke beleidskaders gericht op normaliseren.

### **Er werd soms voor te zware problematiek verwezen naar voorveld**

Meerdere partners uit het voorveld gaven aan dat de problematiek in sommige gezinnen die naar het voorveld werden verwezen daar te zwaar voor was, en in andere gemeenten wel onder jeugdhulp had gevallen. Zij benoemden dat zij te weinig capaciteit en kennis hadden om goed met de problematiek in deze gezinnen om te gaan, maar dat zij zich verantwoordelijk voelden om deze gezinnen naar beste kunnen te helpen. Zo kwam het voor dat zij gezinnen naar JEL stuurden omdat het voorveld volgens hen niet volstond, en dat deze gezinnen weer naar hen terug werden verwezen.

Uit een analyse van bezwaarzaken uit 2024 en 2025 kwam naar voren dat JEL naschoolse opvang, respijtzorg en gezinsbegeleiding als 'gebruikelijke zorg' kwalificeerde, ook bij ernstige problematiek (ASS, verstandelijke beperking). JEL verwees hierbij naar reguliere alternatieven (Kinderopvang, BSO, Welzijn Lelystad) die ouders in veel gevallen al bij meerdere aanbieders geprobeerd hadden en als niet-passend hadden ervaren. De uitkomst van veel van deze bezwaarzaken is niet bekend. In een zaak is er alsnog extra begeleiding verstrekt naar aanleiding van een bezwaar.

---

<sup>45</sup> Common Assessment Framework: een raamwerk voor gesprek rondom ontwikkeling (gezondheid, leren, gevoelens, identiteit, sociaal contact, zelfstandigheid), opvoeding (basiszorg, veiligheid, liefde, stimuleren en steunen, regels en grenzen, sfeer thuis) en omgeving (sociaal netwerk, gebeurtenissen, bestaanszekerheid, school, vrije tijd, buurt) van het kind.

Een aantal verwijzers bevestigt dit beeld, en gaf aan in sommige gevallen geschrokken te zijn van de ernst van de problematiek bij gezinnen die toch naar het voorveld verwezen werden. Ook een aantal casussen uit ons casusonderzoek bevestigt dit: hier is de problematiek later geëscaleerd. In een interview met medewerkers van JEL werd hierover aangegeven dat sommige problematiek wat hen betreft weliswaar in het voorveld hoort, maar dat in het voorveld niet de juiste expertise aanwezig was om die vragen daadwerkelijk effectief op te pakken.

Deze werkwijze is niet conform de Jeugdwet. In artikel 2.3 wordt gesproken over jeugdhulp 'voor zover de eigen mogelijkheden en het probleemoplossend vermogen ontoereikend zijn'. In de Memorie van Toelichting wordt benoemd dat een eventuele voorliggende voorziening toereikend moet zijn voor de specifieke situatie. Als in het voorveld niet de juiste expertise aanwezig is, is daar niet aan voldaan. Dit bevestigt gemeente Lelystad ook in de eigen verordening:

Een andere of algemene voorziening kan de noodzaak verminderen of wegnemen als deze:

- i. daadwerkelijk beschikbaar is; en
- ii. passend en toereikend is voor de hulpvraag.

In de praktijk heeft een deel van deze gezinnen wel hulp gekregen via andere verwijzers. Ketenpartners geven aan gebruikt te worden als 'geitenpaadje' als JEL geen jeugdhulp toeweest. Dit wordt bevestigd door de toename van verwijzingen via andere verwijzers, maar mede door de invoering van de JPH<sup>46</sup> is de schaal waarop dit gebeurde niet duidelijk.

### **Eisen aan onderwijs leidden in enkele gevallen tot discontinuïteit van hulp en escalatie van problematiek**

Triage schatte in of school nog aan zet was voor kinderen die thuis dreigden te komen te zitten. Ze vroeg daarbij de school om aan te tonen dat ze een ontwikkelperspectiefplan (OPP) hebben opgesteld, hebben gezocht naar een passende onderwijsplek, leerplicht en het samenwerkingsverband hebben betrokken en dat ze handelingsverlegen zijn. Als jeugdigen niet konden deelnemen aan onderwijs moest er een verklaring liggen van een onafhankelijke jeugdarts en via de variawet onderwijs-tijdverkortening ingezet zijn. Anders moest er speciaal onderwijs overwogen worden en indien van toepassing een toelaatbaarheidsverklaring (TLV) worden aangevraagd<sup>47</sup>. Als dit niet was aangetoond werden aanvragen voor bijvoorbeeld dagbesteding in beginsel niet in behandeling genomen.

Wanneer het in de praktijk langer duurde om bijvoorbeeld onderwijstijdverkortening te krijgen, betekende dit soms dat casussen niet in behandeling werden genomen en er dus ook geen dagbesteding werd ingezet op dagen dat jeugdigen thuis kwamen te zitten. Volgens betrokken professionals leidde dit in sommige gevallen tot verdere escalatie van de problematiek bij de jeugdige en tot overbelaste ouders of verzorgers. We hebben meerdere geanonimiseerde casusbeschrijvingen gezien die een dergelijk patroon onderschrijven. JEL gaf hierbij aan dat overbrugging niet onder de Jeugdwet valt en dat de school dit moet betalen.

De grens tussen school en jeugdhulp in dit soort gevallen is een grijs gebied, en in meerdere gemeenten is er veel discussie over. Enkel de afwezigheid van een procedurele stap is echter geen grond om

<sup>46</sup> Die een deel van de hulpvragen die bij de huisarts binnenkwamen direct oppakten

<sup>47</sup> Dit stond in een lijst van 10 punten die triage in 2022 rondstuurde naar onderwijspartners en in het productenboek 2026.

jeugdhulp af te wijzen. Dat hangt af van de specifieke omstandigheden van het geval en zal per individuele situatie moeten worden beoordeeld. De scope van het onderzoek van de Triage is in de meeste gevallen niet diepgaand genoeg om deze conclusie te kunnen trekken. We weten echter onvoldoende van de precieze casuïstiek om te kunnen beoordelen of een individuele beoordeling is gemaakt.

## **Verlengde jeugdhulp werd nauwelijks ingezet**

Een ander punt van strikte afbakening zat op 18-/18+. Als er geen alternatief geregeld was als een jeugdige 18 werd (ofwel door aanbieders ofwel door gebrek aan huisvesting) was de lijn om geen verlengde jeugdhulp in te zetten. Dit gold zeker voor zorgvormen die ook in de Wmo bestonden. Hier werd strikt gestuurd op de voorliggendheid van de Wmo. De gedachte hierbij was dat andere partijen beter hun verantwoordelijkheid zouden leren nemen als JEL een harde lijn trok. Deze harde lijn gold ook voor de afbakening richting Wmo. Daarom was de afspraak dat vanaf 18 jaar de Wmo verantwoordelijk was en daartoe een maatwerkcontract afsloot met de aanbieder om de plek te continueren, betaald uit het Wmo-budget.

Daarnaast kwam vanuit meerdere gesprekspartners het beeld naar voren dat in sommige gevallen aanvragen van jongeren van 17,5 jaar niet in behandeling werden genomen omdat ze bijna onder de Wmo vielen. Vanuit de triage is hierover aangegeven dat hier pragmatisch mee omgegaan werd. Als de verwachting was dat de doorlooptijd van het onderzoek en de wachtlijst van aanbieders erin zou resulteren dat de hulp pas na 18 jaar ingezet kon worden, werd direct naar Wmo verwezen. Dit om te voorkomen dat jongeren twee processen door moesten en daar eventueel vertraging op zou ontstaan.

Er is iets te zeggen voor de stelling dat vanuit de Jeugdwet geen gaten in andere stelsel dichtgelopen moeten worden rondom het bereiken van de leeftijd van 18 jaar. Tegelijkertijd is ook bekend dat het vaak lastig is om het vervolg met 18 jaar goed te regelen, bijvoorbeeld doordat de bijstand later start en daardoor nog geen huisvesting geregeld kan worden, en omdat er bij Wmo soms ook wachtlijsten zijn. De werkwijze dat Wmo een maatwerkcontract moet afsluiten om de plek te continueren, zorgt dat de kosten buiten het jeugddomein vallen, maar legt wel meer druk op Wmo.

Het niet oppakken van aanvragen van jeugdigen onder de 18 is uiteraard niet in overeenstemming met de Jeugdwet. De toelichting vanuit Triage op deze werkwijze kan echter wel een manier zijn om jongeren ingewikkelde procedures te besparen met effectief hetzelfde resultaat.

## **Bij enige kans op aanspraak Wlz werd aanvraag in sommige gevallen niet behandeld**

Triage identificeerde waar de Wet langdurige zorg (Wlz) mogelijk voorliggend was op jeugdhulp. In een aantal casussen zagen we dat er sprake was van een (vermoedelijk) chronische aandoening bij een jeugdige, maar dat er volgens betrokken professionals nog wel ontwikkelperspectief was. Dit maakte de kans op een Wlz indicatie klein. Toch werd in deze situaties soms geen onderzoek door JEL gestart, in afwachting van de Wlz-aanvraag bij het CIZ. Ook werd geen beschikking afgegeven zo lang het CIZ nog geen besluit had genomen. Als CIZ de termijnen niet haalde, wat geregeld voorkwam, kon dat betekenen dat kinderen met ernstige beperkingen thuis kwamen te zitten of dat aanbieders zorg leverden zonder hiervoor betaald te krijgen. Medewerkers van JEL bevestigden dat dit geen ongebruikelijke werkwijze was. Dat JEL scherp op de Wlz stuurde, blijkt ook uit het feit dat medewerkers CIZ-aanvragen en soms zelfs bezwaren tegen afwijzingen van het CIZ opstelden.

Op grond van art. 1.2 lid 1 Jeugdwet is de Wlz pas voorliggend wanneer er een daadwerkelijke Wlz-indicatie is, of wanneer ouders weigeren mee te werken aan het CIZ-traject. Zonder indicatie bestaat de jeugdhulpplicht gewoon. Een "vermoeden" van aanspraak op Wlz is geen wettelijke

afwijzingsgrond. De gemeente heeft een eigen onderzoeksplicht naast het traject van het CIZ. Het invullen van aanvragen en bezwaren voor het CIZ moeten ouders zelf doen, eventueel met hulp van cliëntondersteuning. Dit ligt niet voor de hand binnen de taakopvatting van een toegangsorganisatie.

## **Wanneer werd getriageerd naar voorveld of andere wettelijk kaders werd ouders gevraagd aanvraag in te trekken**

De triage concludeerde op basis van de CAF en een toets op andere wetten die mogelijk voorliggend waren of een jeugdhulpaanvraag kansrijk was of niet. Als de conclusie was dat dit niet het geval was, werd ouders gevraagd hun aanvraag in te trekken. Aangezien dit niet separaat geregistreerd werd, is niet duidelijk hoe vaak dit gebeurde. Een inschatting van gesprekspartners is dat dit in ongeveer 10-20% van de aanvragen speelde.

Als een aanvraag is ingediend, hoort een beschikking te volgen. Het is niet ongebruikelijk bij gemeentelijke toegangen dat als een gezin gedurende het proces als een oplossing heeft gevonden (met of zonder hulp van de toegang) ouders gevraagd wordt of ze het hele proces van onderzoek nog willen of dat ze hun aanvraag willen intrekken. In sommige gevallen kan dit geduid worden als menselijke maat en verminderen van bureaucratie. Bij afwijzing van hulp wegens voorliggend zijn van andere domeinen of bij ouders die twijfels hebben bij de passendheid van het voorliggend veld, is deze werkwijze problematisch. Als ouders geen beschikking hebben, kunnen ze echter ook niet in bezwaar gaan tegen de beslissing om geen jeugdhulp toe te kennen. We hebben een casus gezien waar de ouder dat wel had gewild, maar dat niet kon omdat ze eerder – zonder de consequenties hiervan te overzien – de aanvraag had ingetrokken.

## **JEL pakte in beginsel geen aanvragen op waar een andere verwijzer was betrokken**

Vanuit meerdere casussen en gesprekken met meerdere medisch verwijzers kwam naar voren dat JEL in principe geen aanvragen in behandeling nam als de jeugdige eerder was verwezen door een andere verwijzer. Verwijzers gaven aan dat de regel nergens op papier stond en niet bij hen bekend was, tot zij voor verlenging gecontacteerd werden. Het is niet met zekerheid te zeggen wanneer en waarom deze regel is ingevoerd. In de notulen van de AVA (aandeelhoudersvergadering) van 13 maart 2024 staat hierover het volgende:

1e verwijzing via huisarts, klopt het dat bij verlenging dan terug naar huisarts moet. Ja, want verwijzer heeft aangegeven wat doelen moeten zijn.

Daarmee lijkt de redenering te zijn dat de eerste verwijzer de doelen heeft opgesteld en dus ook die doelen kan evalueren en kijken of een vervolgtraject aan de orde is. Medewerkers geven aan dat de wachtlijsten bij JEL meegespeeld kunnen hebben, maar ook dat het gezien werd om huisartsen meer verantwoordelijk te maken voor hun doorverwijzingen: als je zelf verwijst, moet je ook het effect daarvan zelf zien. Er werd echter ook terugverwezen naar medische verwijzers als deze een cliënt bewust naar JEL hadden gestuurd wegens de complexiteit van de situatie. Huisartsen en jeugdartsen kunnen bijvoorbeeld bij multiproblematiek niet altijd goed beoordelen welke zorg nodig is en vonden JEL daar beter voor geëquipeerd. Toch werden deze aanvragen vaak teruggelegd bij de eerste verwijzer.

Juridisch is deze werkwijze niet houdbaar. Op grond van de Jeugdwet en Algemene wet bestuursrecht (Awb) moet de gemeentelijke toegang zelf onderzoek doen bij een aanvraag. Dit erkent ook de gemeente zelf in een perceeloverleg tussen aanbieders en gemeente van 12 juni 2024:

[ambtenaar gemeente] geeft aan dat bij de aanvraag van een verlenging het logisch is om dit via de eerste verwijzer te laten verlopen, deze kent de gestelde doelen en kan op basis hiervan beoordelen of de verlenging noodzakelijk is. Daarnaast is in het contract en in de wet opgenomen dat je altijd naar de gemeentelijke toegang kunt voor een verwijzing. Jeugd Lelystad neemt de aanvraag voor een verlenging altijd in behandeling als een nieuwe aanvraag en start een nieuw onderzoek. Het punt is hiermee afgehandeld.

## **Het principe van eigen regie werd ook toegepast bij veiligheidsproblematiek**

Eigen regie werd ook toegepast bij gezinnen die via een zorgmelding vanuit Veilig Thuis waren overgedragen naar JEL. De betrokken ouders werden nagebeld met de vraag of zij een hulpvraag hadden. Als zij geen aanvraag indienden terwijl Veilig Thuis hulp wel noodzakelijk achtte, zette JEL geen hulpverlening in. In die situaties werden zorgmeldingen door JEL teruggelegd bij VT om te kijken naar mogelijkheden in het gedwongen kader. Er gevallen bekend waarbij medisch verwijzers uiteindelijk de doorverwijzing hebben gedaan nadat JEL de casus niet oppakte.

Volgens medewerkers van JEL was er een periode dat standaard een onderzoek gestart werd bij deze gezinnen. Daarbij bleek dan echter regelmatig dat gezinnen zelf geen hulpvraag hadden, maar ja hadden gezegd uit angst voor Veilig Thuis. JEL stelde zich op het standpunt dat zij binnen in het vrijwillig kader handelden en dat drang niet in de wet staat, dus juridisch niet is toegestaan. Dit is een bekend grijs gebied, waar in de Leidraad Werken aan veiligheid<sup>48</sup> ook naar wordt gerefereerd:

De lokale teams bieden vrijwillige hulp en ondersteuning en hebben geen bevoegdheden om zich met inwoners te bemoeien zonder diens toestemming. Zo lang de rechter geen maatregel uitgesproken heeft, is immers de veiligheid van een gezin/huishouden de verantwoordelijkheid van het gezin/huishouden zelf. Tegelijkertijd belegt de wetgever wettelijke taken bij de gemeente op het gebied van onveiligheid in afhankelijkheidsrelaties of ontwikkelingsbedreiging van minderjarigen, ook in die gevallen dat er nog geen maatregel door de wetgever is uitgesproken. Bovendien dienen ook de professionals van het lokale team zich te verhouden tot de verplichte meldcode. Zoals uit bovenstaande blijkt is er in de uitvoeringspraktijk een grijs gebied tussen vrijwillig en dwang.

[...] [Echter] vrijwillige hulp bieden betekent niet, dat je alleen hulp biedt als de cliënt zelf in staat is om de hulpvraag te formuleren en gemotiveerd is voor hulp. Juist bij onveiligheid in afhankelijkheidsrelaties of ontwikkelingsbedreiging van minderjarigen is het nodig om te motiveren en outreachend te werken.

De strakke werkwijze bij JEL lijkt deels ingegeven door onenigheid tussen JEL en VT. Dit wordt bevestigd door medewerkers, die aangeven dat er meer bij VT teruggelegd werd in periodes dat de spanningen hoger opliepen. In het onderzoek van de commissie van deskundigen naar de samenwerking in de regio<sup>49</sup> wordt hierover het volgende gezegd:

---

<sup>48</sup> VNG (2024). [Leidraad werken aan veiligheid](#), p. 17

<sup>49</sup> [Rapport Commissie van Deskundigen, 2025](#)

Gezinnen komen - volgens het dashboard van Veilig Thuis - vaker via meldingen bij Veilig Thuis terug dan in andere gemeenten. Lelystad is de enige gemeente in de regio waar de meldingen toenemen. In andere gemeenten ziet Veilig Thuis juist een daling. Volgens Veilig Thuis komen zij in Lelystad regelmatig onverantwoorde situaties tegen. Er is verschil van inzicht over tot waar de verantwoordelijkheid van wie loopt en elkaars kwaliteiten worden verschillend beoordeeld. Dat leidt er ook toe dat er verschil van inzicht is wat de reden is van het relatieve hoge aantal meldingen in Lelystad. Licht dat aan de te grote focus op veiligheid door Veilig Thuis of doordat er onvoldoende goede ondersteuning wordt geboden waardoor er meer meldingen komen?

Volgens Veilig Thuis was de afspraak dat in het geval van een zorgmelding JEL deze oppakt en hier zicht op houdt tot de situatie stabiel is of tot dit zicht is overgedragen op een partner. Dit is conform de regionale procesafspraken uit 2021<sup>50</sup>.

Veilig Thuis moet een veiligheidsbeoordeling doen voordat een melding wordt overgedragen. Volgens JEL werd dat niet, te beperkt of onjuist gedaan. Daardoor was er volgens JEL geen feitelijke onderbouwing van onveiligheid en was het daarom niet mogelijk om een rechtmatige beschikking af te geven. Tevens achtte JEL het noodzakelijk dat VT contact met de directbetrokkenen had gehad en ouders toestemming hadden gegeven voor overdracht van onderzoeksverslagen aan JEL. Volgens medewerkers gebeurde dat niet altijd.

Het is lastig te beoordelen welke afspraken door welke partij in welke mate niet werden nagekomen. Aangezien wij niet Veilig Thuis evalueren, hebben wij geen beoordeling gedaan van de kwaliteit van veiligheidsbeoordelingen. Waar het gaat om gegevensuitwisseling hebben we onvoldoende informatie over de specifieke context. Veilig Thuis mag gegevens delen als dit noodzakelijk is voor de veiligheid. In de Wmo staat als expliciete taak:

het in kennis stellen van een instantie die passende professionele hulp kan verlenen bij huiselijk geweld of kindermishandeling, van een melding van huiselijk geweld of kindermishandeling of een vermoeden daarvan, indien het belang van de betrokkene dan wel de ernst van de situatie waarop de melding betrekking heeft daartoe aanleiding geeft;

Hoewel JEL zelf geen jeugdhulp verleent, zijn ze wel de organisatie die jeugdhulp moet organiseren. Dat geeft een grond om, ook zonder toestemming, noodzakelijke gegevens te delen. Dat kan echter niet in alle gevallen, dus vraagt een zorgvuldige afweging. Ook hier geldt dat wij geen evaluatie hebben gedaan van Veilig Thuis en dus geen uitspraken kunnen doen over de zorgvuldigheid van deze afweging. Wij kunnen daarmee niet beoordelen of het niet oppakken door JEL van meldingen afkomstig van VT passend was (omdat de veiligheidsbeoordeling en afweging rond gegevensdeling onvoldoende zouden zijn) of duiden op het niet nakomen van de regionale afspraken (wat JEL volgens de opdracht wel moest doen). In de opdracht van JEL<sup>51</sup> werd wel de verantwoordelijkheid bij veiligheidsproblematiek benadrukt. Daar lijkt deze werkwijze wel op gespannen voet mee te staan.

---

<sup>50</sup> Zie hiervoor pagina 2 van 'afspraken route overdracht zorgmeldingen Lelystad'

<sup>51</sup> Overeenkomst Toegang en Regie Jeugdhulp art. 3

## **JEL sloot niet aan bij zorgoverleggen tijdens crisis**

In crisissituaties verwachtten ketenpartners betrokkenheid van JEL gedurende de crisisperiode, om het vervolgperspectief en inzet van aanvullende hulp tijdig in gang te zetten. In regionale afspraken uit 2021 is het volgende opgenomen:

- Bij inzet van crisishulp (ACH en crisisbed) door VT, informeert VT direct JEL via de route zorgmelding (krijgt bij triage categorie rood), zodat de spoedroute binnen JEL gevolgd kan worden. Vooralsnog sluit JEL niet aan bij de evaluatie na 10 dagen crisishulp, tenzij dit dringend noodzakelijk is.
- Bij inzet ACH bij een THV geldt dezelfde afspraak. VT informeert direct JEL via de route zorgmelding (krijgt bij triage categorie rood), zodat de spoedroute binnen JEL gevolgd kan worden. Vooralsnog sluit JEL niet aan bij de systeemgesprekken, tenzij dit dringend noodzakelijk is.

In 2025 zijn nieuwe regionale afspraken gemaakt. Daarbij was echter ook opgenomen dat er voor Leystad afzonderlijk afspraken hierover gemaakt waren. JEL gaf aan de gemeente aan dat de regionale afspraken niet in lijn met geldende wet- en regelgeving waren. De bezwaren zagen vooral op gegevensdeling zonder toestemming van de ouders en op capaciteitsmanagement bij JEL (als medewerkers naar een overleg moeten, moeten andere afspraken afgezegd worden met vertraging in die gevallen tot gevolg).

In artikel 6 van de overeenkomst van JEL is opgenomen dat zij uitvoering moet geven aan regionale afspraken. In het overleg hierover werd aan een advies<sup>52</sup> van Victor Advocaten gerefereerd op basis waarvan geconcludeerd werd dat de regio met deze specifieke afspraken buiten het mandaat ging, dus dat de afspraken niet juridisch bindend waren. De gemeente en JEL hebben vervolgens afgesproken dat de gemeente zelf naar de overleggen zou gaan. Deze afspraak is echter nooit geïmplementeerd: er is in de praktijk nooit iemand van de gemeente aangesloten. Daarnaast had de gemeente geen mandaat, dus voor hulp moest een reguliere aanvraag gedaan worden bij JEL.

JEL sloot wel aan bij het eindoverleg van de crisis, na 28 dagen. De gedachte was dat de situatie dan gestabiliseerd was, dus dat rustig gekeken kon worden naar welke hulp nodig was. In de praktijk is de situatie na 28 dagen vaak nog niet voldoende gestabiliseerd om acht weken (de duur van het aanvraagproces) zonder hulp verder te kunnen. In dergelijke gevallen werd volgens zowel de betrokken beleidsmedewerker van de gemeente als medewerkers van JEL soms een spoedbeschikking afgegeven of werd de crisisplaatsing verlengd. Betrokken ketenpartners geven aan het vaak langer duurde voor het onderzoek van JEL afgerond was, en dat in er in die tijd geen hulp beschikbaar was.

## **Bij betrokkenheid van het gedwongen kader werden aanvragen laat opgepakt**

GI's geven aan dat het lastig was vervolgzorg op het gedwongen kader te regelen. JEL stelde zich in deze situaties op het standpunt dat de betrokkenheid uit het gedwongen kader eerst afgesloten moest zijn, voor hun betrokkenheid startte. Na afronding van betrokkenheid uit het gedwongen kader voerde JEL vervolgens een eigen onderzoek uit, om de situatie eerst objectief te kunnen beoordelen en zo te voorkomen dat onnodig zware zorg werd ingezet – ook wanneer dit leidde tot onderbrekingen in lopende trajecten. Ook werd in een casus waar een kind in gedwongen kader uit huis was

---

<sup>52</sup> Dit 'advies' kan ons inziens niet als advies geclassificeerd worden. Er is verzocht om mee te kijken op een e-mail, waarbij achterliggende stukken niet meegestuurd zijn. In het antwoord zijn definities verhelderd, maar is geen advies gegeven over het specifieke vraagstuk van de aanwezigheid van JEL bij deze overleggen.

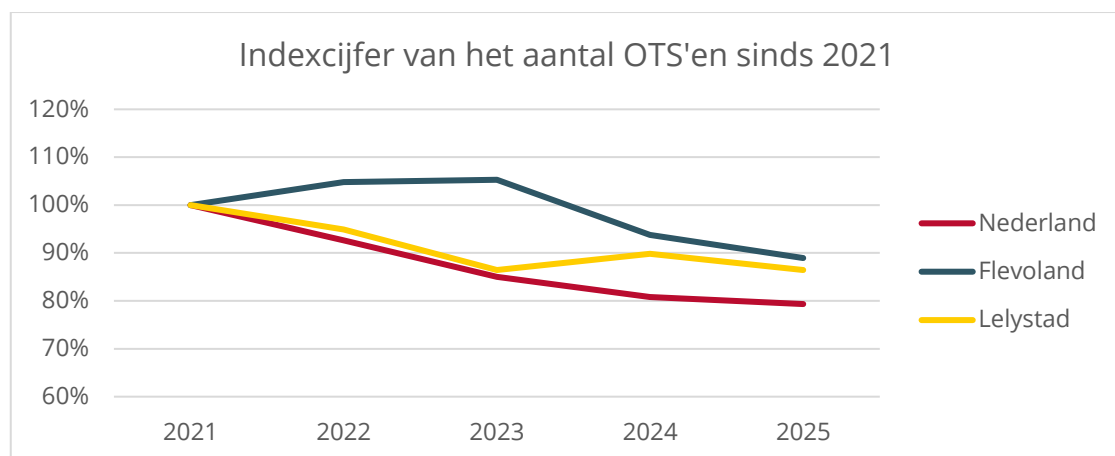
geplaatst en ouders en kind bereid waren die uithuisplaatsing vrijwillig voort te zetten, aan de GI aangegeven dat het niet handig zou zijn om de OTS te beëindigen alleen omdat de ouders meewerken.

In het kort geding dat GI's hebben aangespannen tegen de Gemeente Lelystad valt het volgende te lezen:

[In een rechtszaak] verviel de grondslag voor een OTS. De kinderrechter heeft de maatregel toch uitgesproken met als reden "dat we allemaal weten hoe het gaat met de gemeente Lelystad en het inzetten van jeugdhulp". De rechtbank heeft er geen vertrouwen in dat de hulpverlening zonder de tussenkomst van een gecertificeerde instelling tot stand komt.

Deze werkwijze belemmerde de inzet van hulp in situaties waar het veiligheidsrisico weliswaar klein genoeg werd geacht om overdracht aan het lokaal team mogelijk te maken, maar ook niet afwezig was. De GI heeft aangegeven om die reden terughoudend te zijn in afschalen. Door meerdere ketenpartners werd het verband gelegd tussen het aantal OTS'en in Lelystad en de sterke sturing op het beperken van jeugdhulp. Niet alleen door het gebrek aan afschaling, maar ook door escalaties.

We hebben op basis van CBS-cijfers het aantal OTS'en van Lelystad vergeleken met het landelijke beeld en ook specifiek met Flevoland (waar de GI hetzelfde was als in Lelystad, dus waar afwijkingen niet verklaard kunnen worden door verschillen in werkwijze tussen GI's). Daaruit blijkt dat het aantal OTS'en in Lelystad tot 2023 daalde in lijn met het landelijk gemiddelde, maar daarna weer steeg. In Flevoland als geheel steeg het aantal OTS'en tot 2023 juist, en daalde het vanaf 2023 sterker dan de landelijke daling.



Figuur 16. Indexcijfer OTS'en in Nederland, Flevoland en Lelystad. Bron: CBS

Dit beeld is congruent met de hypothese dat minder snel afgeschaald werd of meer casuïstiek escaleerde (dit klopt ook met de start van de afwijking enige tijd na de start van JEL), maar gezien het beperkte aantal jaren en de relatief kleine aantallen (minder dan 300 in Lelystad) is deze conclusie niet hard te trekken.

## **De strikte afbakening bij veiligheidsproblematiek zetten de relatie met ketenpartners onder druk**

Een aantal conflicten met GI's en Veilig Thuis zijn hoog opgelopen, tot op bestuurlijk niveau en de rechtszaal aan toe. Daarnaast geven veiligheidspartners aan dat medewerkers bij hun uitgevallen en

vertrokken zijn omdat zij te gefrustreerd waren door schrijnende gevallen die ontstonden in de relatie met JEL.

## 4.4.2 Onderzoek

Wanneer ouders een aanvraag deden en alle documenten binnen waren, werd een keukentafelgesprek gepland. Hierbij vroeg de jeugdprofessional, in latere jaren vergezeld door een praktijkbegeleider (pb'er), de hulpvraag uit. Vervolgens verwerkte de jeugdprofessional deze in een uitgebreid onderzoeksrapport. Hieronder volgen de belangrijkste bevindingen over de onderzoeksfase.

### **Tijdens het onderzoek werd gestructureerd gebruik gemaakt van erkende methodieken**

Binnen JEL was er een gedegen onderzoeksproces ontwikkeld, waarbij jeugdprofessionals in een of meerdere huisbezoeken gebruik maakten van een aantal erkende methodieken (door de erkenningscommissie interventies van het Nederlands Jeugdinstituut of Nji). Ten eerste werd er gebruik gemaakt van de Gezamenlijk Inschatten van Zorgbehoeften, of GIZ-methodiek<sup>53</sup>, aan de hand waarvan stap voor stap het gesprek werd gevoerd over de zorgbehoeften en in kaart werd gebracht wat goed gaat, waar zorgen liggen en welke ondersteuning passend zou zijn. Ook werd er gebruik gemaakt van het Ontwikkelingsaspecten & Omgevingsinteractie (of O&O-) schema<sup>54</sup> om te normaliseren. Aan de hand hiervan werd in kaart gebracht wat passend is bij de ontwikkeling van een kind en welke omgevingsfactoren hierop van invloed kunnen zijn. Dit gaf het brede beeld dat nodig is om de zorgbehoeften goed te kunnen beoordelen. De bestudeerde dossiers bevestigen dat deze stappen uitgebreid en zorgvuldig doorlopen werden.

### **Het zorgvuldige onderzoek werd gewaardeerd, maar door sommigen als te uitgebreid ervaren**

Medewerkers van JEL gaven aan dat zij trots waren op deze werkwijze en dat zij veel geleerd hebben van op een dergelijke zorgvuldige en gestructureerde wijze het onderzoek uitvoeren. Ook cliënten erkenden in het (niet-vastgestelde) cliëntervaringsonderzoek van 2025 dat de jeugdprofessional secuur te werk gaat bij het beoordelen van de situatie. Door aanbieders werd in 2023 aangegeven dat de onderzoeksrapportages grondig en volledig waren en zij direct aan de slag konden hierdoor.

Door sommige ouders en professionals werd het onderzoeksproces echter als te uitgebreid en zwaar ervaren. Dit was met name het geval wanneer er al veel onderzoeksrapporten van ketenpartners lagen of wanneer er sprake was van een aanvraag gericht op het verlengen van reeds ingezette zorg. De reguliere werkwijze was dat in al deze gevallen het hele onderzoek opnieuw werd uitgevoerd.

### **Bij verlengingen werd het gehele onderzoeksproces opnieuw uitgevoerd**

In Lelystad werd sterk gestuurd op het beperken van verlengingen. Dit gebeurde niet alleen vanuit kostenbeheersing, maar ook vanuit inhoudelijk oogpunt. Jeugdzorgbehandelingen zijn niet zonder bijwerkingen en onnodig lange trajecten kunnen negatieve gevolgen hebben. Daarnaast zijn bewezen effectieve interventies onderzocht op basis van een bepaalde duur. Als deze duur aangepast wordt, is de resulterende interventie niet meer bewezen effectief.

Bij JEL werd bij iedere verlenging het volledige onderzoek opnieuw gedaan, met de bijbehorende doorlooptijden. Dit is tussen gemeente en aanbieders meermaals besproken, zoals tijdens een per-ceeloverleg van juni 2024:

---

<sup>53</sup> [GIZ - NCJ](#)

<sup>54</sup> [O&O-schema - NCJ](#)

[aanbieder] vraagt of er geen efficiëntere manier is om met verlengingen om te gaan? In de huidige situatie moeten ouders terug naar Jeugd Lelystad en wordt er weer een uitgebreid onderzoek gedaan, waardoor er een periode van 10 weken of soms langer overheen gaat voordat er uitsluitel over een verlenging is. Dit leidt tot onzekerheid bij de zorgaanbieders als ook bij de cliënt zelf. Op basis van vertrouwen tussen verwijzer en zorgaanbieder en de expertise van de zorgaanbieder zou moeten kunnen volstaan met een verkort onderzoek.

[ambtenaar gemeente] reageert hierop dat de gemeente vast zit aan de Algemene Wet Bestuursrecht, omdat Jeugd Lelystad een gemeentelijke BV is, en zij verplicht zijn bepaalde stappen te doorlopen. Dit is ook de reden waarom een verwijzing via Jeugd Lelystad langer duurt dan via een andere verwijzer.

Wellicht kan er gekeken worden of er ergens een opening te vinden is waardoor het proces efficiënter kan worden ingericht? Door de aanbieders wordt aangegeven dat het bij andere gemeenten echt mogelijk is om te bewegen binnen de vastgestelde kaders.

Aangezien verlengingen geen grond hebben in de Jeugdwet, heeft de gemeente juridisch gezien gelijk dat het onderzoeksproces opnieuw uitgevoerd moet worden wanneer een beschikking afloopt. In veel gemeenten is dit echter niet de praktijk, omdat het niet altijd als proportioneel wordt ervaren. Dit is zeker het geval bij problematiek die je als langdurig zou kunnen beschouwen, zoals autisme (ASS) of zware gedragsproblemen (ODD/CD). Hoewel de benodigde ondersteuning ook dan kan wisselen, zou het volstaan om te kijken naar die delen die op kortere termijn beïnvloedbaar zijn, bijvoorbeeld coping. Ook in die gevallen werd het gehele onderzoeksproces echter opnieuw uitgevoerd. Naar de mening van enkele ouders en professionals was dit niet passend en leidde dit tot flinke (administratieve) belasting van ouders die vaak al tegen overbelasting aan zaten.

De belasting werd vergroot doordat niet altijd gebruik gemaakt werd van oude dossierinformatie, ook niet als ouders hier toestemming voor gaven en als gegevens mogelijk nog relevant waren (zie ook bij 'Afsluiten'). Ouders moesten alle gegevens opnieuw opzoeken en aanleveren. Dit leidde soms tot vertraging, en is niet nodig of proportioneel. Bij de stap 'feiten vergaren' zou de gemeente immers ook gebruik moeten maken van stukken die eerder aangeleverd zijn.

### **Bij door wachtlijsten verlopen beschikkingen werd opnieuw het gehele onderzoek uitgevoerd**

Een beschikking had een bepaalde geldigheidsduur, van bijvoorbeeld zes of twaalf maanden. Vanuit casuïstiek kwam naar voren dat een kind soms zo lang op de wachtlijst stond bij een aanbieder dat de beschikkingsduur alweer vervallen was (voor de start of tijdens het traject). In sommige gevallen werd dan het gehele onderzoek opnieuw uitgevoerd, met wederom een duur van 8 weken. Dit zou alleen passend zijn als de situatie van een kind is veranderd, en niet als de vertraging puur te wijten is aan een wachtlijst bij een aanbieder.

Deze werkwijze lijkt voor medio 2024<sup>55</sup> te zijn aangepast, waarbij JEL als eerste verwijzer bij een aanbieder informeerde of er sprake was van een wachtlijst en daarmee de startdatum tien weken verder zette. Indien de GI of huisarts verwijzers waren, dienden zij dit op te nemen in de bepaling of 315 bericht. Vanuit JEL begrijpen we dat nu de praktijk is om deze startdata te verzetten; of dit ook door

---

<sup>55</sup> Aangezien naar deze werkwijze werd verwezen in een perceeloverleg van 12 juni 2024.

andere verwijzers goed gebeurt, is ons onbekend. Ook is niet bekend of de tien weken in alle gevallen toereikend waren.

## **Er werd voornamelijk uitgegaan van de input van ouders en niet van professionals**

In lijn met de opdracht aan JEL om onafhankelijk onderzoek te doen, deed JEL eigen oordeelsvorming. Op grond van het uitgangspunt van eigen regie was de input van ouders daarin leidend. Vanuit gesprekken met aanbieders, meerdere casussen en JEL zelf begrepen we dat informatie van andere professionals, waaronder eerdere onderzoeksrapporten, zeer beperkt werd meegenomen in de onderzoeksrapportage, ook als die waren aangedragen door ouders zelf. Het uitgangspunt was: JEL heeft eigen expertise en voert zelf onderzoek uit.

Op grond van artikel 2.3 Jeugdwet is de gemeente verantwoordelijk is voor een deskundige toeleiding naar, advisering over, bepaling van en inzet van de aangewezen voorziening. De Awb (art 3.2) vereist dat een bestuursorgaan daarbij 'nodige kennis over relevante feiten' vergaart bij de voorbereiding van een besluit. Dit is bevestigd door de CrvB. JEL moet dus wel een eigen oordeel vellen, maar de deskundigenadviezen van aanbieders zouden daar wel in meegenomen moeten worden.

## **Eigen regie stond centraal, ook als ouders geen hulpvraag konden formuleren**

Alleen ouders en jongeren boven de 16 konden een aanvraag indienen. Professionals, bijvoorbeeld vanuit het voorveld, konden dit niet – ook niet met toestemming van directbetrokkenen. Wanneer ouders geen hulpvraag hadden of deze niet goed konden formuleren, werd de casus niet opgepakt door JEL. In een aantal gevallen leidde dit tot problemen. Zo zijn we een voorbeeld tegengekomen van ouders met een licht verstandelijke beperking waarvan JEL concludeerde dat ze geen hulpvraag hadden omdat ze deze niet konden formuleren. Ook de gemeente kent een aantal voorbeelden van ouders die geen hulp kregen vanuit JEL om deze reden. De casuïstiek die bekend is via de gemeente, heeft via een andere verwijzer alsnog jeugdhulp gekregen. Het is niet duidelijk wat er met de andere gezinnen gebeurd is.

Het is niet ongebruikelijk dat het doen van een aanvraag beperkt is tot ouders of jeugdigen van 16 jaar of ouder. Volgens de Jeugdwet en het stappenplan van de CrvB moet de gemeente na een aanvraag echter wel onderzoek doen. Wanneer ouders hun hulpvraag niet goed kunnen verwoorden, zeker als zij aangeven daar moeite mee te hebben, kan dit geen zelfstandige afwijzingsgrond zijn. In dit geval rust er een verhoogde zorgvuldigheidsplicht op de gemeente (art. 3:2 Awb) om het onderzoek zo in te richten dat de hulpvraag boven tafel komt. In hoeverre dit voldoende gebeurde valt binnen dit onderzoek niet goed te beoordelen.

## **Onderzoeksrapportages besteedden veel aandacht aan de opvoedvaardigheden van ouders**

JEL keek scherp naar de rol die ouders eventueel hadden in de problematiek en onderzoeksrapportages bevatten hier ook een oordeel over. Deze oordelen waren volgens ketenpartners soms hard opgeschreven. Zij gaven aan dat – zeker toch al overbelaste – ouders hierdoor soms zelfs ontregelden. Ketenpartners vonden de inhoud van de opmerkingen regelmatig ook geen recht doen aan de inzet en opvoedkwaliteiten van ouders. Deze laatste notie kunnen wij op basis van de dossiers niet controleren, maar we zien wel regelmatig zinnen in onderzoeksrapportages die gemakkelijk op een helpender manier geformuleerd hadden kunnen worden.

Medewerkers geven aan dat de verwoording in onderzoeksrapportages afhankelijk was van de medewerker en dat hier beperkt op gestuurd werd. Praktijkbegeleiders keken wel mee op de verwoording en pasten deze soms aan, maar hun kerntaak richtte zich op de inhoud van de rapportages en niet op de verwoording.

## **Ouders ervoeren niet altijd genoeg ruimte voor hoor en wederhoor bij rapportages**

Aan het einde van de onderzoeksperiode leverde de jeugdprofessional een onderzoeksrapportage op. Deze was heel uitgebreid, waarbij alle levensdomeinen beschreven stonden en de afweging voor het komen tot het wel of niet toekennen van jeugdhulp was onderbouwd. Voor sommige ouders voelde dit rapport als te lang of te ingewikkeld.

Ouders ervoeren daarnaast weinig ruimte om de onderzoeksrapportage rustig te bestuderen om er vervolgens op te reageren. Aan het einde van de onderzoeksperiode werd een adviesgesprek gepland waar het rapport in principe woordelijk werd voorgelezen en eventueel toegelicht. Ouders konden het onderzoeksrapport daarna wel thuis nalezen, maar de beschikking werd op dezelfde dag nog verwerkt. Daarmee hadden ouders effectief geen ruimte om op het onderzoeksrapport te reageren.

Dit raakt rechtstreeks aan het beginsel van hoor en wederhoor en de onderzoeksplicht van art. 3:2 Awb juncto art. 2.3 Jeugdwet.

## **De achttwekentermijn werd vaak maar niet altijd gehaald, met soms negatieve gevolgen**

In het cliënttevredenheidsonderzoek van 2025 waren veel ouders positief over de snelle start van het onderzoek en een vlotte afhandeling van hun aanvraag. Toch werden de beslistermijnen (acht weken, voortvloeiend uit art. 4:13 lid 2 Awb: redelijke termijn voor complexe besluiten) niet altijd gehaald. In het Bestuurlijk Overleg tussen de wethouder, directeur-bestuurder en accounthouder van JEL van 3 juli 2024 werd dit ook benoemd:

Jeugd Lelystad haalt de beslistermijn van 8 weken nog niet altijd. Het doel van Jeugd Lelystad is wel om in 100% binnen 8 weken het besluit te nemen. Bij verlenging van de beslistermijn gaat er een brief naar ouders hierover met daarin de reden van de overschrijding van de termijn. Soms ligt de reden bij ouders, omdat zij weinig mogelijkheden geven om af te spreken of bepaalde informatie niet aanleveren. Soms ligt de reden bij Jeugd Lelystad.

Wanneer de achttwekentermijn niet gehaald werd, werd deze gewijzigd naar een zestien weken termijn. Verlenging is mogelijk op grond van art. 4:14 lid 1 Awb, waarbij de gemeente de aanvrager schriftelijk informeert en een zo kort mogelijke nieuwe termijn noemt, welke niet nader geduid is. Dit is dus rechtmatig, maar heeft wel in een aantal gevallen tot schrijnende situaties geleid. Zo zijn er meerdere gevallen bekend (deels vanuit bekende klachten of bezwaren) waarbij door vertraging in de onderzoeksperiode zorg later begon, plaatsingen verloren gingen en een zorgvacuüm ontstond, met escalatie van de problematiek bij jeugdigen en (over)belasting van ouders tot gevolg.

Ook JEL zelf zag het als continue prioriteit om de doorlooptijden te verbeteren. In 2023 (toen de achttwekentermijn slechts in 30% van de gevallen behaald werd), is in een BO uitgesproken te streven naar 100%.<sup>56</sup> In 2026, toen de resultaten van het interne cliëntervaringsonderzoek bekend waren, was een voorstel om hun processen te optimaliseren en daarmee de “de interne doorlooptijden te stroomlijnen naar maximaal acht weken met een haalbaarheidspercentage van 80%”, met als doel om trage procedures in te korten.

---

<sup>56</sup> BO 6 september 2023.

## **De beslistermijn ging niet altijd in op moment van aanvraag**

Bij ouders ontstonden regelmatig misverstanden over of termijnen waren gehaald. Bij JEL ging de termijn pas in wanneer aanvragen 'full kit' waren. Dit betekent dat alle benodigde documenten, zoals de aanvraag (ondertekend door beide ouders) en evaluaties (bij verlengingen) binnen moesten zijn voordat de termijn ging lopen. In de verordening uit 2021 staat hier niets over opgenomen, maar in de Verordening Jeugdhulp Lelystad 2025 staat art. 7 lid 4:

Indien bij de aanvragen benodigde bijlagen ontbreken, zoals een (behandel)plan of evaluatie, stelt het college de indiener van de aanvraag in de gelegenheid om de aanvraag aan te vullen. In dat geval wordt de beslistermijn opgeschort.

In beginsel is de verordening in overeenstemming met de Awb. Het opschorten van de beslistermijn mag als de ontbrekende stukken redelijkerwijs noodzakelijk zijn voor de beoordeling van de aanvraag. De gemeente (of in dit geval JEL) moet aannemelijk maken waarom de stukken nodig zijn voor de besluitvorming. Daarnaast was de oorspronkelijke werkwijze de aanvraag niet in behandeling te nemen. Dat komt in de praktijk wel op hetzelfde neer als de beslistermijn opschorten, maar is juridisch niet helemaal de correcte werkwijze.

## **Vaak werd de AVG strikt toegepast, maar in sommige gevallen juist niet gevolgd**

We zijn veel voorbeelden tegengekomen van een strikte toepassing van de AVG door JEL. Zo werd er goed opgelet dat persoonsgegevens niet werden gedeeld met ketenpartners, tenzij ouders daar expliciet toestemming voor hadden gegeven.

In het bestuurlijk overleg van 7 december 2023 werd bijvoorbeeld besproken:

Lisa wilt graag met Jeugd Lelystad casuïstiekoverleg hebben. I.v.m. privacy kunnen casussen niet zomaar besproken worden. Ook de Wams gaat dit niet regelen. Daarnaast is volgens Jeugd Lelystad casuïstiekoverleg ook niet nodig.

Ook vanuit het gedwongen kader gaven veel partijen aan niet goed met JEL te kunnen overleggen. Dit kwam ook aan bod in het onderzoek van de commissie van deskundigen naar de regionale bestuurlijke samenwerking rondom jeugdhulp in Flevoland<sup>57</sup>:

Enkele gesprekspartners noemen het zorgelijk dat er bij de gemeente Lelystad geen aanspreekpunt is om zorgen over een kind of gezin te bespreken of crisissituaties voor te leggen; het lukt niet om hierover met JEL in gesprek te gaan. Volgens Lelystad klopt het niet dat deze partners met JEL in contact willen komen, want het accounthouderschap is belegd bij de gemeente en niet bij JEL. Veilig Thuis (en andere contractpartners) moeten zich volgens Lelystad verhouden tot de gemeente als accounthouder of tot het contractmanagement.

Veel partijen gaven aan dat er in de beginjaren nog iets van overleg mogelijk was, maar dat dit afnam over tijd. In een aantal gevallen is duidelijk dat het niet delen te streng gehandhaafd is. In lijn met Jw.

---

<sup>57</sup> [Rapport-deskundigencommissie-definitief3009.pdf](#)

art. 7.4.4 mogen als dit noodzakelijk is voor het doelmatig en doeltreffend functioneren van jeugdbescherming én preventie, wel gegevens worden gedeeld (zie ook toelichting bij de werkwijze rond Veilig Thuis en crisis).

Tegelijkertijd zijn we ook meerdere voorbeelden tegengekomen van privacyschendingen. Hierbij zijn bijvoorbeeld vertrouwelijke gegevens over een ouder bij een andere ouder terechtgekomen, wat tot geweldsescalatie leidde. Ook zijn er voorbeelden waarbij er contact is opgenomen met derden zonder dat de ouder daar toestemming voor had gegeven. In een zaak hebben we concrete verbetermaatregelen gezien naar aanleiding van een incident.

## 4.4.3 Besluitvorming

Na de onderzoeksperiode maakte de jeugdprofessional een onderzoeksrapport op, die na beoordeling en -eventueel- aanpassing door de praktijkbegeleider en de toetser met de ouders werd besproken. Wanneer jeugdhulp werd geadviseerd maakte men een keuze uit het gecontracteerde zorgaanbod. Indien dit niet werd geadviseerd, werden mogelijke alternatieven besproken. Hieronder volgen de belangrijkste bevindingen met betrekking tot deze fase.

### Ouders hebben de mate waarin samen beslist werd verschillend ervaren

Uit de cliëntervaringsonderzoeken van 2022<sup>58</sup> en 2023<sup>59</sup> kwam naar voren dat 49% van de onderzochte ouders in 2022 en 39% in 2024 positief antwoordde op de stelling “Beslissingen over hulp worden samen met mij genomen”. Ook uit casusonderzoek kwam naar voren dat ouders niet altijd het gevoel hadden dat zij samen beslisten over welke hulp passend was. Bij enkele bezwaarzaken uit 2024/2025 gaven ouders aan dat JEL hun hulpvraag (her)formuleerde zonder hun instemming. Dit is niet in lijn met de basisrichtlijn “Samen beslissen over hulp” uit de Richtlijnen Jeugdhulp en Jeugdbescherming<sup>60</sup>.

### Er werd ingezet op zo licht mogelijke hulp

In lijn met het knoppenplan werd ingezet op zo licht mogelijke vormen van hulp. Zo werd er binnen perceel 4 vaker een lichtere vorm ingezet (4a gezinsbegeleiding en behandeling) en werd verblijf zoveel mogelijk voorkomen.

Meerdere ketenpartners gaven in gesprekken aan dat zij daarmee zwaardere gevallen moesten begeleiden, waar zij zwaardere vormen van hulp eigenlijk aan de orde vonden. Dit is ook terug te vinden in een perceeloverleg tussen de gemeente en aanbieders van perceel 4a van 4 april 2023:

Opmerkelijk is wel dat de ernst van de problematiek verschuift. [aanbieder] geeft aan dat er meer complexe situaties zijn.

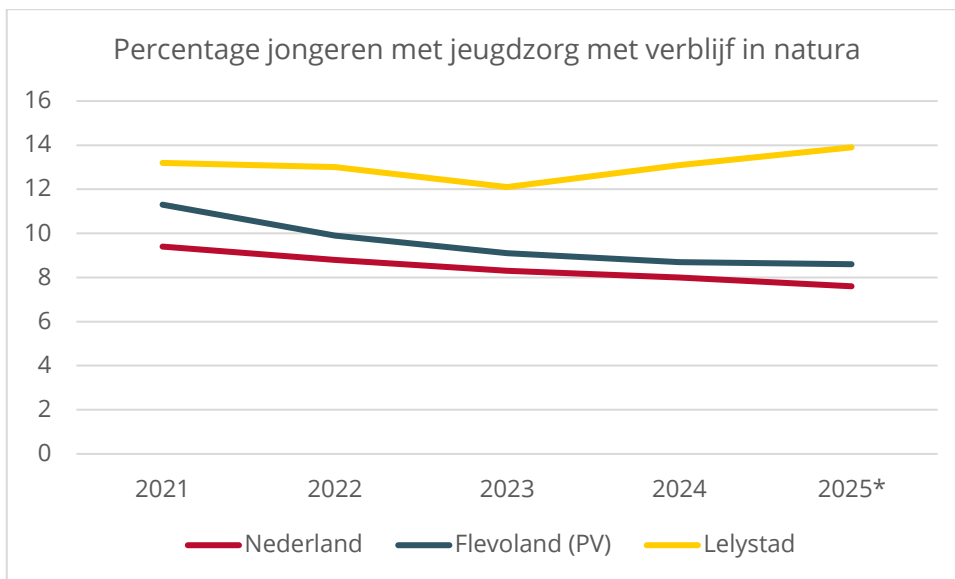
Aanbieders gaven in gesprekken ook aan dat het regelmatig voorkwam dat er later alsnog zwaardere vormen van zorg nodig waren bij andere aanbieders. Deels is dit een geluid dat niet beperkt is tot gemeente Lelystad, en achteraf is het altijd gemakkelijker om de zorgbehoefte in te schatten dan aan de voorkant. Het valt echter op dat het aandeel jongeren met verblijf in Lelystad relatief hoog is: bijna

<sup>58</sup> [Cliëntervaringsonderzoek Jeugd BMC 2022](#)

<sup>59</sup> [Cliëntervaringsonderzoek Jeugd BMC 2023](#)

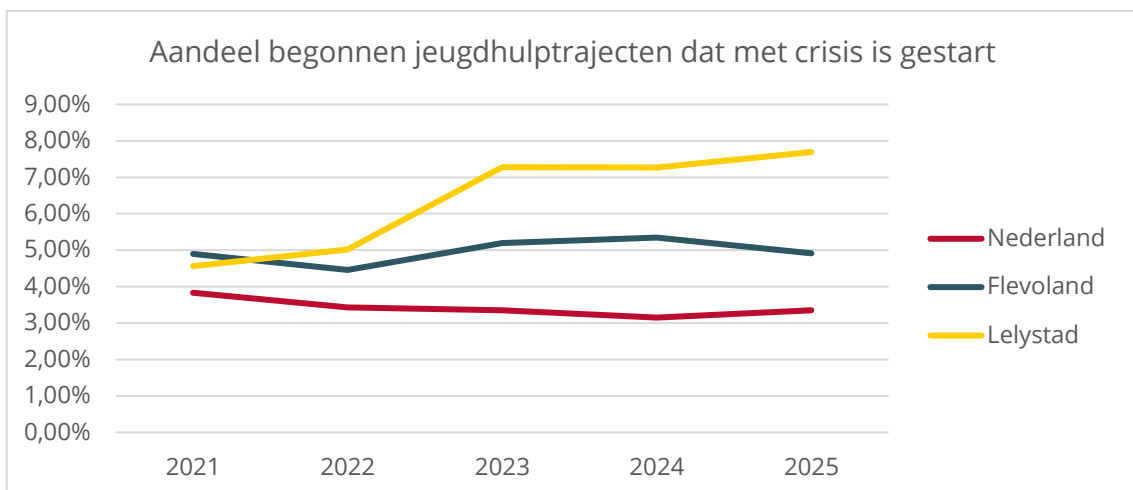
<sup>60</sup> [Ondersteuning voor jeugdprofessionals | Richtlijnen Jeugdhulp en Jeugdbescherming](#)

14% in Lelystad vs. nog geen 8% gemiddeld in Nederland. Ook valt op dat verblijf leek te dalen tot 2023 en vanaf dat moment weer lijkt te stijgen<sup>61</sup>, terwijl landelijk de dalende trend doorzet. Op grond van de verwijzers is te concluderen dat de toename vooral in het gedwongen kader zit.



Figuur 17. Percentage jongeren met jeugdzorg met verblijf in natura. Bron: CBS

Een vergelijkbaar beeld komt naar voren uit de CBS-cijfers over crisistracten. Het aandeel jeugdhulptrajecten dat met een crisis begint ligt in Lelystad structureel hoger dan het gemiddelde van Nederland en Flevoland. Daarnaast is sinds 2021 een stijgende trend zichtbaar, wat erop wijst dat een steeds groter deel van de jeugdigen pas in beeld komt wanneer sprake is van een crisissituatie.



Figuur 18. Aandeel begonnen jeugdhulptrajecten dat met crisis is gestart. Bron: CBS

Het totale gebruik van jeugdhulp in Lelystad is dus afgenomen, maar de jeugdigen die wel jeugdhulp ontvangen hebben relatief vaker een intensieve vorm van ondersteuning nodig (verblijf, crisis).

<sup>61</sup> 2025 betreft voorlopige cijfers.

## Er werd strak gestuurd op contractvoorwaarden

Bij de inzet van jeugdhulp werd strak gestuurd op doelen en duur van de hulp. Dit past bij de gedachte dat jeugdhulp effectief dient te zijn en dat JEL niet onnodig wil overbehandelen, omdat dit ook schadelijk kan zijn voor het welzijn van het kind en de eigen regie van ouders.

Bij de inkoop heeft de gemeente de mogelijke producten uitgewerkt in productenboeken waar per product staat omschreven waar het voor is en wat de voorwaarden zijn voor inzet van het product (zoals dat er reële en meetbare doelen dienen te worden opgesteld). Ook staat er per product een maximale inzet per week en een maximaal aantal maanden waarvoor het product in beginsel wordt ingezet. Per perceel verschilde hoe lang de maximale duur van de inzet van een product was. JEL handhaafde deze afspraken strikt en gaf aan dat het niet mogelijk was om beschikkingen af te geven die niet in overeenstemming waren met het contract.

De notie dat JEL zich strikt aan het contract diende te houden in de beschikkingen, is juridisch niet houdbaar. Het contract is immers tussen de gemeente en de aanbieder, terwijl de beschikking een afspraak met de inwoner is, die niet gehouden is aan het contract. Het is wel zo dat de contractafspraken sinds 2021 ook vastgelegd waren in de Beleidsregels en nadere regels jeugdhulp<sup>62</sup> en sinds 2025 ook in de Verordening. Ook dan blijft echter staan dat de gemeente passende jeugdhulp moet bieden. Als deze passende hulp op grond van de contracteerde afspraken niet beschikbaar is, moet maatwerk geboden worden. JEL had een breed mandaat om jeugdhulp te beschikken, en kon dus ook maatwerk beschikken.

In de verordening 2025 staat dan ook:

De individuele voorzieningen die door het college in ieder geval beschikbaar zijn gesteld staan beschreven in bijlage 1 bij deze verordening, met daarbij de maximale duur, frequentie en nadere kenmerken van deze voorzieningen.

De bijlage komt overeen met de inkoopdocumenten. De woorden ‘in ieder geval’ impliceren echter dat de lijst niet uitputtend is, en dat er dus, in overeenstemming met de Jeugdwet, van afgeweken kan worden als een voorziening conform contract niet toereikend is.

## Strikte handhaving van beschikkingsduur leidde in enkele gevallen tot problemen

Veel gesprekspartners benoemden dat er strak werd vastgehouden aan de maximale beschikkingsduur en dat er regelmatig geen mogelijkheid was om te verlengen, ook al vonden betrokken professionals dat wenselijk in het kader van het welzijn van het kind. De jeugd GGZ, ingekocht in perceel 3, is een vaak genoemd voorbeeld. Daarbij was het streven om zoveel mogelijk af te schalen naar basis-GGZ (perceel 3a) vanuit specialistische GGZ (perceel 3b). Dit is ook terug te zien in het productenboek<sup>63</sup>:

- Bij de berekening van de maximaal te verlenen S-GGZ wordt uitgegaan van maximaal 2 uur per week voor de periode van maximaal 12 maanden.
- Slechts in uitzonderlijke gevallen is verlenging bespreekbaar.

<sup>62</sup> [Besluit van het college van de gemeente Lelystad houdende beleids- en nadere regels ter uitvoering van de verordening Jeugdhulp Lelystad 2021 \(Beleids- en nadere regels jeugdhulp Lelystad 2021\) | Lokale wet- en regelgeving](#)

<sup>63</sup> Lokale producten en voorwaarden 2026 (geldig eerste twee kwartalen)

- Verlenging van maximaal 6 maanden is alleen bespreekbaar indien er een goed onderbouwd Behandelplan aan ten grondslag ligt en er voldaan is aan alle toepasselijke wet- en regelgeving. Streven is dat bij verlenging wordt afgeschaald naar Basis-GGZ.

Een aantal ketenpartners (zowel uit het vrijwillig als gedwongen kader) gaf aan dat het strikt vasthouden aan de maximale beschikkingsduur soms onwenselijke effecten gaf, zoals terugval of escalatie van problemen. Bijvoorbeeld omdat het in geval van complex trauma een tijd duurt om met een specialistisch behandelaar een vertrouwensband op te bouwen en dat het snel wisselen van behandelaar een vertrouwensbreuk en escalatie tot gevolg zou hebben. Ook hebben we voorbeelden gehoord rondom Perceel 1 (tijdelijke opvang tijdens onderwijstijd), waarbij werd vastgehouden aan de maximale beschikkingsduur of eenmaal werd verlengd, waarna deze werd stopgezet, terwijl de ondersteuning nog steeds nodig was.

Een vergelijkbaar patroon zagen we rondom begeleide omgang, waarbij ketenpartners het noodzakelijk vonden dat dit werd voortgezet, maar er geen nieuwe beschikking kwam. Bij een perceeloverleg 4a van 12 juni 2024 werd dit ook aangekaart:

[aanbieder] geeft aan zij vooral moeite hebben met kinderen waarvan duidelijk is dat zij gedurende meerdere jaren begeleide omgang nodig hebben. Een beschikking wordt niet afgegeven voor meerdere jaren, hoe moet dit anders geregeld worden?

Een aantal aanbieders gaf aan zorg na aflopen van de beschikking voor eigen rekening uit te voeren, omdat zij zich vanuit hun zorgplicht genooddaakt voelden om de behandeling voort te zetten. Er zijn ook gevallen bekend waarbij aanbieders aangaven de kosten niet meer te kunnen dragen, waardoor behandelingen in hun visie voortijdig zijn gestopt<sup>64</sup> of een kind een van beide ouders langdurig niet zag. In ditzelfde perceeloverleg werd opgemerkt:

Wel laat [aanbieder perceel 4a #1] weten dat ten opzichte van andere gemeenten een verlenging door Jeugd Lelystad snel wordt afgewezen, terwijl [aanbieder perceel 4a #1] van mening is dat het traject (nog) niet gestopt kan worden. In andere gemeenten kunnen de uren flexibeler worden ingezet. [aanbieder perceel 4a #2] ziet dat de zorg in sommige gevallen te snel stopt (bijv. doordat een verlenging niet wordt afgegeven) en dat hierdoor de cliënt op een later moment weer terugvalt in de jeugdhulp. Uiteindelijk leidt dit tot hogere kosten jeugdhulp. [ambtenaar gemeente] erkent dat het contract in Lelystad weinig flexibiliteit kent, dit signaal is bekend en wordt meegenomen in de evaluatie van de huidige contracten.

Hoewel het zeker nuttig is om contractvoorwaarden die geregeld niet passend zijn te evalueren en zo nodig aan te passen, betekent dat niet dat de contracten leidend zijn voor de toekenning van jeugdhulp. Op grond van de Jeugdwet moet de gemeente immers passende jeugdhulp ter beschikking hebben. Als die niet gecontracteerd is, moet een maatwerkafpraak gemaakt worden. Contractafspraken kunnen nooit een reden zijn om jeugdhulp te stoppen terwijl er nog een reële vraag vanuit ouders of jeugdige is.

---

<sup>64</sup> Dit mag de aanbieder niet zomaar doen vanuit hun zorgplicht. Als de verwijzer met terugwerkende kracht geen verlenging beschikt, dient de aanbieder naar de rechter te gaan en niet de zorg stop te zetten.

## **Daarnaast werd strak gehandhaafd op het maximaal aantal uren binnen de beschikingsduur**

Eenzelfde patroon was zichtbaar bij het maximaal aantal uren per week. Per product stond in het productenboek strikt omschreven wat het maximaal aantal uren per week of maand was. Een aantal ketenpartners gaf aan dat JEL in sommige gevallen voor minder uren beschikte dan zij nodig achtten, wat tot escalatie van de problematiek leidde. JEL gaf aan niet te kunnen afwijken van het maximaal aantal uren per product, zoals contractueel vastgelegd.

Hiervoor geldt uiteraard hetzelfde als voor het voorgaande punt: de verantwoordelijkheid van JEL is om voor individuele jeugdigen een passende oplossing te vinden. Als die oplossing er binnen de contracten niet is, is de gemeente (en dus JEL) eraan gehouden een goede oplossing buiten de contracten te vinden.

## **Er werd sterk gestuurd op het tegengaan van stapeling van zorg**

Van verschillende ketenpartners en ook van ouders horen we dat stapeling van zorg actief tegengegaan werd. Voor een deel werd dit gebaseerd op het contract. Hierin was bijvoorbeeld opgenomen dat lokaal gecontracteerd aanbod (op enkele uitzonderingen na) niet gecombineerd kon worden met regionaal gecontracteerd verblijf met behandeling, aangezien hier behandeling al in het tarief inbegrepen was. In dergelijke gevallen zouden aanbieders, als zij zelf de benodigde behandeling niet konden bieden, een onderaannemer moeten inschakelen. In de praktijk gebeurde dit vaak niet, waardoor behandelrelaties verbroken werden.

We hebben vanuit ketenpartners echter ook voorbeelden gehoord waarbij de aanvullende zorg niet in het tarief inbegrepen was, maar waarbij een aanvraag voor extra zorg bij een andere aanbieder afgewezen werd omdat al een aanbieder betrokken was. Terwijl deze aanbieder juist aangaf bepaalde zorg niet te kunnen bieden (bijvoorbeeld omdat het een aanbieder was die behandeling bood en daarnaast begeleiding nodig was). Een dergelijk signaal hebben we ook vanuit ons eigen casusonderzoek gekregen, maar aangezien we bij deze casus het dossier niet ingezien hebben, hebben we dat niet kunnen bevestigen.

## **Ouders die niet-gecontracteerde zorg aangeraden of verwezen kregen door andere partijen konden daar nauwelijks gebruik van maken**

Volgens JEL medewerkers, ouders en Jeugdstem rapportages waren er regelmatig teleurstellingen doordat er in principe werd ingezet op gecontracteerd aanbod vanuit doelmatigheid en kwaliteitsborging. Regelmatig werden ouders door ketenpartners (waaronder huisartsen en GI's) bepaalde aanbieders aangeraden waar geen contract mee was. Omdat er problemen waren rondom contractmanagement en maatwerk binnen de gemeente (zie hoofdstuk 5), werden maatwerkaanvragen niet tijdig opgepakt en werd onvoldoende gestuurd op de kwaliteit van maatwerk. Hierdoor hield JEL vaak vast aan gecontracteerd aanbod en werd daarbinnen gepoogd te sturen op de kwaliteit van de aanbieders binnen de percelen.

In beginsel mag de gemeente, ook bij verwijzingen vanuit GI's of huisartsen, sturen op gebruik van gecontracteerd aanbod. Als er aanbod gecontracteerd is dat voldoet, kan de gemeente eisen dat van dat aanbod gebruikgemaakt wordt.<sup>65</sup> Het gecontracteerde aanbod moet echter wel volstaan. Dat geldt niet alleen voor verwijzingen vanuit GI's of huisartsen, maar ook voor toewijzingen vanuit JEL. Vanuit ketenpartners en uit ons eigen casusonderzoek blijkt dat dit niet altijd het geval was.

---

<sup>65</sup> Mr. dr. drs. T.H.G. Robbe, *De Lijdzame Gemeente?*, Tijdschrift voor Gezondheidsrecht 2026 (50) 2.

## Over de jaren werd naar sommige aanbieders minder verwezen

Veel gesprekspartners benoemden dat zij over de tijd minder verwijzingen kregen vanuit JEL en dat de verwijzingen zich bij een klein aantal aanbieders concentreerden. De data van JEL over het aantal verwijzingen bevestigen dit: bij sommige aanbieders is een duidelijke afname te zien en bij sommige andere een duidelijke toename.

Gesprekspartners vonden deze verschuiving in verwijzingen om twee redenen problematisch: enerzijds omdat hierdoor bij een paar aanbieders wachttijden ontstonden terwijl andere aanbieders binnen datzelfde perceel nog plek hadden om kinderen te helpen, anderzijds omdat zij hierdoor hun capaciteit en daarmee continuïteit van de zorg in Lelystad niet zouden kunnen waarborgen. In het overleg van perceel 4a werd dit in juni 2024 aangekaart bij de gemeente:

De onevenredige verdeling van verwijzingen binnen perceel 4a blijft een zorgpunt. Het is merkwaardig dat ondanks dat sommige aanbieders te kampen hebben met wachttijden en [aanbieder x] niet, dat de verwijzingen vanuit Jeugd Lelystad achterwege blijven. Dit is de afgelopen tijd al meerdere keren aangekaart. [ambtenaar gemeente Lelystad] laat weten dat Jeugd Lelystad bij ouders aangeven of er bij een aanbieder sprake is van een wachttijd en dan is het aan de ouder of zij bereid zijn te wachten of kiezen voor een andere aanbieder.

Ook in juni 2025 werd dit geagendeerd bij de gemeente:

De onevenredige verdeling van de toewijzingen binnen perceel 4a blijft een pijnpunt bij de aanbieders. De gemeente en zorgaanbieder hebben geen invloed op de keuzevrijheid die ouders en kind hebben. Vanuit de gemeente wordt zorggedragen dat verwijzers een duidelijk overzicht hebben van het gecontracteerde aanbod en welke zorgaanbieders hiervoor kunnen worden ingeschakeld.

Deze verwoordingen suggereren dat ouders en kinderen zelf kozen voor deze aanbieders. Van ouders horen we echter dat zij geen keuze kregen tussen aanbieders binnen het aangewezen product. Ook vanuit medewerkers van JEL begrepen we dat JEL zelf de aanbieder selecteerde en dat zij aanbieders weerden die zij ondeugdelijk achtten.

We hebben verschillende redenen gekregen voor het weren van bepaalde aanbieders.

- ▶ Vanuit medewerkers werd genoemd dat sommige van de aanbieders kinderen op wilde nemen die nergens anders terechtkonden. Vervolgens hadden zij goede ervaringen met de betreffende aanbieder, waardoor zij er vaker naar verwezen.
- ▶ Aanbieders, zowel die waar minder naar verwezen werd als waar meer naar verwezen werd, suggereren dat een goede relatie met JEL en eenzelfde visie op Jeugdhulp resulteerde in meer verwijzingen.
- ▶ Daarnaast was de opvatting dat JEL vanuit de Jeugdwet, de SKJ-beroepscode en contracten met aanbieders gehouden waren aan het waarborgen van effectieve interventies.

Het effect dat vaker verwezen wordt naar aanbieders waar goede ervaringen mee zijn of die de visie op jeugdhulp delen, komt uiteraard vaker voor en uit professioneel oogpunt is het logisch dat een toegang cliënten doorverwijst naar aanbieders waarvan verwacht wordt dat ze kunnen helpen. In dit onderzoek hebben we niet de kwaliteit van aanbieders getoetst. Wel hebben we een voorbeeld

gezien van een aanbieder waar veel naar werd verwezen waarover meerdere negatieve signalen van ketenpartners waren. Er waren dus niet alleen positieve ervaringen.

Wat betreft de effectieve interventies staat er niets in de Jeugdwet of SKJ-beroepscode dat erop wijst dat je gecontracteerde aanbieders zou mogen uitsluiten op basis van wel of geen opname in databases effectieve interventies. In de contracten en de beleids- en nadere regels jeugdhulp<sup>66</sup> waren deze wel opgenomen, bijvoorbeeld in de overeenkomsten van perceel 3b uit 2023 staat onder artikel 20 Kwaliteit, lid 5:

Opdrachtnemer maakt uitsluitend gebruik van methodieken die onafhankelijk zijn onderzocht en daarbij effectief (evidence based) zijn bevonden.

Het is echter niet aan JEL om aanbieders uit te sluiten. Zo lang het contract geldig is, mag de gemeente (of de organisatie die het mandaat gekregen heeft van de gemeente) niet zomaar aanbieders uitsluiten in het werkproces van de verwijzingen. Als daar aanleiding toe is, moet contractmanagement in gesprek gaan met een aanbieder en als ultieme maatregel het contract ontbinden. Dat contractmanagement die rol niet actief oppakte (zie H5) geeft JEL niet het recht om via de verwijzingen aanbieders effectief uit te sluiten op grond van hun eigen oordeel.

#### 4.4.4 Beschikking

Wanneer het besluit voor het toekennen of afwijzen van jeugdhulp was genomen, maakte het centraal secretariaat beschikking op orde. Deze werd ondertekend en verstuurd naar ouders en bij toewijzing volgde een JW301-bericht naar de geselecteerde aanbieder.

Naast het eigen werkproces van JEL kwamen bepalingen van GI's of verwijzingen van medisch verwijzers binnen. Het centraal secretariaat controleerde of deze correct en volledig waren en verwerkte deze vervolgens. Hieronder volgen de belangrijkste bevindingen met betrekking tot deze fase.

##### **De beschikkingsduur was regelmatig kort in relatie tot de problematiek**

We spraken ouders wiens kind langdurig jeugdhulp heeft ontvangen en die elke twaalf, zes of zelfs drie maanden een volledig nieuwe aanvraag moesten doen. Ouders ontvingen een brief waarin stond dat zij dertien weken<sup>67</sup> voor het aflopen van een beschikking een nieuwe aanvraag moesten doen. Dan ging het onderzoek dat doorgaans acht weken duurde van start. Voor veel ouders was dit stressvol: zij vreesden voor de continuïteit van de ingezette hulpverlening en waren hier veel (avond)uren mee bezig. Daarnaast was voor een verlenging een evaluatie van de ingezette hulp noodzakelijk voor de aanvraag opgepakt werd. Bij een beschikking van drie maanden is die uiteraard nog niet dertien weken voorafgaand aan het verlopen van de beschikking beschikbaar.

##### **Gedetailleerde controle van verwijzingen en bepalingen leidde soms tot vertraging en administratieve last**

Medewerkers geven aan dat alle bepalingen en verwijzingen zorgvuldig procedureel werden beoordeeld. Hierbij werd niet alleen gekeken naar of het product in lijn was met het doel en de verwijzing in lijn was met de contractafspraken, maar ook of bijvoorbeeld persoonsgegevens goed waren

<sup>66</sup> [Besluit van het college van de gemeente Lelystad houdende beleids- en nadere regels ter uitvoering van de verordening Jeugdhulp Lelystad 2021 \(Beleids- en nadere regels jeugdhulp Lelystad 2021\) | Lokale wet- en regelgeving](#)

<sup>67</sup> Eerder werd een kortere termijn aangehouden, maar dit is veranderd naar dertien weken.

gespeld en of correct ingevuld was tot wanneer een OTS doorliep. Als een van deze zaken niet klopte, werden beschikkingen niet afgegeven en werd het teruggelegd bij de verwijzer.

Het gevolg van deze werkwijze was in de praktijk dat verwijzers opnieuw een verwijzing of bepaling moesten opstellen. GI's gaven aan dat als er een foutje in een bepaling zat "alles bleef hangen". Dan gebeurde er niets, raakte een kind zijn plek kwijt en kwam deze weer in crisis. Ook bij verwijzingen van de huisarts betekende dit dat het langer duurde voordat de jeugdhulp kon starten. Daarnaast werden bepalingen soms niet toegekend omdat ze niet overeenkwamen met contracten. Ook als de GI dit nodig achtte, werd niet afgeweken van de contractvoorwaarden.

Het is uiteraard terecht dat JEL correcte gegevens wil en een grens stelt aan het corrigeren van administratieve fouten van andere organisaties. De manier waarop het proces ingericht was, zorgde er echter wel voor dat zaken nodeloos lang duurden. Medewerkers moesten verwijzingen of bepalingen bijvoorbeeld ook terugsturen als gegevens ontbraken die zij zelf al hadden. Het afwijzen van bepalingen van de GI wegens het niet volgen van contractvoorwaarden terwijl de GI van mening is dat binnen het contract geen passende zorg beschikbaar is, is niet toegestaan. Uiteraard hoort hier een onderbouwing van GI's m.b.t. het niet volgen van contractafspraken, maar de werkwijze was doorgaans niet om deze te vragen en in gesprek te gaan.

#### **De manier waarop JEL controleerde op contractafspraken leidde tot conflicten met partijen over de vraag in hoeverre JEL verwijzingen of bepalingen inhoudelijk beoordeelde**

Omdat JEL ook controleerde of het product in lijn was met het doel en de verwijzing in lijn met de contractvoorwaarden, ontstonden conflicten over de mate waarin JEL zich inhoudelijk bemoeide met de verwijzing.

In de zomer van 2025 diende een kort geding tussen drie jeugdbeschermingsorganisaties (William Schrikker Stichting, Stichting Samen Veilig Midden Nederland, Leger des Heils Jeugdbescherming en Reclassering) tegen de gemeente over de mate waarin JEL een inhoudelijk oordeel gaf over noodzakelijke hulp door andere vormen van hulp voor te stellen en beschikkingen weigerde of niet tijdig verleende. JEL stelde dat haar werkwijze bedoeld was om te toetsen of de gevraagde hulp binnen het gecontracteerde aanbod viel en dat zij niet beoogde de inhoudelijke professionele afweging van de GI over te nemen.

Deze procedure heeft niet geleid tot een rechterlijke uitspraak, maar wel tot samenwerkingsafspraken tussen de gemeente en GI's en tot een apart team binnen de gemeente Lelystad die de beoordeling van bepalingen van GI's moest afhandelen en maatwerk inzetten waar nodig.

### **4.4.5 Regievoering**

Wanneer er vanuit JEL een beschikking voor jeugdhulp was afgegeven, werd bij gezinnen die geen eigen regie konden voeren door JEL casusregie gevoerd. Hieronder volgen de belangrijkste bevindingen met betrekking tot deze fase.

#### **Eigen regie was het uitgangspunt en daarom werd casusregie vaak aan de ouders gelaten**

Omdat eigen regie centraal stond bij de gemeente Lelystad en JEL, was het uitgangspunt dat ouders in principe zelf regie voerden. De achterliggende gedachte hierbij is dat je als overheid alleen moet willen ingrijpen als dat echt niet anders kan en hier zeer terughoudend in zijn, want ouders zijn verantwoordelijk voor hun kinderen en ouders hebben het recht om zelf te beslissen over opvoed- en

opgroevraagstukken<sup>68</sup>. In het inrichtingsplan staat regievoeren nog als een van de kerntaken van JEL beschreven:

3. Daarnaast houdt JEL regie over de ingezette gespecialiseerde jeugdhulp bij casussen door het coördineren en evalueren van de ingezette gespecialiseerde jeugdhulp.
4. Het proactief en casus gebonden samenwerken met het onderwijs en de veiligheidsketen.

Hierbij lijkt sprake van het standaard voeren van casusregie (regie op de inhoud en uitvoering van de hulp aan een specifieke casus). In de praktijk lijkt dat te zijn veranderd naar het alleen voeren van “strakke procesregie”<sup>69</sup> waar JEL zelf de formele verwijzer is én gezinnen dat zelf niet konden, zogenaamde “complexe casuïstiek”. Dan bleef JEL de doelen en doorlooptijden bewaken, zodat het gezin niet te maken kreeg met langdurige, ineffectieve zorg. Bij gezinnen die wel zelf regie konden voeren, werd het dossier gesloten. Veel aanbieders gaven in gesprekken aan dat zij vonden dat JEL een andere opvatting had van wanneer een (gezins)situatie dermate complex was dat regievoering nodig was. Uit een gespreksverslag van een perceeloverleg van 4 april 2023 volgt:

Aanbieders geven aan dat regie in hun optiek soms te snel wordt teruggegeven aan de ouders, waardoor er onvoldoende zicht blijft op het gezin. Ook het IQ van ouders speelt hierbij een rol. Aanbieders vragen zich af of alle ouders wel in staat zijn regie te voeren en of het ook wenselijk is wanneer de veiligheid van het gezin of hulpverlening in het geding is. Als ouders geen regie hebben, kunnen aanbieders geen contact krijgen met JEL om zorgen qua veiligheid te bespreken. Zij moeten dan een melding doen bij Veilig Thuis. Bij Veilig Thuis is sprake van wachttijden, als nasleep van Corona. Vaak komt hetzelfde gezin met dezelfde hulpvraag weer terug, maar met zo’n tijd tussen de hulpverlening dat het niet duurzaam ingezet kan worden.

Ook partners uit het gedwongen kader beschreven dat er, ook na betrokkenheid vanuit het veiligheidsdomein, geen of kortdurend regie werd gevoerd. In sommige gevallen bleek de hulp niet toereikend waardoor er sprake was van escalatie van problematiek.

### **Als ouders zelf regie voerden, werd vanuit JEL niet gestuurd op doelmatigheid van de ingezette jeugdhulp**

Een belangrijk uitgangspunt bij de gemeente en JEL was dat er gestuurd werd op zo doelmatig en effectief mogelijke hulp. In het productenboek van JEL stond dan ook:

De geboden ondersteuning moet doelmatig en effectief zijn waarbij er reële doelen worden gesteld die specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden zijn. De doelen worden geëvalueerd en waar nodig bijgesteld. Er wordt vooruitgang geboekt en/of stabilisatie bereikt in relatie tot de beperkingen en de mogelijkheden van de jeugdige en/ of ouder en in de gestelde doelen. Hierbij wordt er gewerkt aan zelfstandigheid en zelfredzaamheid van de jeugdige, afbouw van hulp en geen afhankelijkheid van hulp.

<sup>68</sup> Commissie van deskundigen over regionale samenwerking Flevoland: [Rapport-deskundigencommissie-definitief3009.pdf](#)

<sup>69</sup> De woorden van een aantal JEL medewerkers

Dit betekende in de praktijk dat er duidelijke doelen werden gesteld aan de voorkant. Bij casussen waar JEL regie voerde, werden doelen en doorlooptijd gemonitord. Dat betekent ook, zo gaven meerdere JEL medewerkers aan, dat dit bij de casussen waar 'eigen regie' aan de orde was beperkt gebeurde. Een aanbieder gaf aan dat JEL alleen in het geval van regie aanwezig was bij evaluatiegesprekken en dat dit afnam over tijd. Ook een ketenpartner gaf aan dat regie in dit geval voortijdig aan de ouder en daarmee ook de zorgaanbieder werd overgelaten, waardoor er geen onafhankelijk toezicht was of hulp daadwerkelijk aangeboden werd en het gewenste effect had.

In een raamovereenkomst uit 2023 staat onder artikel 24.1 wel:

Bij verwijzing naar Opdrachtnemer door JEL [...] levert Opdrachtnemer minimaal 13 weken voor de einddatum van de Beschikking een schriftelijke evaluatie aan JEL die ziet op alle aspecten van het Behandelplan of een verlenging noodzakelijk wordt geacht of de wijze waarop geborgd wordt dat de jeugdige en/of het gezin zelfstandig verder kan, indien de Jeugdhulp eindigt.

In het geval van verlengingen, werd kritisch gekeken naar doelen om te bezien of zorg wel effectief was geweest en wel of niet voortgezet diende te worden. Het is in dit onderzoek niet duidelijk geworden of en in hoeverre deze schriftelijke input ook werd gebruikt om kwaliteit en doelmatigheid van ingezette zorg te monitoren als er geen verlenging werd aangevraagd.

## 4.4.6 Afsluiten

Wanneer een ouder zelf geacht werd regie te kunnen voeren, of wanneer een beschikking waar wel regie over werd gevoerd afliep, werd het dossier gesloten. Hieronder volgen de belangrijkste bevindingen met betrekking tot deze fase.

### **Na het behandelen van een aanvraag werden trajecten en dossiers vaak snel gesloten**

Aangezien in veel gevallen ouders werden geacht zelf regie te kunnen voeren, betekende dat dat JEL formeel geen regie meer had. In dat geval werd het traject afgesloten. Dit gebeurde snel nadat een beschikking was opgemaakt. Met het afsluiten van het traject sloot JEL ook het dossier en werd deze gearhiveerd. Dat betekende dat er geen nieuwe documenten in dossiers werden opgenomen.<sup>70</sup>

Het gevolg hiervan was dat veel correspondentie met ouders en bijvoorbeeld bezwaren niet in dossiers zijn opgenomen. Dit kunnen wij bevestigen doordat we de verhalen, documenten en correspondentie die ouders ons hebben overlegd hebben vergeleken met de dossierinformatie die we aangeleverd kregen van JEL. In veel gevallen ontbrak daarin relevante informatie die aan JEL overlegd was na het afsluiten van het dossier.

Hierbij werd gerefereerd naar de SKJ-beroepscode (tuchtrechtelijke overtreding als medewerker in een oud dossier kijkt), AVG (doelbinding) en Jeugdwet (geheimhoudingsplicht) en werd gesteld dat buiten een actuele aanvraag oude dossiergegevens nooit ingezien mogen worden.

In de Jeugdwet Art 7.3.8. staat over dossiervorming:

---

<sup>70</sup> Het secretariaat kon wel nog tot een half jaar na sluiting gegevens toevoegen, maar dit was niet bij iedereen bekend en gebeurde dan ook vaak niet.

De jeugdhulpverlener richt een dossier in met betrekking tot de verlening van jeugdhulp. Hij houdt in het dossier aantekening van de gegevens omtrent de geconstateerde opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen en de te diens aanzien uitgevoerde verrichtingen en neemt andere gegevens daarin op, een en ander voor zover dit voor een goede hulpverlening aan de betrokkene noodzakelijk is.

De jeugdhulpverlener voegt desgevraagd een door de betrokkene afgegeven verklaring aan het dossier toe.

Onverminderd het bepaalde in artikel 7.3.9 bewaart de jeugdhulpverlener het dossier gedurende twintig jaar, te rekenen vanaf het tijdstip waarop de laatste wijziging in het dossier heeft plaatsgevonden, of zoveel langer als redelijkerwijs uit de zorg van een goed jeugdhulpverlener voortvloeit.

Het niet opnemen van correspondentie met ouders na het sluiten van het dossier leidt tot een onvolledig dossier. Hoewel dit artikel ziet op hulpverleners en JEL niet zelf hulp verleent, kan de SKJ-beroepscode er niet toe leiden dat dossiers onvolledig moeten zijn – met uitzondering van informatie die op verzoek van ouders of jeugdige verwijderd wordt (Art. 7.3.9 JW).

### **Wanneer het dossier gesloten was ontvingen ouders hierover een afzonderlijke brief**

Na het sluiten van een dossier ontvingen ouders een afzonderlijke brief waarin werd aangegeven dat het dossier werd gesloten. In deze brieven stond geen nadere informatie, en de brieven waren ondertekend door “Jeugd Lelystad”. Een dergelijke brief bevat een feitelijke mededeling (informatieve handeling), die geen aanvullend bestuursrechtelijk kader toevoegt naast het reeds genomen besluit<sup>71</sup>. De onafhankelijke externe bezwaarschriftencommissie van de gemeente Lelystad heeft hier in het jaarverslag over 2024 al eens een aanbeveling over gedaan:

Maak in de communicatie richting de burger een duidelijk onderscheid tussen interne processtappen en feitelijke juridische besluitvorming. Laat bijvoorbeeld brieven over het administratief sluiten van een dossier achterwege, aangezien deze voor de burger geen meerwaarde hebben.

Ook na deze aanbeveling zijn nog afsluitbrieven verzonden.

### **Het afsluiten van dossiers legde aanzienlijke administratieve last bij sommige ouders**

Als het dossier gesloten werd, werd de informatie die erin stond in beginsel niet meer gebruikt. Op het moment dat er een aantal maanden later een nieuwe aanvraag binnenkwam van dezelfde ouders, was volgens JEL de oude dossierinformatie niet bruikbaar. Dit omdat:

- ▶ een SKJ-geregistreerd professional geen grondslag heeft om historische dossierinformatie van een afgesloten traject in te zien of te hergebruiken<sup>72</sup>;
- ▶ Omdat elke aanvraag een onbevooroordeelde en actuele blik vereist en advies op oude informatie de rechtmatigheid van het nieuwe besluit aantast;

<sup>71</sup> Een dergelijke brief bevat geen zelfstandig rechtsgevolg, wijzigt geen rechten of plichten en heeft geen zelfstandige betekenis voor bezwaar of beroep. Daarmee is een dergelijke brief in beginsel geen besluit in de zin van artikel 1:3 Awb.

<sup>72</sup> Volgens JEL had dit zijn basis in de SKJ-beroepscode, waarbij het onrechtmatig inzien van historische gegevens buiten een actuele aanvraag een tuchtrechtelijke overtreding is. Daarnaast, zo is de redenering, zou het openen van een oud dossier voor een nieuwe aanvraag geen grond zijn om de geheimhoudingsplicht (hoofdstuk 7 Jeugdwet) te doorbreken. Tot slot zou dat in strijd zijn met doelbinding (AVG), waarbij de eerdere data is ingezameld voor dát onderzoeksdoel, en niet voor de nieuwe aanvraag. Daarmee zou dit in strijd zijn met de SKJ-beroepscode, Jeugdwet en AVG.

- Omdat ouders in regie zijn en wanneer zij oude informatie relevant vinden, moeten zij dat expliciet zelf inbrengen.

We ouders gesproken met kinderen met langdurige en ernstige problematiek, die elk half jaar of jaar een nieuwe aanvraag moesten indienen. Oude dossierinformatie was daarbij niet beschikbaar en alle informatie moest opnieuw worden gedeeld. Terwijl, gezien de chronische aard van de problematiek, de situatie niet noemenswaardig veranderd was. Als deze ouders vroegen of de oude dossierinformatie gebruikt kon worden, kregen ze als antwoord dat dit niet mogelijk was. Er waren echter ook medewerkers die ouders om toestemming vroegen om informatie uit het oude dossier te halen zodat ouders niet alles opnieuw aan te hoeven leveren. De werkwijze hierin lijkt dus niet eenduidig geweest te zijn.

Het moeten aanleveren van stukken in combinatie met stress over of hulp gecontinueerd zou worden zorgde periodiek voor veel werk en stress bij deze ouders. Twee ouders uit twee verschillende gezinnen die wij gesproken hebben zijn langdurig uitgevallen van werk. Zij geven zelf aan dat dit niet alleen, maar wel mede door deze werkwijze is gebeurd.

#### **Voor ouders was het lastig om contact te krijgen na het afsluiten van hun dossier**

Veel ouders die wij spraken noemden dat het na het afgeven van de beschikking soms moeilijk was om contact te krijgen met de betrokken professional vanuit JEL. Uit het door JEL zelf uitgevoerde cliëntervaringsonderzoek uit 2025 komt naar voren dat sommige ouders een vorm van laagdrempelig contact misten na formele afsluiting. Dit is in lijn met wat wij van ouders hoorden, namelijk dat het niet gangbaar was om regulier contact te onderhouden. In bestuurlijk overleg van februari 2024 kwam dit aan de orde:

De gemeente legt [directeur-bestuurder JEL] voor of het een idee is dat Jeugd Lelystad in casussen die ze hebben afgesloten toch “nazorg” kunnen regelen. Door bijv. na een bepaalde tijd even te bellen om te vragen hoe het gaat. Het is nadrukkelijk geen regie. [directeur-bestuurder JEL] vraagt waarvoor dit nodig is? Voor welk probleem is dit een oplossing? Vanwege de tijd is hier niet verder over gesproken.

Daarbij is het belangrijk op te merken dat JEL begin 2026, nadat de uitkomsten van het cliëntervaringsonderzoek geanalyseerd waren, van plan was om een “geautomatiseerd of telefonisch contactmoment exact zes weken na de formele toewijzing/afsluiting in te richten, [met als doel om] te voldoen aan de grote behoefte van gezinnen aan een vorm van nazorg”.

### **4.4.7 Bejegening**

Bejegening betreft de manier waarop er met mensen werd gecommuniceerd en hoe zij benaderd en behandeld werden. Dit loopt als een rode draad door de verschillende processtappen. Hieronder staan de belangrijkste bevindingen rondom bejegening.

#### **De meerderheid van de ouders ervoer het contact als prettig en respectvol**

Uit alle cliëntervaringsonderzoeken van de afgelopen jaren kwam een beeld naar voren dat de meerderheid van de ouders zich respectvol behandeld voelde door de medewerkers (71% in 2022 en 67% in 2024). Ook uit het door JEL zelf uitgevoerde cliëntervaringsonderzoek onder 2025 kwamen als positieve punten naar voren:

- Prettig contact: Gezinnen ervaren de algehele omgang met medewerkers als zeer positief.
- Luisterend oor: Er is veel waardering voor de getoonde betrokkenheid en het empathisch vermogen.
- Respectvolle benadering: Medewerkers tonen oprecht begrip voor de situatie van het gezin

Dit is in lijn met hoe de gesproken medewerkers van JEL aangaven gemotiveerd te zijn om mensen verder te helpen en hoe een groot deel van de correspondentie die we hebben ingezien eruit zag.

### **Ongeveer de helft van de ouders voelde zich voldoende gehoord of serieus genomen**

In het genoemde cliëntervaringsonderzoek van JEL over 2025 kwam naar voren dat een deel van de gezinnen ervoer dat er in de gesprekken te weinig ruimte is voor hun volledige verhaal en ze zich daardoor niet gehoord voelden. In de BMC cliëntervaringsonderzoeken staat dat 55% in 2022 en 47% in 2023/2024 zich serieus genomen voelde door medewerkers. In 2022 voelde 33 % zich niet serieus genomen en in 2023/2024 37%. Ditzelfde beeld ontstaat in de rapportages van Jeugdstem over 2023 en 2024 naar aanleiding van contact dat zij hebben gehad met ouders over JEL, waarin staat dat cliënten zich soms niet serieus genomen voelden.

Een andere uitkomst uit het onderzoek van JEL was dat de communicatie of houding van de medewerker in enkele gevallen als te formeel of afstandelijk werd ervaren. Verschillende ouders die wij spraken had het over een belerende, neerbuigende toon. Ook vanuit meerdere ketenpartners kwam een beeld naar voren dat een aantal ouders zich onheus bejegend voelden.

Het werk van een jeugdzorgprofessional, zeker in de toegang, is moeilijk. Ouders staan onder druk en zitten in een onzekere periode. In die context kunnen opmerkingen gemakkelijk verkeerd geïnterpreteerd worden. Wij hebben echter correspondentie ingezien tussen professionals en ouders die de interpretatie van ouders onderbouwt. Er werd in deze correspondentie niet ingegaan op ervaringen van ouders, maar deze werden weerlegd op basis van formele definities, aan de hand van procedureel, gejuridificeerd en soms dwingend taalgebruik.

### **Een klein deel van de ouders voelde zich onder druk gezet of geïntimideerd**

Er waren ouders die zich onder druk gezet of geïntimideerd voelden. Hiervan zien we verschillende signalen:

- ▶ Het kwam naar voren in beide Jeugdstem-rapportages van 2023 en 2024.
- ▶ In gesprekken met ouders hoorden we ook terug dat ze zich soms geïntimideerd voelden. Dit speelde vooral als er een conflict was tussen ouders en JEL.
- ▶ Twee ouders wilden alleen met ons spreken als we het dossier niet zouden opvragen bij JEL, uit angst voor repercussies<sup>73</sup>.
- ▶ We hebben een brief ingezien waarbij JEL dreigde met juridische stappen als een ouder niet zou stoppen met online uitlatingen over JEL op sociale media. Deze uitlatingen waren negatief over JEL, maar bevatten geen dreigementen. Het beleid van JEL was om in dergelijke gevallen een brief te sturen waarin het gedrag als onacceptabel werd aangemerkt en mogelijke consequenties benoemd werden.<sup>74</sup>

---

<sup>73</sup> Een ouder die we gesproken hebben gaf daarnaast aan van andere ouders gehoord te hebben dat zij om diezelfde zorg überhaupt niet met ons in gesprek wilden gaan.

<sup>74</sup> Handboek Jeugd Lelystad 2025, bijlage I.

Hoewel dit signaal niet op grote schaal teruggekomen is, zijn het wel ernstige voorbeelden waarin de relatie tussen JEL en ouders ver geëscaleerd is.

## 4.5 Interpretatie en vertaling naar werkinstructies

Op basis van de bevindingen per processtap en de toetsing bij medewerkers van wat hiervan beleid was in de organisatie hebben we keuzes geïdentificeerd die JEL gemaakt heeft in de vertaling van de opdracht (zie hoofdstuk 3) naar werkinstructies. Veel van deze werkwijzen zijn later in het Knoppenplan en de verordening geland, maar ze werden al (veel) eerder toegepast door JEL. Daarmee betreft het werkwijzen die binnen JEL ontwikkeld zijn als vertaling van de opdracht.

### **Eigen kracht, normaliseren en domeinbreed onderzoek werden methodisch uitgewerkt**

In artikel 2, 3 en 7 van de Overeenkomst wordt de opdracht gegeven aan JEL om onafhankelijk, domeinbreed onderzoek te doen met de GIZ-methodiek, goed onderbouwde voorstellen voor passende hulpverlening te doen en hierbij (onder andere) uit te gaan van eigen kracht en normaliseren. Deze opdracht heeft JEL uitgewerkt in een gedegen werkwijze waarbij een aantal methodieken werden gehanteerd:

- ▶ De GIZ-methodiek met de CAF-driehoek droeg bij aan zowel het domeinbreed onderzoek doen als eigen kracht: doordat een gezin samen met de jeugdprofessional hun situatie analyseerde, een hulpvraag formuleerde en zelf doelen opstelde, werden oplossingen van het gezin volgens JEL de basis, en werd afhankelijkheid van hulpverleners verminderd.
- ▶ Het O&O schema droeg bij aan normaliseren: doordat samen met het gezin werd besproken wat gangbare uitdagingen zijn in iedere levensfase en op die manier verwachtingen bij te stellen.
- ▶ De resultaten van het onderzoek werden onderbouwd in uitgebreide rapportages waarin berekend werd of er jeugdhulp nodig was of dat andere oplossingen passend waren.

Alle Jeugdprofessionals dienden aan de hand van deze methodieken en het rapportageformat te werken en werden hier waar nodig in opgeleid. Daarnaast werden ze hierin begeleid door een praktijkbegeleider (die de inhoud van de rapportages toetste) en een toetser (die de juridische onderbouwing in de rapportages toetste). De nadruk lag hierbij op een zorgvuldige onderbouwing van het besluit. Op helpende communicatie met ouders werd minder gestuurd.

### **Kostenbeheersing werd op verschillende manieren geoperationaliseerd**

In de Overeenkomst art. 2 sub c en artikel 7 lid 3 en 4 staan expliciete opdrachten aan JEL om kosten te beheersen. Zowel in de Overeenkomst als in het Transitieplan staan relevante elementen hiervoor. JEL gaf hier op een aantal manieren invulling aan, zoals:

- ▶ *Afbakenen Jeugdwet*: medewerkers van JEL werden getraind in de afbakening met andere wetten als Zvw, Wmo, Wlz of (passend) onderwijs. JEL zag het als taak om te weten wat uit welke wet moet komen en ketenpartners zo nodig te wijzen op de wet- en regelgeving waarvoor zij aan de lat stonden. De opdracht hiervoor is te vinden in het Transitieplan, maar JEL stelde dat het wettelijk niet toegestaan was om hulp in te zetten die niet onder de Jeugdwet viel.<sup>75</sup>
- ▶ *Zo min mogelijk jeugdhulp*: de opdracht was om passende hulpverlening in te zetten. Het beleid vanuit JEL was om zoveel mogelijk op te lossen in het voorveld en als wel jeugdhulp nodig was zo licht mogelijke individuele (specialistische) voorzieningen in te zetten (stepped care). Deze

---

<sup>75</sup> Deze stelling klopt strikt genomen niet. In de Jeugdwet worden wel voorzieningen als voorliggend beschreven, maar in dat geval is de gemeente niet gehouden om een voorziening te treffen. Het mag wel, hoewel de wenselijkheid hiervan inderdaad betwist kan worden.

werkwijze van JEL was een voorloper op het “nee, tenzij”-principe van het Knoppenplan en is een zeer specifieke invulling van ‘passende jeugdhulp’: meestal wordt hieronder matched care verstaan.

- ▶ *Zo min mogelijk verlengen*: Er werd ingezet op het beperken van verlengingen. Na het aflopen van een beschikking diende een volledig nieuwe aanvraag te worden gedaan. Ook was er een nieuwe verwijzing nodig bij verlengingen door andere verwijzers. Dit principe stond niet expliciet als opdracht in de Overeenkomst of de Verordening 2021. Wel stonden deze in de contractvoorwaarden (in de aanbesteding 2021 werden JW317 berichten verboden) en het Knoppenplan. Juridisch is dit correct: een verlenging heeft in de Jeugdwet geen andere status dan een eerste aanvraag. De meeste gemeenten richten dit proces echter administratief armer in.
- ▶ *Beperken van regie*: JEL legde regie zoveel mogelijk bij de ouders. In de Overeenkomst en het Inrichtingsplan staat dat JEL regie moet voeren op de verleende Jeugdhulp. In het Transitieplan wordt een onderscheid gemaakt tussen casuïstiek waar dit wel en niet nodig is als operationalisatie van een bezuinigingsopdracht, maar dit is niet geland in de uiteindelijke opdracht.

De bezuinigingsopdracht is dus op een aantal onderdelen strikt in praktijk gebracht door JEL. Pas later zijn deze werkwijzen verankerd in het Knoppenplan en de Verordening.

### De contractvoorwaarden werden strikt geïnterpreteerd en toegepast

Contractvoorwaarden, afhankelijk van het moment ook opgenomen in de Beleids- en nadere regels jeugdhulp 2021<sup>76</sup> of de Verordening 2025 werden actief gehandhaafd en daarbij zeer strikt geïnterpreteerd. De belangrijkste voorbeelden zijn:

- ▶ *Gecontracteerde aanbieders*. Logischerwijs werd er zoveel mogelijk gebruik gemaakt van gecontracteerde aanbieders. Hier werd strikt op gestuurd, zelfs als er signalen waren dat het gecontracteerde aanbod niet passend was.
- ▶ *Kwaliteitseisen aan producten*. In art 20.5 van de raamovereenkomsten 2021 stond dat alleen bewezen effectieve interventies gebruikt mochten worden:

Opdrachtnemer maakt uitsluitend gebruik van methodieken die onafhankelijk zijn onderzocht en daarbij effectief (evidence based) zijn bevonden. Daarbij kan Opdrachtnemer gebruik maken van interventies:

- a) die zijn opgenomen in de databank effectieve sociale interventies van Movisie;
- b) zijn opgenomen in de databank effectieve jeugdinterventies van het Nederlands Jeugdinstituut; en/of
- c) zijn opgenomen in de databank erkende interventies ggz van het Trimbosinstituut;
- d) op een vergelijkbare onafhankelijke beoordeling en erkenning tot stand zijn gekomen als de interventies opgenomen in de voorgaande leden a tot en met c en hiervoor door JEL schriftelijk akkoord is gegeven.

Dit werd strikt toegepast door JEL. Zo werden ook producten geweerd die op grond van onderzoek bewezen effectief waren, maar niet meer in een database waren opgenomen.

- ▶ *Gecontracteerde duur en intensiteit van de producten*. JEL handhaafde strikt de maximale beschikingsduur en maximale uren hierbinnen, ook in gevallen waarin dit door ketenpartners als ontoereikend en daarmee niet-passend werd geacht.

<sup>76</sup> [Besluit van het college van de gemeente Lelystad houdende beleids- en nadere regels ter uitvoering van de verordening Jeugdhulp Lelystad 2021 \(Beleids- en nadere regels jeugdhulp Lelystad 2021\) | Lokale wet- en regelgeving](#)

- ▶ *Stapelen van producten.* In de overeenkomsten van 2021 stond dat sommige producten niet 'gestapeld' mochten worden om overlap tussen producten te voorkomen. Deze werden strikt gehandhaafd, ook als bleek dat de bestaande producten niet toereikend waren.

JEL gebruikte de contractvoorwaarden dus als richtsnoer voor het werk en handhaafde daar strikt op.

## **Voor deze werkwijze werden juridische onderbouwingen gegeven die niet altijd klopten**

Voor werkwijzen werd altijd een juridische onderbouwing gegeven. Deze klopte echter niet altijd:

- ▶ Het uitsluitend verwijzen naar bewezen effectieve interventies werd onderbouwd met de notie dat de SKJ-beroepscode niet toestond naar ander aanbod te verwijzen. Dit is feitelijk onjuist. In Art. 2 van de beroepscode staat:

De professional oefent zijn beroep vakbekwaam uit op basis van actuele kennis en recente inzichten. Hij onderhoudt zijn beroepskennis, beroepscompetenties en professionele houding op aantoonbare wijze.

En in de toelichting:

Met actuele kennis en recente inzichten wordt gedoeld op kennis vanuit wetenschap en praktijk en op ervaringskennis.

De SKJ-beroepscode beperkt vakbekwaam handelen dus expliciet niet tot bewezen effectieve interventies: praktijk- en ervaringskennis staat in dezelfde zin genoemd als wetenschappelijke kennis. Dit zou ook niet in overeenstemming met de Jeugdwet zijn: er zijn zoveel situaties waarvoor geen bewezen effectieve interventies beschikbaar zijn, dat zo'n werkwijze zou betekenen dat veel (juist ook) ernstige gevallen geen hulp zouden kunnen krijgen.

- ▶ Wat betreft eventuele ruimte in de duur en intensiteit van ingezette hulp werd verwezen naar contractmanagement. In het verslag van de Aandeelhoudersvergadering 19 december 2022 staat:

Vanuit de regio komen er ook wel signalen over samenwerking, zitten die signalen in dat de wereld veranderd is of dat JEL strak in de wedstrijd zit? Waarschijnlijk in allebei. JEL houdt zich aan de opdracht, als er afwijkingen zijn moet dat via de gemeente lopen. Zorgaanbieders zijn voor een x aantal uur gecontracteerd en daar voert JEL geen discussie over. De onderbouwing ontbreekt vaak voor de meeruren en dit moet via contractmanagement lopen, niet via JEL.

Op grond van het mandaat is er geen reden dat JEL niet buiten de contracten zou kunnen beschikken. Het is ook niet passend dat contractmanagement in individuele gevallen zou moeten besluiten over meeruren. Contractmanagement heeft immers niet de zorginhoudelijke kennis voor om de noodzaak te beoordelen, en heeft geen grond om persoonsgegevens die hiervoor nodig zijn te ontvangen.

## **Onafhankelijkheid werd vertaald naar een afstand tot ketenpartners**

Een van de kritiekpunten op de JGT-tijd was dat de toegang werd bemenst door aanbieders zelf, waardoor aanbieders cliënten naar zichzelf zouden kunnen verwijzen. Dit werd als ongewenst gezien door de gemeente<sup>77</sup>. Om kostenefficiënt te werk te gaan is daarom gekozen voor een onafhankelijke toegang. Onafhankelijkheid is dan ook verankerd in de Overeenkomst.

JEL voerde conform de Jeugdwet onafhankelijk onderzoek uit naar de zorgvraag van inwoners. Deze onafhankelijkheid werd echter ver doorgetrokken.

- ▶ De expertise van ketenpartners beperkt werd meegewogen bij het onderzoek.

---

<sup>77</sup> Transitieplan, 30 november 2020, pagina 1.

- ▶ Wanneer aanbieders aangaven dat zij wilden overleggen over een casus, konden zij moeilijk contact krijgen met JEL, met name in het laatste jaar.
- ▶ Niet aansluiten bij het vijfdaagsoverleg bij crisis en zorgmeldingen van VT niet oppakken zoals regionaal afgesproken was (hoewel in de Overeenkomst staat dat JEL zich moeten houden aan regionale afspraken).
- ▶ Knelpunten in de samenwerking tussen toegang en aanbieders konden niet direct besproken worden vanwege de onafhankelijke positie van de toegang. In een bestuurlijk overleg van 8 oktober 2024 wordt hierover gezegd:

Jeugd Lelystad dient onafhankelijk van de zorgaanbieders te functioneren. De afspraak is daarom dat Jeugd Lelystad niet met zorgaanbieders in gesprek gaat. Contractmanagement van de gemeente Lelystad heeft aangegeven bij de directeur van [aanbieder] dat zij rechtstreeks contact moest zoeken met de directeur-bestuurder van Jeugd Lelystad. De directeur van [aanbieder] geeft aan dat ze graag op bestuurdersniveau afspraken willen maken over wat er wel en niet aanleverd wordt aan gegevens bij de gemeente (verwijsbrieven). De directeur sociaal domein geeft aan dat dit niet de bedoeling is, gezien de opdracht aan Jeugd Lelystad. De directeur van [aanbieder] kan hierover contact opnemen met accounthouder van de gemeente Lelystad.

## **De kaders vanuit de AVG werden te strikt geïnterpreteerd en toegepast**

In het kader van de AVG werd er strikt omgegaan met persoonsgegevens.

- ▶ Regelmatig geen dossier aanmaken. Er werd geen informatie over inwoners bijgehouden als zij zich meldden bij triage. Gegevens van triage, bijvoorbeeld over het verwijzen van inwoners met vragen naar het voorveld of andere domeinen, werd alleen opgeslagen in de Triage mailbox, die elke drie maanden werd geleegd. Hierbij werd gesteld dat dossiers alleen mogen worden aangeemaakt als er een handtekening van beide ouders op een aanvraagformulier staat. De gemeente (en daarmee JEL als gemandateerde partij) heeft echter op grond van de Jeugdwet Art 7.4.0 lid 1 een grondslag voor gegevensverwerking:

Het college of een door het college aangewezen persoon verwerkt persoonsgegevens van een jeugdige of zijn ouders, waaronder het burgerservicenummer van de jeugdige en bijzondere categorieën van persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard, voor zover deze gegevens noodzakelijk zijn voor:

- a. de toeleiding naar, advisering over, bepaling van of het inzetten van een voorziening op het gebied van de jeugdhulp;
- b. het doen van een verzoek tot onderzoek bij de raad voor de kinderbescherming of de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen of jeugdreclassering;
- c. de bekostiging van preventie, jeugdhulp, kinderbeschermingsmaatregelen, jeugdreclassering of werkzaamheden als bedoeld in de artikelen 6.1.2, vijfde lid, 6.1.3, derde lid, en 6.1.4, derde lid, en
- d. het verrichten van controle of fraude-onderzoek.

Dossiers werden na een aanvraag ook snel gesloten als ouders geacht waren zelf regie te kunnen voeren. Er werden dan geen nieuwe stukken meer aan toegevoegd en informatie uit eerdere dossiers werden in beginsel niet gebruikt bij een herhaalde aanvraag.

- ▶ Beperkt informatie delen met ketenpartners. In het kader van privacy van ouders sloot JEL niet aan bij casusoverleggen, ook niet bij Jeugdbeschermingstafels of crisioverleggen vanuit VT. Daarnaast leverde JEL in eerste instantie geen stukken aan voor bezwaar en beroepszaken op grond van de beroepscode. Deze zaken waren niet in lijn met de Overeenkomst.

## Andere uitgangspunten uit de overeenkomst kregen minder gewicht

Tegelijkertijd werden andere verplichtingen aan JEL beperkter ingevuld. Hierbij kan worden gedacht aan een aantal verplichtingen genoemd in artikel 3, 6 en 7:

### ARTIKEL 3 VOORWERP VAN DE OVEREENKOMST

- e. het proactief en casus gebonden samenwerken met het onderwijs en de veiligheidsketen;

### ARTIKEL 6 RELATIE MET KETENPARTNERS

JEL geeft uitvoering aan deze Regionale afspraken door:

- a. deel te nemen aan relevante lokale, regionale en landelijke overleggen, zoals de regionale experttafel;
- b. te handelen binnen;
  - i. de procesafspraken met Gl's;
  - ii. Regionale afspraken;
  - iii. de afspraken met gerechtelijke instellingen inzake familierechtelijk aangelegenheden.

### ARTIKEL 7 VERPLICHTINGEN JEL

- 1. Aanvullend op de zaken waarvan JEL moet weten dat deze voortvloeien uit een goede uitvoering van deze Overeenkomst, is JEL gehouden:

[...]

- b. door Veilig Thuis overgedragen zorgmeldingen op te pakken, door het borgen van de veiligheid in het gezin / huishouden en indien nodig toeleiden naar (specialistische vormen van) ondersteuning, hulpverlening en behandeling gericht op het wegnemen van de risicofactoren van huiselijk geweld en kindermishandeling;

- c. te handelen binnen de Regionale afspraken;

[...]

- e. op eerste verzoek alle informatie te verstrekken nodig voor de behandeling van bezwaar en (hoger) beroep (in kort geding).

## Samenvattend

De opdracht van JEL was breed. Een aantal aspecten kregen in de uitwerking meer focus dan andere. De opdracht om onafhankelijk en kritisch de toegangsfunctie te bekleden en daarbij kosten te besparen zijn vertaald in een strakke, sterk procedurele werkwijze, waarbij naar eigen zeggen toetsing aan wet- en regelgeving en financiële beheersing centraal stonden. Hierbij lag de voornaamste focus op het zorgvuldig onderzoek doen en zo min, licht en kort mogelijk jeugdhulp indiceren binnen de eigen invloedssfeer (gemeentelijke toegang). Minder aandacht was er voor het implementeren van andere verplichtingen, zoals het waarborgen van veiligheid, het proactief samenwerken met ketenpartners en het naleven van regionale afspraken. Opvallend is dat een aantal van de juridische argumenten die door JEL opgevoerd werden om de werkwijze te onderbouwen gestoeld was op een eenzijdige of onjuiste interpretatie van wet- en regelgeving.

## 4.6 Tussenconclusie

De dienstverlening van Jeugd Lelystad was positief voor een deel van de inwoners van de gemeente Lelystad: zij voelden zich gehoord en (snel) verder geholpen. Voor een ander deel van de inwoners was deze ervaring anders: zij waren bang dat hun hulpvraag zou worden afgewezen, ervoeren een

hoge administratieve last en/of voelden zich onprettig bejegend. Een nadere blik op de dienstverlening laat zien dat een deel van de werkwijze niet in lijn met wet- en regelgeving was. Een ander deel was vanuit zorginhoudelijk oogpunt niet wenselijk.

De Jeugdwet heeft veel grijze gebieden: tussen andere domeinen, tot waar de jeugdhulpplicht reikt en wie welke rol precies heeft als meerdere partijen nodig zijn. Overkoepelend is bij JEL te zien dat bij grijze gebieden een strakke lijn getrokken werd, waarbij de eigen rol zo nauw mogelijk geïnterpreteerd werd. Dit werd altijd onderbouwd met juridische argumenten, maar deze belichtten de wet vaak eenzijdig, terwijl andere wet- en regelgeving tot een andere conclusie zouden leiden.

Veel van de ouders en ketenpartners die we hebben besproken legden het verband tussen de werkwijze van Jeugd Lelystad en de escalatie van problematiek. Dit verband is niet te onderbouwen op individueel niveau (ook met jeugdhulp kunnen problemen escaleren), maar de toename van verblijf, crisis en OTS in Lelystad ten opzichte van andere gemeenten zijn wel een sterke indicator dat de strikte werkwijze van JEL negatieve gevolgen had. Kwalitatief zien we daarin ook een aantal rode draden:

- ▶ De strikte afbakening naar andere domeinen (Wlz, Wmo, onderwijs, maar ook GI's en VT) leidde geregeld tot periodes waarin gezinnen die hulp nodig hadden dat niet kregen. De gedachte hierachter was dat andere domeinen opgevoed moesten worden om hun rol te pakken, maar deze lijn heeft de relaties met ketenpartners op scherp gezet en ging ten koste van kinderen en gezinnen.
- ▶ Het strak vasthouden aan processen in combinatie met de relatief korte beschikkingsduur gaf met name bij ouders met kinderen met langdurige en ernstige problematiek problemen: zowel in (over)belasting van ouders door zich regelmatig herhalende, uitgebreide en stressvolle onderzoekstrajecten als escalatie van de problematiek bij deze kinderen als zorg niet werd verleend of stopgezet.
- ▶ Er werden veel geitenpaadjes gebruikt om via andere verwijzers alsnog hulp te krijgen. Dit maakte de belasting van de andere verwijzers hoger en de controle gemeente van de gemeente lager. Dit heeft op het geheel van jeugdhulp waarschijnlijk negatief bijgedragen aan het beheersen van de kosten.

In de relatie met JEL zijn op verschillende niveaus escalaties te zien. Met ouders, maar ook met ketenpartners. In stukken zijn soms harde bewoordingen te zien, en een sterke juridificering van het proces. Dit roept het beeld op van een organisatie die goed functioneerde in bepaalde gevallen, maar die als het niet goed liep niet goed in staat was om te de-escaleren.

Veel van de werkwijzen van JEL volgen niet direct uit de opdracht van de gemeente, maar zijn eigen vertalingen van de kostenbeheersingsopdracht. Hoewel van veel werkwijzen het exacte startmoment niet te achterhalen is, wordt zowel door ketenpartners als door medewerkers vaak genoemd dat de werkwijze van JEL door de jaren heen strenger is geworden. Er lijkt dus door de jaren heen een zekere verharding te zijn opgetreden, zowel in relaties als in werkwijze. De gevolgen van de werkwijze werden daardoor ook negatiever.

## / 5 Sturing, monitoring en verantwoording

De dienstverlening van Jeugd Lelystad (JEL) kwam tot stand in een breder systeem. JEL kreeg een opdracht vanuit de gemeente Lelystad, vertaalde deze opdracht naar een werkwijze en stuurde daar intern op. De gemeente had in de rol van opdrachtgever de taak om bij te sturen en is verantwoordelijk voor het stelsel van jeugdhulp waarin JEL functioneert. Hieronder beschrijven we hoe het bredere systeem in en rondom Jeugd Lelystad eruit zag en wat daaraan ten grondslag lag.

### 5.1 Interne sturing op uitvoering en personeel

#### **De uitvoering kende een gestructureerde, voorgeschreven werkwijze**

Waar er documenten met werkinstructies beschikbaar waren, komt het beeld naar voren van een gestructureerde werkwijze in alle stappen van het proces, niet alleen qua methodiek voor de inhoud, maar ook op andere vlakken:

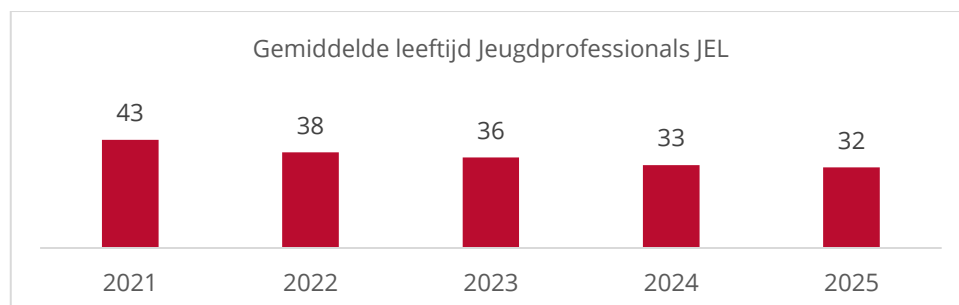
- ▶ in de gehanteerde methodieken van het onderzoeksproces en het standaard format waarin rapportages werden geschreven;
- ▶ in instructies voor het secretariaat, waarin stond hoe beschikkingen verwerkt moesten worden.

Verscheidende medewerkers gaven aan dat zij hier grondig in getraind werden en veel geleerd hebben van deze werkwijze.

#### **JEL werkte met een relatief onervaren groep jeugdprofessionals**

JEL kende een hoog verloop (zie ook later). Veel nieuwe jeugdprofessionals die werden aangetrokken waren zij-instromers. Zij waren hbo-opgeleid, maar niet in een relevant vakgebied. Via JEL konden zij hun SKJ-registratie halen. Omdat de interne HR-map van JEL gewist is, is op dit moment niet vast te stellen hoeveel medewerkers via JEL een SKJ-registratie hebben behaald, maar het betreft minstens acht jeugdprofessionals en twee praktijkbegeleiders. Dat duidt erop dat een deel van het personeelsbestand niet ervaren was in het jeugddomein en afhankelijk was van hun werkgever om hun SKJ-registratie te halen.

De nieuwe medewerkers waren relatief jong. Gesprekspartners merkten op dat zij te maken hadden met relatief jonge professionals vanuit JEL. De gemiddelde leeftijd van jeugdprofessionals daalde inderdaad over de jaren, zie onderstaande figuur.



Figuur 19. Gemiddelde leeftijd Jeugdprofessionals bij JEL. Bron: HR JEL

## **De werkwijze werd sterk top-down gestuurd met weinig ervaren individuele autonomie**

Uit alle gesprekken met medewerkers komt het beeld naar voren dat de werkwijze sterk top-down gestuurd was. Vanuit de jeugdprofessionals ontstaat het beeld dat de werkwijze met de tijd steeds hiërarchischer werd. Aan jeugdprofessionals waren praktijkbegeleiders (pb'ers) gekoppeld. De pb'ers gingen mee naar elk gesprek tussen jeugdprofessional en gezin, gaven feedback op het conceptrapport en controleerden of de feedback goed verwerkt was. Bij akkoord van de pb'er ging dit rapport naar de toetser, die nogmaals feedback gaf op het rapport en daarna formeel akkoord moest geven voordat het onderzoeksrapport kon worden opgestuurd naar het gezin.

Volgens verschillende medewerkers kregen de pb'ers veel sturing vanuit de toetser en de directeur-bestuurder. Ook bestaat bij veel medewerkers het beeld dat de toetser uiteindelijk de beslissing nam of en welke hulp er werd ingezet. Het is niet mogelijk deze besluitvormingslijn middels documentatie te verifiëren. Het beeld dat de directeur-bestuurder zich intensief met individuele casuïstiek bezighield, is wel op verschillende manieren bevestigd. Zo werd ze beschreven als een zeer goede sparringpartner door een 'fotografisch geheugen' en grote hoeveelheid kennis. Ook is duidelijk dat na verloop van tijd bij bezwaren de directeur-bestuurder en beleidsmedewerker van JEL in alle correspondentie moesten worden meegenomen.

Ook andere medewerkers werden centraal aangestuurd. Volgens het centraal secretariaat zag de directeur-bestuurder bepalingen in en keek mee op de beoordeling van verlengingen van medische verwijzers. De triagisten voerden gesprekken en discussies over inzet en afbakening van jeugdhulp met de directeur-bestuurder. De uiteindelijke beslissing was volgens de triagisten vaak in lijn met het oordeel van de directeur-bestuurder.

## **De top-down sturing had soms negatieve effecten**

Bij een onervaren groep professionals is er aanleiding om veel begeleiding te bieden op het werk. Normaal gesproken wordt deze door ervaren medewerkers gegeven. Bij JEL waren echter ook onervaren praktijkbegeleiders. Daarnaast zou dergelijke begeleiding gericht moeten zijn op beroepsvolwassenen worden. Dit was niet bij alle medewerkers het effect. Enkele medewerkers gaven aan dat zij na hun tijd bij JEL niet meer gewend waren autonoom keuzes te maken. Zij zijn aan hun eigen oordeelsvermogen gaan twijfelen door deze manier van werken en durfden steeds minder.

Een deel van de medewerkers die wij hebben gesproken gaf aan dat zij niet altijd een goed gevoel hadden bij hoe zij gezinnen hielpen. Zij gaven bijvoorbeeld aan dat zij niet de hulp afgaven waarvan zij dachten dat het wel nodig was voor het gezin, dat ze geen ruimte voelden om dat in te brengen, of dat dat werd *overruled*. Een ander deel van de jeugdprofessionals gaf aan wel de discussie aan te kunnen gaan over of iets nodig was, maar dat de uiteindelijke beslissing niet bij hen lag. Het feit dat er relatief veel onervaren medewerkers bij JEL werkten, kan deze situatie in stand gehouden hebben. Voor veel medewerkers was JEL de enige jeugdzorgcontext die ze kenden. Vanuit die positie is het lastig om mensen met meer ervaring tegen te spreken.

We hebben meerdere voorbeelden gehoord van jeugdprofessionals die iets toezeiden, werden teruggefloten door mensen hoger in de functionele hiërarchie en dan ouders moesten terugbellen dat het toch niet doorging. Ook in de bejegening hadden sommige medewerkers het gevoel dat ze in sommige (met name geëscaleerde) situaties liever minder zakelijk en bot hadden gecommuniceerd, maar dat in dergelijke gevallen top-down op uitgaande communicatie werd gestuurd.

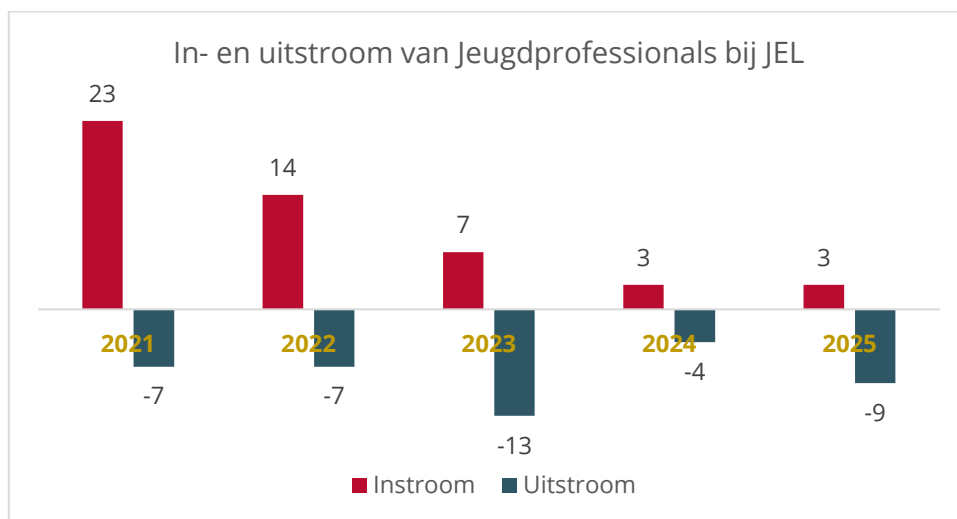
## In het begin sprake van een goede werksfeer, later gespannen en voor sommigen onveilig

Veel medewerkers beschrijven een goede werksfeer in de eerdere jaren van JEL: het was een platte organisatie, met veel ruimte voor leren en ontwikkelen, waar men goed met elkaar omging. Volgens veel medewerkers veranderde dat met name in de laatste twee jaar naar een gespannen sfeer.

Medewerkers beschrijven dat er veel mensen vertrokken en dat mensen werden uitgesloten als zij hun vertrek hadden aangekondigd. Ook zijn voorbeelden genoemd van medewerkers die werden vernederd en bedreigd. Een deel van de medewerkers schrijft deze spanning toe aan de negativiteit die rondom het werk ontstond: in berichtgeving van de media, in conflicten met ketenpartners en in groepjesvorming binnen kantoor. Dit maakte het werk volgens hen ingewikkeld en belastend, met name in het laatste jaar. Overigens had niet iedere medewerker evenveel last van deze spanning; sommigen beschreven dat zij zich richtten op hun eigen taak en zich afsloten voor de sfeer.

## JEL kende een hoog verloop van met name jeugdprofessionals

JEL kende met name vanaf 2023<sup>78</sup> een hoog verloop van medewerkers, met name bij jeugdprofessionals, zie onderstaande figuur. In 2023 vertrokken er bijvoorbeeld 13 jeugdprofessionals op een totaal van 31 fte dat jaar, in 2025 vertrokken er 9 jeugdprofessionals op een totaal van 28 fte dat jaar.



Figuur 20. In- en uitstroom Jeugdprofessionals bij JEL. Bron: HR JEL

Daarnaast is de volledige groep gedragswetenschappers die in 2021 waren aangenomen in 2022 uitgestroomd en zijn twee van de vier pb'ers vertrokken in 2024. Voor de andere groepen medewerkers geldt dat er geen bijzonderheden te zien zijn qua instroom en uitstroom. Niet alle medewerkers zijn uit zichzelf vertrokken: tussen 2022 en 2025 is naar schatting tot ongeveer 80.000 euro aan advocaatkosten gemaakt rondom arbeidsrecht<sup>79</sup>. Voor een organisatie van deze omvang (ongeveer 30 fte) is dit een hoog bedrag.

## Samengevat

De uitvoering kende een zeer gestructureerde werkwijze. Hier werd strak centraal op gestuurd, met grote betrokkenheid van de directeur-bestuurder die een centrale bron van kennis en consistentie

<sup>78</sup> Enig verloop in 2021 viel te verwachten door de transitie van JGT naar JEL

<sup>79</sup> Een selectie van facturen die wij hebben ingezien bevatten achternamen van oud-medewerkers en termen als 'vso' en 'verzuim'.

was. Medewerkers hadden daardoor beperkte autonomie. De organisatie had een hoog verloop en in toenemende mate een onprettige – en voor sommigen onveilige – werksfeer.

## 5.2 Monitoring effecten dienstverlening

In deze paragraaf is beschreven welke databronnen de gemeente ter beschikking had om de dienstverlening van JEL te monitoren.

### **JEL is verplicht om elk kwartaal een set KPI's te rapporteren aan de AVA**

Bij de oprichting van JEL is bepaald<sup>80</sup> dat JEL maandelijks KPI's rapporteert aan de Gemeente en jaarlijks uiterlijk op 1 april over het voorafgaande jaar de KPI's bijvoegt bij de financiële verantwoording en eindfactuur richting de Gemeente. Bij oprichting waren deze KPI's gericht op kwantitatieve aspecten (caseload, aantal fte, budget)<sup>81</sup>. Er was afgesproken om de KPI's in een interactief proces tussen Gemeente en JEL door te ontwikkelen langs een viertal perspectieven: financieel, klant, interne processen en leren en groeien<sup>82</sup>. De uiteindelijke KPI's (tussen 2022 en begin 2026) kenden vier categorieën:

- ▶ personeel (aantal fte primair proces en overhead),
- ▶ beschikkingen (JW315, GI's, NEXT/vanuit JEL zelf),
- ▶ klachten en calamiteiten (aantal en type),
- ▶ dossiers (aanvragen op wachtlijst en zorgmeldingen).

### **De KPI's gedeeld door JEL waren relevant, maar gingen beperkt over effecten op gezinnen**

De KPI's zoals deze waren afgestemd tussen JEL en de AVA werden gedeeld in lijn met de verplichting uit de Overeenkomst. Deze KPI's waren input voor de maandelijks bestuurlijk overleggen<sup>83</sup> tussen de wethouder, directeur sociaal domein, directeur-bestuurder JEL en een beleidsmedewerker van de gemeente en van JEL en de Aandeelhoudersvergadering<sup>84</sup>. Deze KPI's waren relevant om te kunnen sturen op bedrijfsvoering, maar gingen beperkt over de dienstverlening naar gezinnen.

### **Clïëntervaringsonderzoeken werden beperkt uitgevoerd en gebruikt**

Een manier om de ervaringen van gezinnen te onderzoeken, is aan de hand van cliëntervaringsonderzoeken (CEO's). Deze hebben betrekking op de gehele uitvoering van de Jeugdwet en vonden doorgaans jaarlijks plaats. Over het grootste deel van 2023 heeft het onderzoek niet plaatsgevonden: het onderzoek startte pas in november 2023. Dit kwam doordat degene die ervoor verantwoordelijk was binnen de gemeente was vertrokken, en het was blijven liggen. Op 1 november 2023 werd besproken tussen wethouder, directeur-bestuurder JEL en beleidsmedewerker gemeente dat JEL en de gemeente niet tevreden waren met de aanpak van de CEO's:

[wethouder jeugd] geeft aan, dat het spijtig is, dat de afspraak die vorig jaar met Jeugd Lelystad gemaakt is om CEO jeugd 2023 anders in te steken niet is nagevolgd. Omdat gemeente verplicht is tot een jaarlijkse onderzoek, zullen we dit rapport wel aanbieden aan de raad. Het rapport zal een bijlage zijn bij een informatienota aan de raad. Strekking van de informatienota is: Huidige manier om CEO uit te voeren biedt niet de informatie die we willen hebben. Door lage

<sup>80</sup> Overeenkomst Toegang en Regie, artikel 17 en artikel 12

<sup>81</sup> Zie bijlage 4.1 van de Overeenkomst Toegang en Regie.

<sup>82</sup> Zie bijlage 4.2 van de Overeenkomst Toegang en Regie.

<sup>83</sup> Tot medio 2025

<sup>84</sup> Die in de praktijk maar x aantal keer heeft plaatsgevonden, zie volgende paragraaf.

respons zijn de resultaten indicatief. We zijn met bureaus in gesprek voor een andere methode. [directeur-bestuurder JEL] vindt het goed om te kijken wat het juiste moment is om mensen te bevragen en naar wat te bevragen. De huidige vragen zijn suggestief.

Op 4 juni 2025 door de AVA genoemd dat het cliëntervaringsonderzoek over 2024 niet gepubliceerd wordt<sup>85</sup>:

Clïëntervaringsonderzoek jeugd van BMC wordt niet gepubliceerd.

De Raad heeft dus langere tijd weinig inhoudelijke input gehad over de kwalitatieve ervaringen met JEL. Het is ons niet duidelijk of de Raad de KPI's heeft ontvangen die opgesteld zijn naar aanleiding van code Rood.

### **De cliëntenraad kon signalen in latere jaren niet direct toetsen bij Jeugd Lelystad**

De cliëntenraad sociaal domein vertegenwoordigt de stem van inwoners richting de gemeente, signaleert knelpunten en adviseert de gemeente gevraagd en ongevraagd. In het jaarverslag van 2025 van de cliëntenraad beschrijven zij dat er sinds 2024 geen gesprekken meer plaatsvinden tussen JEL en de cliëntenraad, en roept de cliëntenraad op om deze gesprekken te hervatten. Zij achtten dit noodzakelijk om signalen die vanuit inwoners worden ontvangen te toetsen bij JEL, zodat kan worden nagegaan hoe deze signalen zich verhouden tot de werkwijze in de toegang.

Uit het verslag van een bestuurlijk overleg tussen wethouder en directeur-bestuurder JEL van oktober 2024 staat hierover:

Jeugd Lelystad voert geen overleg meer met de cliëntenraad. De cliëntenraad adviseert de gemeente Lelystad. Jeugd Lelystad is geen gesprekspartner, want dat is een uitvoeringsorganisatie van de gemeente. De directeur-bestuurder van Jeugd Lelystad overhandigt de wethouder van de gemeente Lelystad een brief waarin de al eerder mondeling gecommuniceerde motivatie van het stoppen van de deelname aan dit overleg staat.

De cliëntenraad onderschrijft in het jaarverslag dat ook vanuit de gemeente is aangegeven dat dit niet zou passen binnen de huidige opdracht aan JEL. Ook via de cliëntenraad was de informatiestroom hierdoor beperkt.

### **De gemeente ontving veel signalen dat er problemen waren in de dienstverlening**

Veel ketenpartners gaven aan dat zij zich tot de gemeente wendden, als opdrachtgever en accounthouder van JEL. In dit onderzoek hebben wij meerdere casusoverzichten gezien, sommigen met tientallen (geanonimiseerde) casussen, die tussen 2023 en 2025 werden gedeeld met de gemeente door ketenpartners uit verschillende domeinen (voorveld en gedwongen kader). Ook binnen de gemeente werden tussen 2022 en 2025 signalen gedeeld vanuit gemeentelijke uitvoeringsteams richting beleid over vastlopende casuïstiek. Ook binnen overleggen tussen contractmanagement en aanbieders kwam dit begin 2024 aan bod<sup>86</sup>:

---

<sup>85</sup> In de notulen staat geen verdere context voor dit besluit

<sup>86</sup> Perceeloverleg 4a, februari 2024

Gesteld wordt dat het contract nog twee jaar doorloopt, dat er nu zoveel signalen rond Jeugd Lelystad binnen komen, de verwijfsroute grotendeels buiten Jeugd Lelystad om gaat lopen en de wereld er inmiddels anders uitziet of het nu niet tijd is om te evalueren of de gemeente wel op het juiste spoor zit. De aanbieders zouden heel graag met de raad in gesprek gaan om hierover het gesprek te voeren. [ambtenaar gemeente] geeft aan dat er inmiddels gesprekken binnen de andere percelen gevoerd worden om signalen bij de individuele aanbieders op te halen. Dit aanbod geldt ook voor dit perceel, hier maken de aanbieders graag gebruik van.

Hieruit blijkt dat signalen met betrekking tot de dienstverlening binnen de gemeente al enkele jaren bekend waren.

### **In 2023 werd daarom een poging gedaan om signalen integraal te onderzoeken**

In 2023 waren er consistente signalen over problemen in de samenwerking in de jeugdketen. Naar aanleiding daarvan zette de gemeente twee onderzoeken in om hier een beter beeld van te krijgen. In een interne memo opgesteld naar aanleiding van een deelonderzoek staat:

Er zijn signalen dat de samenwerking in de jeugdzorgketen niet optimaal is. De veiligheidsketen in de jeugdhulp heeft zijn zorgen geuit. Naar aanleiding hiervan zijn een tweetal acties uitgezet. De eerste actie is het starten van een onderzoek dat zich heeft gericht op (de grootste) externe partners in de jeugdzorgketen. De tweede actie is een interne interviewronde binnen de gemeentelijke organisatie.

Uit dit interne memo kwamen een aantal knelpunten naar voren in de gemeentelijke organisatie, zoals personele instabiliteit, dat een negatief effect heeft op de kennis en samenwerking binnen de gemeentelijke organisatie, dat onduidelijkheid geeft binnen en buiten de gemeentelijke organisatie. Hierdoor kan de gemeente geen duidelijkheid scheppen richting ketenpartners. Deze uitkomsten kwamen ook uit het Rijnconsult onderzoek uit 2025, dat erop wijst dat er geen significante verbetering binnen de gemeentelijke organisatie heeft plaatsgevonden.

Daarnaast kwamen er zorgen naar voren over de jeugdketen zelf, zoals:

- ▶ Zorgen over regie bij ouders als deze niet zelfredzaam of zorgmijddend zijn. Dit knelpunt bleef actueel binnen de gehele onderzoeksperiode.
- ▶ Onderzoekstijd van JEL bij situaties waarin veiligheid mogelijk in het geding is, bijv. in crisissituaties of naar aanleiding van VT meldingen (zie 4.4.1). Dit punt bleef actueel binnen de gehele onderzoeksperiode.
- ▶ Route maatwerk voor GI's. Onduidelijkheid of beleid of contractmanagement dat binnen de gemeente moet oppakken. Dit heeft mede geleid tot het kort geding tussen GI's en gemeente.

Ook vond er in 2023 een extern onderzoek plaats naar de samenwerking in de keten, welke niet is gepubliceerd vanwege methodologische tekortkomingen (zie 1.2). Hieruit kan worden opgemaakt dat veel van de geïdentificeerde knelpunten in de samenwerking niet zijn opgepakt tussen 2023 en 2026.

### **Na 2023 werden signalen werden beperkt verzameld en integraal gezien**

De signalen kwamen over meerdere jaren binnen bij de gemeente en bij meerdere personen. Vanuit inwoners en ketenpartners kwamen signalen soms via de bestuurlijke route binnen, waarna ze op

verschillende plekken zijn uitgezet. Soms kwamen deze signalen binnen bij de accounthouder JEL (een beleidsmedewerker jeugd). Soms werden deze signalen ingebracht in bestuurlijk overleggen.

Signalen van lokaal gecontracteerde aanbieders kwamen binnen bij contractmanagement (CM). Hiervoor was echter geen rol belegd bij CM. Dat, in combinatie met een hoge doorloop en onderbezetting in het team, resulteerde erin dat deze vaak bleven hangen in individuele mailboxen van medewerkers en niet op een centraal punt verzameld werden. CM had daarbij voornamelijk contact met aanbieders en beleid binnen de gemeente en kreeg dus niet het volledige beeld.

Klachten werden binnen JEL zelf opgepakt en afgehandeld<sup>87</sup>. De gemeente had middels de KPI's wel zicht op het aantal klachten, maar niet op de inhoud hiervan. De gemeente had in principe wel zicht op de inhoudelijke basis van de bezwaren. Deze werden immers ingediend bij de gemeente. Daarnaast zag Juridische Zaken zoals gezegd bezwaarschriften langskomen. Hier werd echter vooral gestuurd op het afhandelen van bezwaren. Daarnaast werden deze zaken vaak behandeld door advocaten van JEL. Daardoor ontbrak bij de gemeente een inhoudelijk beeld over klachten en bezwaren.

Daarmee waren signalen van ketenpartners, aanbieders en ouders versnipperd over drie verschillende teams (en meerdere managementlagen) en werden deze beperkt gebundeld. Daarmee werd er geen totaalbeeld gevormd over de individuele signalen heen.

## Samengevat

De reguliere monitoringscyclus was vooral gericht op 'harde' kwantitatieve KPI's en minder op de ervaringen van cliënten. Via andere routes kwamen er wel signalen bij de gemeente binnen, maar die werden niet gebundeld en integraal bekeken.

## 5.3 Verantwoording en bijsturing

### Vanuit de aandeelhoudersvergadering werd vooral gestuurd op financiën

Tussen 2021 en 2025 hebben we drie notulen van een Aandeelhoudersvergadering (AVA) ontvangen, een van 19 december 2022, een van 4 juni 2025 en een van 21 juli 2025.

- ▶ In de notulen van 2022 is vooral gefocust op de begroting en jaarrekening, die geen ongeregelheden bevatten. Daarnaast werden signalen uit de praktijk besproken en werd vanuit JEL hun taakopvatting toegelicht. Bij dit overleg waren twee wethouders aanwezig.
- ▶ In de notulen van de AVA van juni 2025 lag de focus ook met name op de jaarrekening. Ook hierbij waren twee wethouders aanwezig.
- ▶ De notulen van juli 2025 (onderwerp: Notulen algemene vergadering aandeelhouders JEL tevens besluit) bevatten geen notulen van een overleg, maar een brief van de wethouder Jeugd en wethouder Financiën aan de directeur-bestuurder JEL waarin staat dat een verzoek namens de Jeugd BV om het salaris van de directeur-bestuurder met terugwerkende kracht te verhogen wordt ingewilligd; een besluit dat later werd bekrachtigd door het College<sup>88</sup>.

Dit duidt erop dat er tussen 2022 en 2025 geen AVA heeft plaatsgevonden waarin inhoudelijke onderwerpen werden besproken. Normaal zou er twee keer per jaar een AVA plaatsvinden: een over de

---

<sup>87</sup> Omdat de map met klachten gewist is en we maar één ouder hebben gesproken met ervaring met de klachtenprocedure, kunnen we niet onderbouwen hoe deze procedure in de praktijk verliep

<sup>88</sup> [Collegebesluitenlijst 26 aug. 2025](#)

begroting en een over de jaarrekening. Er was de mogelijkheid om in een vergadering of buiten vergadering besluiten te nemen. De meeste AVA besluiten werden buiten vergadering genomen, door het college<sup>89</sup>, waardoor er tussen 2022 en 2025 geen AVA notulen zijn.

Hieruit kan worden opgemaakt dat de aansturing vanuit de AVA buiten de gebruikelijke gremia gebeurde en dat waar er aansturing was op JEL in de AVA deze voornamelijk financieel ingestoken was: de jaarrekening werd besproken en omdat JEL minder uitgaf aan hun apparaatskosten dan begroot werd dit als positief gezien. De kosten van de organisatie werden echter niet afgezet tegen de prestaties. Daarnaast werd er beperkt gekeken naar bredere, niet-financiële aspecten. KPI's die werden aangeleverd door JEL werden beperkt besproken. Ook signalen vanuit ouders en ketenpartners kwamen beperkt aan bod.

### **Signalen over dienstverlening werden in een bestuurlijk overleg besproken**

Elke maand, tot medio 2025, vonden bestuurlijk overleggen plaats tussen de wethouder, directeur Sociaal Domein en directeur-bestuurder JEL. In dit overleg werden uiteenlopende onderwerpen besproken, van bedrijfsvoering JEL (caseload, ICT, personeel) tot signalen vanuit ketenpartners. Ook in deze overleggen was de voornaamste scope echter JEL. Er werd bijvoorbeeld niet gekeken naar de indicaties of kostenontwikkeling in het brede jeugddomein, de rol van verschillende verwijzers en de betekenis daarvan voor de gewenste rol van JEL. Daarmee is beperkt invulling gegeven aan de evaluatieclausule in de overeenkomst.

In de verslagen valt daarnaast op dat signalen vanuit ketenpartners vooral geïnterpreteerd werden vanuit het idee dat onduidelijkheid en onbegrip over rollen en verantwoordelijkheden tussen ketenpartners leidt tot conflict, maar dat de opdracht aan JEL en de manier waarop die wordt uitgevoerd correct is. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het bestuurlijk overleg tussen wethouder, directeur-bestuurder JEL en accounthouder JEL (beleidsmedewerker gemeente) op 1 november 2023 naar aanleiding van het onderzoek wat dat jaar was uitgevoerd naar de samenwerking in de jeugdketen:

Partijen vallen uit tegen Jeugd Lelystad over hun opdracht, maar hiervoor moeten ze eigenlijk bij de gemeente zijn als opdrachtgever. Jeugd Lelystad voert de opdracht uit. [wethouder] heeft al een aantal gesprekken gevoerd met partijen. Uit de gesprekken komt naar voren dat het niet zo zeer om de samenwerking gaat maar dat de partijen iets missen. Hoe komen we in dat gesprek? Wat is er nodig?

[directeur-bestuurder] vindt opdracht JEL helder: er zijn KPI's vastgesteld. Vanaf begin zijn resultaten gehaald. Opdracht was drieledig: Cultuurverandering, financieel, team opbouwen. Gemeente moet duidelijker zijn naar andere partijen: wat zit in hun opdracht, waar zijn ze van? Als iedereen doet waar ze voor zijn, dan wordt er niks gemist. Uit opdrachten volgt procedures.

We doen nu aan symptoombestrijding en werken niet aan de oorzaak. Zal het helpen als gemeente dit gesprek eerst voert met de partijen (zonder JEL) en daarna pas gezamenlijk? Partijen moeten aangesproken worden op hun taal. Ook wordt er nu teveel gewerkt op aannames en te weinig op feiten. In het gesprek is als metafoor gebruikt: Partijen maken verwijt dat JEL ervoor

---

<sup>89</sup> Zie bijvoorbeeld [collegebesluitenlijst 8 april 2025](#), waar de jaarrekening van JEL werd vastgesteld.

zorgt dat een kind tussen wal en schip raakt. Maar waarom is het kind van de kade gesprongen? Misschien vindt het kind wel fijn om in het water te springen.<sup>90</sup>

Ook later, in maart 2024, toen geanonimiseerde casuïstiek door een ketenpartner was gedeeld met de gemeente werd een dergelijke verklaring gehanteerd:

[ketenpartner] heeft een onderzoek laten uitvoeren over stagnaties in onderwijs en jeugdhulp in Lelystad volgens casuïstiek. In januari hadden [directeur-bestuurder JEL] en [beleidsmedewerker gemeente] een gesprek met [ketenpartner] over dit concept rapport. Uit het onderzoek bleek dat er veel onduidelijkheid is. Wie doet wat.

Ambtenaren die aanwezig waren bij deze gesprekken bevestigen dat alle signalen werden geïnterpreteerd als onduidelijkheid over de rol van JEL bij andere partijen en niet als een mogelijk onwenselijke invulling van die rol. In het bestuurlijk overleg in 2024 werd de opdracht aan of werkwijze van JEL niet ter discussie gesteld naar aanleiding van signalen.

### **Op bestuurlijk niveau werden signalen geïnterpreteerd als een samenwerkingsprobleem**

Op bestuurlijk niveau was de visie dat er jarenlang niet streng genoeg gekeken was naar welke jeugdhulp aan de orde was, dat ketenpartners onvoldoende functioneerden en dat aanbieders hieraan verdienden ten koste van de gemeente. De weg die Lelystad was ingeslagen met een strenge, onafhankelijke toegang was daarom hoognodig. Conflicten werden vanuit deze visie geïnterpreteerd als wrijving die ontstond doordat ketenpartners werden gewezen op hun verantwoordelijkheden.

Hierdoor werden signalen beperkt onderzocht vanuit het perspectief van de inwoners. Dit werd bevestigd door een aantal geïnterviewden op bestuurlijk niveau. Zij gaven aan ook zelf de conflicten en signalen vanuit de noodzakelijke paradigmashift in Lelystad geduid te hebben. De lijn binnen zowel JEL als beleid en bestuur van de gemeente was 'op de handen zitten' zodat ketenpartners hun verantwoordelijkheid zouden nemen. Deze zienswijze wordt ook zichtbaar bij een pleitnota uit 2025 vanuit de toenmalig wethouder naar aanleiding van het kort geding van de GI's<sup>91</sup>:

Onderzoeken, verhalen van de afgelopen decennia hebben bij velen het bewustzijn vergroot dat het huidige systeem van jeugdhulp niet heeft geleid en leidt tot dat wat we met elkaar beoogd hadden. Goede intenties ten spijt, kijken we naar een realiteit waar ouders en jeugdigen slechter af zijn dan voordat we als overheid en organisaties onze hulp en ondersteuning hebben ingezet.

[...]

Het college van Lelystad wil met het Knoppenplan, unaniem aangenomen door de gemeenteraad, een andere koers duiden en inslaan. We willen onze ogen niet meer sluiten voor het onrecht dat ouders, jeugdigen en gezinnen is aangedaan, mede door onze bijdrage als lokale overheid. Dat is de centrale grondgedachte, of het vertrekpunt, van 'ouders in regie'. Dat zij het recht hebben om hun leven en de opvoeding van hun kinderen naar eigen inzicht vorm te geven, en dat dat niet zomaar kan worden overgenomen door een overheid of professional.

[...]

<sup>90</sup> Uit het verslag wordt niet duidelijk van wie deze laatste passage afkomstig is. De voormalig wethouder geeft in haar wederhoor aan dat deze metafoor niet op deze manier is gebruikt.

<sup>91</sup> <https://lelystad.bestuurlijkeinformatie.nl/Document/View/815f91f2-ef79-4cb5-ad27-abc4a5ef3ae8>

We kunnen enigszins begrip opbrengen voor het feit dat een kritische vraag (die lang niet gesteld is) ervaren kan worden als 'op de stoel van de professional gaan zitten', of 'twijfel aan de professional'. Echter, als college vragen we van onze uitvoerders in dit systeem dat ieder zich beraadt op zijn eigen verantwoordelijkheid en zichzelf een kritische vraag stelt in deze. Het feit dat de gemeente deze kritische vraag nu stelt, kan ook een kans zijn om tot een andere vorm van jeugdhulp te komen.

Door ambtenaren werd het beeld geschetst van een strikte toepassing van de uitgangspunten van het Knoppenplan door de top van de organisatie: "eigen regie" en "nee, tenzij" werden daarin heel strikt geïnterpreteerd en toegepast. Ook als volgens een aantal gesprekspartners de menselijke maat daarmee onder druk stond.

### **Binnen ambtelijke organisatie liepen interpretaties van signalen sterk uiteen**

Binnen het ambtelijk apparaat waren er grotere verschillen in hoe de dienstverlening van JEL werd gezien.

- ▶ In de regel was het zo dat uitvoerende teams, die op dagelijkse basis contact hadden met JEL, kritisch waren op de dienstverlening. Dit had vooral te maken met het aantal schrijnende casussen dat zij naar eigen zeggen voorbij zagen komen.
- ▶ Bij het beleidsteam was dit beeld meer gebaseerd op beleidsvisie en minder op beleving. Vanuit die visie waren conflicten of negatieve signalen vooral een teken dat ketenpartners niet begrepen welke opdracht JEL uitvoerde en dat beslissingen van JEL met betrekking tot het afgeven of goedkeuren van beschikkingen of het samenwerken met ketenpartners een logisch uitvloeisel waren van deze opdracht<sup>92</sup>. Waar schrijnende situaties ontstonden, zouden ketenpartners hun verantwoordelijkheid gaan pakken, zo was de gedachte.

Binnen de gemeente werd beperkt de verbinding gemaakt tussen deze twee zienswijzen. De uitvoerende teams waren niet altijd op de hoogte van het hoe en waarom van de werkwijze van JEL, terwijl de beleidswereld juist ver afstond van de signalen uit de praktijk. Het punt dat binnen de gemeente partijen niet op een lijn zaten kwam ook naar voren in een bestuurlijk overleg tussen wethouder, directeur sociaal domein en directeur-bestuurder JEL op 7 februari 2024:

[...] er is steeds kritiek op wat Jeugd Lelystad doet. Niet alleen extern, ook intern bij gemeente heeft niet iedereen dezelfde visie. Terwijl het college en de raad wel achter Jeugd Lelystad staan zoals blijkt uit de aangenomen motie.

Over de tijd zijn deze verschillen in visie binnen de gemeente sterk gepolariseerd richting wat een medewerker "pro vs. anti JEL'ers" noemde. Daarmee ontstond een kamp waarbij JEL alles goed deed en ketenpartners niet en een kamp waarbij JEL niets meer goed kon doen en ketenpartners wel. Deze dynamiek belemmerde het samen onderzoeken van waar wederzijdse kritiek vandaan kwam en op welke punten deze wel en niet terecht was.

### **Het ambtelijk apparaat kon naast het bestuurlijk overleg en AVA niet direct schakelen met JEL**

Wanneer er vragen of bespreekpunten vanuit ambtenaren waren richting JEL, werden deze over tijd steeds meer verwezen naar de officiële route: via de accounthouder van JEL, een beleidsmedewerker

---

<sup>92</sup> Namelijk: onafhankelijk en doelmatig

van de gemeente, die ook bij de bestuurlijk overleggen en AVA zat. In notulen van een bestuurlijk overleg van 5 juni 2024 lezen we:

Er worden door medewerkers van de gemeente Lelystad veel vragen gesteld aan de directeur-bestuurder van Jeugd Lelystad. Ook wordt er geprobeerd om 'opdrachten' te geven aan de directeur-bestuurder van Jeugd Lelystad. Dit is niet gepast en het gebeurt ook vaak op een ongepaste manier. Terwijl de vragen die gesteld worden niet over Jeugd Lelystad gaan. Het gaat dan ook niet om werkzaamheden die bij Jeugd Lelystad horen. Het moet ook tijdens het bestuurlijk overleg alleen over Jeugd Lelystad gaan. Vragen aan Jeugd Lelystad gaan via de lijn bij de gemeente. En komen via de accounthouder, directeur sociaal domein of de wethouder bij de directeur-bestuurder van Jeugd Lelystad terecht. Er kan geen plotsklapse claim gelegd worden op de tijd vanuit andere medewerker van de gemeente Lelystad op de directeur-bestuurder Jeugd Lelystad of andere medewerkers van Jeugd Lelystad. Ook worden er geen opdrachten uitgedeeld. De wethouder spreekt uit dat dit stopt.

Deze modus operandi veranderde toen er een wisseling was van directeur Sociaal Domein binnen de gemeente en toen er nieuwe teamleiders kwamen binnen de beleidsteams van de gemeente. Nieuwe teamleiders gaven aan kennis te willen maken met JEL en te willen overleggen met JEL, bijvoorbeeld over de afstemming van beleid, contractmanagement en toegang. Sommige van deze teammanagers stelden ook de vraag of de opdracht van JEL niet aangepast moest worden op grond van nieuwe inzichten. Allen gaven zij aan geen contact te kunnen krijgen met JEL en daardoor ook geen regulier contractmanagement te kunnen voeren op JEL, zoals dat wel gebeurt met andere gemeentelijke BV's.

In het bestuurlijk overleg van april 2025 tussen wethouder en directeur-bestuurder JEL werd hierover besproken:

Vraag was waarom teamleider van de gemeente de notulen en agenda van dit bestuurlijk overleg ontvangen? Gemeente, beleid en management willen graag overleggen met Jeugd Lelystad. Jeugd Lelystad geeft aan dat overleggen om het overleggen niet nodig is. Er is communicatie wanneer dat nodig is met de accounthouder. Er staat in de opdracht dat de directeur-bestuurder van Jeugd Lelystad overleg heeft met de accounthouder en met de wethouder. Er is geen ambtelijk overleg nodig, hetgeen wat nu nodig is in overleg is omdat de gemeente Lelystad zijn taken niet uitvoert of Jeugd Lelystad nodig heeft om de taken te doen die niet door de gemeente worden uitgevoerd. Het gaat om verantwoordelijkheden, taken en rollen. Beleid wordt door de gemeente gemaakt en uitgevoerd door een uitvoeringsorgaan.

De uitkomst was dat alleen de wethouders als enig aandeelhouder van JEL en de accounthouder van JEL nog konden schakelen met JEL.

Het klopt dat in de opdracht is opgenomen dat de contacten met de gemeente via de accounthouder JEL verlopen. Het is ook verstandig om contacten met een uitvoeringsorganisatie te stroomlijnen, om te voorkomen dat deze overbelast raakt door vragen van veel verschillende ambtenaren. Tegelijkertijd is het in het Sociaal Domein wel wenselijk dat domeinoverstijgend gekeken en samengewerkt wordt. Een gezin houdt immers niet op bij het kind. Het was opvallend dat dat hier niet gebeurde. Deze gesloten communicatielijnen versterkten de polarisatie rondom JEL.

## **Bij de gemeente was sprake van verloop en onderbezetting van relevante teams**

Uit het voorgaande blijkt frustratie bij JEL en wordt er gerefereerd naar dat de gemeente haar taken niet (goed) uitvoert. Wij hebben in het onderzoek verschillende voorbeelden gezien waaruit blijkt dat er knelpunten waren bij de gemeentelijke organisatie:

- ▶ Signalen richting contractmanagement werden niet opgepakt (zowel vanuit JEL over aanbieders als vice versa).<sup>93</sup>
- ▶ Er was afgesproken dat de gemeente Lelystad bij crissoverleggen zou aansluiten (zie onderaan 4.4.1), maar deze vervolgstap nooit is geïmplementeerd, omdat het binnen de gemeente niet belegd was.
- ▶ Het cliëntervaringsonderzoek dat in 2023 pas in november werd uitgevoerd omdat de verantwoordelijke medewerker weg was gegaan.
- ▶ Nadat de gemeente de taak overnam van JEL om maatwerkbeschikkingen bij GI-bepalingen te beoordelen, is deze een tijd ingevuld door een interim-medewerker, maar vervolgens niet goed meer ingevuld door de gemeente. Na escalatie van conflict tussen GI's en gemeente en oplopende wachtlijsten in het verwerken van bepalingen door de gemeente heeft het college het mandaat van de ambtelijke organisatie ingetrokken<sup>94</sup>.
- ▶ De directeur-bestuurder werd veelvuldig gevraagd om bij te springen in de gemeente. In de AvA van 4 juni 2025 wordt hierover gezegd:

Belangrijk aandachtspunt is hoe we de directeur-bestuurder van Jeugd Lelystad weer in de rol voor Jeugd Lelystad kunnen krijgen en niet meer inzetten voor operationele werkzaamheden van de gemeente. Mocht de expertise toch echt nodig zijn, dan dient de gemeente ervoor te betalen.

Dit gebrek aan continuïteit kan te maken hebben met het hoge verloop van personeel binnen de Gemeente Lelystad. Een aantal posities werden veelvuldig door externen bekleed, wat continuïteit en kennisopbouw binnen de gemeente nog verder bemoeilijkte.

## **Er was sprake van intensieve samenwerking en rolvermenging op alle niveaus**

Bij de start van de beleidsontwikkeling rondom JEL had de latere directeur-bestuurder als externe adviseur een opdracht van de gemeente als toetser. Vanuit haar rol als toetser was zij betrokken bij het opstellen van de contracten rondom de inkoop in 2021 en het inrichtings- en transformatieplan die later (mede) de basis vormden voor de opdracht van JEL, waarvan zij vervolgens directeur-bestuurder werd. Het lijkt erop dat de lijnen met de gemeente (als opdrachtgever van JEL) kort bleven, ook nadat zij directeur-bestuurder van JEL geworden was.

Veel gesprekspartners benoemden dat de wethouder en directeur-bestuurder dezelfde visie deelden en dat ze ook op operationeel niveau veel met elkaar samenwerkten. Zo bespraken de voormalig directeur-bestuurder JEL en wethouder regelmatig individuele casussen en adviseerde de directeur-bestuurder de wethouder ook bij interne gemeentezaken, zoals het beantwoorden van raadvragen, het schrijven van persstatements en het bijwonen van rechtszaken vanuit de gemeente.

---

<sup>93</sup> Zie hiervoor het Rijnconsult onderzoek en spoor 2 van ons onderzoek

<sup>94</sup> Zie collegebesluitenlijst 20 januari 2026, 4.29

Een opvallend proces is dat van de Verordening 2025. In bestuurlijk overleggen werd meermaals opgemerkt dat een aanpassing van de verordening nodig was omdat de verordening onvoldoende uitgewerkt was om afwijzingen stand te laten houden bij bezwaar en beroep, zoals in begin juli 2024:

Alle bezwaren en beroep op bezwaar houden nu geen stand gezien de recente uitspraken van de Centrale Raad van Beroep (CRvB). Nu toekennen van de beschikkingen kost geld, maar is nodig totdat de Verordening Jeugdhulp Lelystad 2021 is aangepast. Het kan niet met een addendum worden opgelost, de Verordening zelf moet hierop worden aangepast.

Uiteindelijk heeft JEL, met behulp van hun advocaten<sup>95</sup>, de conceptverordening opgesteld. Ambtenaren vanuit de gemeente hebben op deze versie een aantal inhoudelijke punten meegegeven. Uit daarop volgende correspondentie blijkt dat de ambtelijke feedback niet op alle punten is overgenomen. Over het waarom van deze werkwijze krijgen we tegenstrijdige verklaringen:

- ▶ In correspondentie vanuit JEL komt naar voren dat JEL deze handreiking had gedaan naar de gemeente omdat deze niet de tijd, middelen en mensen had om dit op te pakken en dat zij de gemeente vroegen om meer inbreng en eigenaarschap.
- ▶ Aan de andere kant wordt vanuit de gemeente gesteld dat de persoon binnen de gemeente die de verordening normaal gesproken zou opstellen niet werd betrokken door de bestuurlijke top van de organisatie.

Deze gang van zaken is illustratief voor de intensieve banden en soms rolvermenging tussen JEL en gemeente. Hoewel het nuttig is de uitvoering te betrekken bij het opstellen van de verordening, past het niet bij de rol van een uitvoeringsorganisatie om hier het voortouw in te nemen. Ook het betrekken van de directeur-bestuurder operationele werkzaamheden van de gemeente kan voor onhelderheid in rollen zorgen. Naar eigen zeggen deed de portefeuillehouder dit omdat zij te weinig expertise en deskundigheid in de eigen gemeentelijke organisatie zag. Doordat sterk op de kennis en visie van de directeur-bestuurder JEL werd gevestigd, ervoeren zowel ketenpartners als ambtenaren dat andere visies en kritische noten beperkt de ruimte kregen.

### De Raad werd beperkt betrokken

Door het construct van de BV legde JEL verantwoording af aan het college en niet aan de Raad. Het college zou hier echter wel verantwoording over moeten afleggen aan de Raad. Dit was naar aanleiding van 'Code rood' ook afgesproken. We hebben hier, los van een bijeenkomst waar raadsleden ook voor uitgenodigd waren om tot KPI's te komen, beperkte opvolging van gezien. De Raad kreeg dus beperkte informatie over JEL. Dit wordt ook onderstreept in een motie van februari 2026<sup>96</sup>:

#### Constaterende dat:

- de raad verantwoordelijk is voor het stellen van kaders en het controleren van het college op de uitvoering van de jeugdhulptoegang;
- uit de informatienota over het intrekken van het mandaat blijkt dat er binnen de gemeentelijke organisatie knelpunten waren in taken, mandaten en processen;
- een deel van de uitvoering van de Jeugdwet bij de gemeente zelf is belegd (beleid, inkoop, contractmanagement en financiering);

<sup>95</sup> Uit facturen hebben we kunnen opmaken dat vanuit de begroting van JEL 40.000 euro naar een advocatenkantoor is gegaan voor het opstellen van deze verordening

<sup>96</sup> <https://lelystad.bestuurlijkeinformatie.nl/Document/View/ad71cca0-9a1e-4b26-b6de-214e3b9de420>

- Jeugd Lelystad BV (JEL) werkt met prestatie-indicatoren (KPI's), zoals aantallen aanvragen, doorlooptijden, beschikkingen, klachten en incidenten;
- deze informatie niet structureel en niet als vaste periodieke rapportage aan de raad wordt verstrekt;

Tegelijkertijd waren er wel signalen, ook die vanuit de Raad opgemerkt konden worden, en heeft de Raad daar pas relatief laat op gereageerd met additionele vragen aan het college. De eerste schriftelijke of moties die we hebben kunnen nagaan die specifiek over de dienstverlening richting gezinnen gaat, stammen van begin 2025 naar aanleiding van onrust over de regionale samenwerking, berichtgeving in de media en aangekondigde rechtszaken<sup>97</sup>. De raadsmoties die eerder ingediend waren, bijvoorbeeld rondom de vragen voor het onderzoek naar samenwerking in het jeugdstelsel, suggereren dat ook de Raad het beeld had dat het met name problemen in de samenwerking tussen partijen betrof<sup>98</sup>.

## Samenvattend

De gemeente heeft de afgelopen jaren weinig bijgestuurd op JEL. Enerzijds komt dit doordat in de reguliere governance (de AVA's) vooral werd gestuurd op financiën. Er kwamen echter ook buiten de AVA signalen binnen bij de gemeente. Deze werden niet gebundeld en opgepakt door gebrek aan continuïteit en kennis of binnen een eenzijdig frame geduid. De grote afhankelijkheid van de gemeente van de directeur-bestuurder, ook op het gebied van algemene jeugdzorgkennis, kan hierbij een rol gespeeld hebben. In ieder geval lijkt een bepaalde mate van polarisatie opgetreden te zijn, waarbij de kampen 'voor' en 'tegen' JEL elkaar niet meer konden vinden en signalen duiden volgens hun eigen *confirmation bias*. Daardoor hebben problematische situaties te lang kunnen voortbestaan.

---

<sup>97</sup> TV 25.110 D66 AV Regionale samenwerking jeugdzorg. Onrust, media en aangekondigde rechtszaak Lelystad - iBabs Publieksportaal. En later: <https://lelystad.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Item/7c046be3-9b83-4ed8-bf22-7f1e8a09198e>

<sup>98</sup> Zie bijv. Document Lelystad - M 25.058 PvdA Samen om tafel - iBabs Publieksportaal

## / 6 Conclusies en aanbevelingen

### 6.1 Conclusies

#### **Door een deel van de ouders werd de dienstverlening van JEL als positief ervaren**

De dienstverlening van JEL werd door sommige ouders als (zeer) positief ervaren. Zij ervoeren dat er gedegen onderzoek werd gedaan en er snel werd gehandeld. Dit lijkt vooral het geval te zijn geweest bij gezinnen met hulpvragen die helder geformuleerd waren, waar geen overgang of grijs gebied bestond met andere domeinen (zoals Wlz of passend onderwijs) en waar een kortdurende interventie volstond.

#### **De dienstverlening van JEL kende grote problemen**

Door ongeveer net zoveel ouders werd de dienstverlening als (zeer) negatief ervaren. Dit kwam zowel door de bejegening als door belasting en stress in het aanvraagproces als door de manier waarop beslissingen genomen werden. De manier waarop het aanvraagproces vormgegeven was, vormde voor sommige groepen een hoge drempel. Er zijn verschillende voorbeelden waarin beslissingen vanuit zorginhoudelijk oogpunt onwenselijk waren en leidden tot escalaties en hoge kosten. Ook zijn er voorbeelden waarin het handelen van JEL in strijd was met de Jeugdwet.

#### **Een radicale interpretatie van de opdracht leidde tot juridificering van het proces**

Aan dit handelen lag een radicale interpretatie van de opdracht ten grondslag. Vanuit de Raad werd een sterk signaal gegeven dat kosten bespaard moesten worden. Dit kwam ook terug in de overeenkomst tussen JEL en de gemeente: dat JEL zich maximaal diende in te spannen om kosten te besparen. Deze besparingsopdracht werd vertaald naar een sterk juridisch gedreven afbakening van rollen, taken en verantwoordelijkheden, zowel wat betreft de jeugdhulpplicht als in de samenwerking met andere partijen. Hierin werd maximaal de ruimte gezocht om zo min mogelijk jeugdhulp te verlenen. De juridische argumenten die werden gebruikt om dit handelen te onderbouwen waren regelmatig eenzijdig of incorrect. Andere aspecten van de opdracht, zoals veiligheid waarborgen, samenwerken en uitzonderingen maken waar nodig raakten hierdoor ondergesneeuwd.

#### **Er was sprake van verharding, polarisatie en steeds minder de-escalerend gedrag**

De werkwijze leidde tot schrijnende situaties in gezinnen en conflicten tussen ketenpartners die dat nog versterkten. Over de jaren ervoeren ketenpartners dat er geen gesprek meer mogelijk was als het niet goed ging in gezinnen of werkprocessen vastliepen. Zowel de relatie met gezinnen als met ketenpartners escaleerde geregeld, met verschillende rechtszaken tot gevolg. We zien daarin vanuit zowel JEL als de gemeente vooral steeds minder contact met partners, gedrag dat zorgde voor verdere escalatie en weinig voorbeelden van momenten dat gede-escaleerd werd.

#### **De werkwijze en conflicten zorgden voor leed bij gezinnen en eerder hogere dan lagere kosten**

Er zijn veel voorbeelden van gezinnen waar problematiek geëscaleerd is of waar ouders overbelast zijn geraakt. Ook de relatie met ketenpartners is ernstig beschadigd. Er zijn daarnaast geen aanwijzingen dat de beoogde kostenbesparingen behaald zijn. Een deel van de ouders heeft de zorg namelijk alsnog weten te regelen via andere verwijzers. Er trad dus een waterbedeffect op. Daarnaast is wel een afname te zien in het totaal aantal jeugdzorgtrajecten, maar ook een toename in diverse zware vormen van zorg. De inzet van deze zorgvormen gaat niet alleen gepaard met veel leed in het gezin maar ook met hogere kosten. Tot slot zijn juridische kosten fors toegenomen.

## **De gemeente kreeg signalen over problemen, maar interpreteerde die in het voordeel van JEL**

Via verschillende routes kwamen signalen bij de gemeente. Na het onderzoek en daarop volgende traject rondom de verbetering in de jeugdketen in 2023 werden echter beperkt gebundeld, waardoor er geen integraal beeld was. Daarnaast werd door de top van de gemeentelijke organisatie en een deel van beleid signalen geduid als teken dat gewerkt werd aan een paradigmashift, en dat andere partijen hun rol niet pakten. Daarbij heeft meegespeeld dat er bij de gemeente veel verloop en daarmee onderbezetting was in de beleids- en contractmanagement teams. In die situatie werd JEL de primaire informatiebron over de jeugdzorg, en werd de duiding en inhoudelijke richting van JEL overgenomen door de beleid en politiek bij de gemeente. Het heeft hier ontbroken aan *checks and balances* en tegenspraak is structureel genegeerd.

## **De situatie in Lelystad is extreem**

Meer gemeenten zoeken de randen van de Jeugdwet op, gedreven door financiële tekorten en te weinig grip op het jeugdzorgstelsel. Veel van de basisargumenten die gebruikt worden om voor minder jeugdhulp te pleiten, zijn ook terecht: kinderen worden niet altijd beter van jeugdhulp en de neiging tot medicaliseren is groot. De gemeente moet hier enige tegenkracht aan bieden. In Lelystad is dit bij JEL echter in extreme mate doorvertaald naar de uitvoering van de Jeugdwet. De mate waarin de grenzen van de Jeugdwet werden opgezocht en soms overschreden, zijn wij nergens anders tegengekomen. Dit alles gebeurde tegen een achtergrond van polarisatie tussen gemeente en toegang aan de ene kant en ketenpartners en sommige ouders aan de andere kant. Daardoor raakte de menselijke maat uit beeld en vielen kinderen tussen wal en schip. Door deze polarisatie kon de situatie voortbestaan, maar de mate waarin signalen werden gezien als bevestiging van het eigen gelijk was in zichzelf ook extreem. Zowel binnen JEL als binnen de gemeente waren er daardoor geen functionerende *checks and balances* meer.

## 6.2 Aanbevelingen

### **Neem regie en bepaal wat wenselijke dienstverlening is**

De afgelopen jaren heeft de gemeente zich grotendeels laten leiden door JEL waar het gaat om keuzes in het jeugdhulpstelsel. Het is goed om beleid te laten voeren door de uitvoering, maar de gemeente moet ook voldoende eigenstandige positie hebben om goed regie te kunnen voeren over het jeugdstelsel. Daarom adviseren we de gemeente om:

- ▶ de menselijke maat weer centraal te stellen, deze nadrukkelijk mee te nemen in afwegingen waar wel en niet kosten bespaard kunnen worden en daarmee opnieuw te definiëren wat dit in de praktijk mag betekenen en wat niet;
- ▶ te sturen op een kwalitatief goede uitvoering van jeugdhulptaken die binnen de gemeente liggen (waaronder contractmanagement, inkoop en cliëntervaringsonderzoeken), zodat de randvoorwaarden voor een goede toegang geborgd zijn;
- ▶ bij inhuur en medewerkers die vertrekken zorg te dragen voor een goede overdracht van taken en kennis en het borgen van voldoende bezetting zodat de ambtelijke organisatie haar taak als regisseur van de jeugdketen goed kan vervullen;
- ▶ signalen over jeugdhulp en de toegang daartoe op een goede manier samen te brengen en deze te gebruiken om beleid en uitvoering continu te verbeteren;
- ▶ het inrichten van regie- en voortgangsoverleggen binnen de gemeente en tussen ketenpartners om knelpunten in de uitvoering doorlopend te adresseren;

- ▶ met de Raad periodiek het gesprek te voeren over de huidige stand van de jeugdhulp, wat hiervan waardevol is en wat hierin aangepast moet worden en daarbij in ieder geval de verordening, beleid en uitvoering te betrekken.

## **Help medewerkers om de omslag naar een regiefunctie te maken**

Medewerkers van de gemeente Lelystad zijn de afgelopen jaren aangestuurd vanuit een bepaald paradigma, en hebben niet altijd de ruimte gevoeld om daar tegenin te gaan. Voor een gezonde gemeentelijke organisatie zijn ambtenaren nodig die signalen samenbrengen en zorgvuldig wegen, naar aanleiding daarvan waar nodig het beleid ter discussie stellen en erop vertrouwen dat hun zorgen gehoord worden. Wij adviseren daarom om:

- ▶ gezamenlijk te reflecteren op de bedoeling van het beleid en de menselijke maat daarin;
- ▶ breder gesprekken te voeren met ketenpartners en ouders als onderdeel van het creëren van een gedeeld referentiekader hierin;
- ▶ ruimte te maken in de teams om opvattingen gezamenlijk te onderzoeken en zo tot afgewogen perspectieven en kaders te komen;
- ▶ te werken aan een omgeving waarin tegenspraak gewaardeerd wordt en open onderzocht wordt hoe verschillende opvattingen elkaar kunnen verrijken en versterken;
- ▶ aandacht te besteden aan eigenaarschap op ambtelijk niveau en een zuivere invulling van rollen, taken en verantwoordelijkheden, met voldoende *checks and balances*.

## **Neem signalen van ouders serieus in beleidsontwikkeling**

De afgelopen jaren is de menselijke maat verloren gegaan en daar zijn sommige inwoners de dupe van zijn geworden. Het helpt om dit te erkennen en te kijken hoe dit in de toekomst beter kan. Concreet adviseren we de gemeente om:

- ▶ inhoudelijke ervaringen van gezinnen mee te nemen in de monitoring, naast de ‘harde’ data<sup>99</sup> die er nu al zijn en ook losse signalen van inwoners zorgvuldig te onderzoeken en mee te nemen in het beleid;
- ▶ door te gaan met het oplossen van actuele vastgelopen casuïstiek, zeker in gevallen waar JEL onrechtmatig gehandeld heeft;
- ▶ niet ‘op de handen te blijven zitten’ als partijen hun rol niet pakken, maar op te treden als regisseur van het jeugdhulpstelsel en verantwoordelijkheid te nemen voor het kind en het gezin;
- ▶ de cliëntenraad actief te betrekken bij de volgende stappen en de mogelijkheid te geven om met alle betrokken organisaties te spreken als zij dat nodig achten.

## **Herstel de relatie met ketenpartners**

De relatie met JEL en de gemeente heeft ketenpartners veel zorgen en negatieve energie gegeven, terwijl het jeugdhulpstelsel niet functioneert zonder goede samenwerking. Aanbevelingen over samenwerking in het jeugdhulpstelsel volgen in spoor 2 van het onderzoek, maar op hoofdlijnen adviseren we de gemeente in ieder geval om:

- ▶ te investeren in een goede samenwerkingsrelatie tussen de toegang en ketenpartners;
- ▶ het begrip onafhankelijkheid opnieuw te operationaliseren, op een manier die erkent dat onafhankelijkheid en samenwerking goed kunnen samengaan;
- ▶ te erkennen dat er in de jeugdzorg soms er grijze gebieden zijn waar op casusniveau gekeken moet worden naar wie welke rol pakt;
- ▶ ketenpartijen aan te spreken als zij hun rol niet waarmaken en daarbij gezamenlijk te kijken naar wat zowel gemeente als ketenpartijen nodig hebben om dit beter te doen;

---

<sup>99</sup> Hierop wordt nu ingezet cf. de motie: [MV NLL De inwoner aan zet – warme data voor beter beleid. Lelystad - iBabs Publieksporaal](#)

- ▶ ook binnen de gemeente te kijken naar waar samenwerking nodig is met andere domeinen en deze vorm te geven op het niveau van zowel beleid als uitvoering.

## **Behoud het goede van de werkwijze die de toegang de afgelopen jaren heeft ontwikkeld**

Vanuit een situatie waarin te streng geoordeeld wordt, bestaat het gevaar dat de pendule naar de andere kant doorslaat, in dit geval dat alle vragen van ouders gehonoreerd worden. Normaliseren en kritisch bevragen van de noodzaak tot jeugdhulp en de rol van de overheid zijn en blijven waardevol en moeten ook vastgehouden worden. Ook oog voor juridische grenzen, naast kijken naar wat in een concrete casus nodig is, is belangrijk om te behouden. Dit moet wel anders gedoseerd worden, waarbij ook ruimte is om in sommige gevallen ruimte in de kaders te zoeken om een gezin verder te helpen. We adviseren de gemeente daarom om

- ▶ te kijken naar wat waardevol is in de huidige uitvoering, zoals het gedegen onderzoeksproces.
- ▶ zich er bewust van te zijn dat jeugdhulp niet alles kan oplossen en ook regelmatig niet de beste oplossing is;
- ▶ heldere processen en kennis van juridische afwegingen en vereisten in de toegang (zij het anders ingevuld) te behouden.

## **Help medewerkers van de toegang deze overgang te maken**

De medewerkers van JEL hebben hun werk naar eer en geweten gedaan en komen er nu achter dat zij sommige dingen fundamenteel anders moeten doen. Begeleid medewerkers hier zorgvuldig in en geef ruimte voor verwarring die hierbij onvermijdelijk op zal treden. We adviseren JEL concreet om:

- ▶ medewerkers mee te nemen in juridische argumentatie die voorheen onderbelicht was, de doelen van het jeugdzorgbeleid en hun plaats in de keten;
- ▶ tijd te nemen om richting te geven aan een nieuwe manier van handelen;
- ▶ ruimte te maken in het team om opvattingen gezamenlijk te onderzoeken en te wegen en zo tot een doorleefde werkwijze te komen waarin alle perspectieven een plaats hebben.

## **Bezie de inrichting van de toegang in samenhang met landelijke ontwikkelingen**

Met het Convenant Stevige Lokale Teams, waarin gemeenten in maart 2026 hebben afgesproken hun lokale teams door te ontwikkelen volgens een aantal criteria, gaan veel gemeenten weer naar de tekentafel. Ook voor Lelystad geldt dat de inrichting van Jeugd Lelystad herzien kan worden in het licht van een aantal van de afgesproken uitgangspunten uit dit Convenant, zoals het bieden van laagdrempelige ondersteuning in het toegangsteam zelf. Ook integraliteit met aanpalende domeinen zoals Wmo en Participatie zijn een belangrijk onderdeel van het Convenant. Bezie het vraagstuk over een passende (invulling van de) governance voor de toegang in samenhang met deze inhoudelijke ontwikkelingen.

## **Tot slot**

Opvattingen rondom JEL en jeugdhulp in Lelystad zijn de afgelopen jaren in toenemende mate gepolariseerd. Verschillende kampen bleven steken in hun eigen gelijk en waren niet meer in staat om ook andere perspectieven te zien. Het is niet gemakkelijk om uit die dynamiek te komen, zeker niet in een situatie waarin de politieke druk hoog is en de strijd ook deels via de media uitgevochten wordt. Het is echter wel nodig. Relaties tussen gemeente, JEL en ketenpartners moeten hersteld worden zodat er weer constructief gebouwd kan worden aan een goed jeugdstelsel. Dat begint met een open gesprek, elkaars perspectief en ervaringen onderzoeken, en eerlijk kijken naar de eigen rol daarin. Dat vraagt geen scherpe verwijten of harde oordelen, maar respect, inlevingsvermogen en oprechte interesse. We wensen Lelystad dan ook toe dat iedereen die betrokken is bij het jeugdhulpstelsel die eigenschappen in zichzelf aanspreekt om samen verder te komen.

## / A Toelichting op wederhoor

Het object van onderzoek was de dienstverlening bij JEL en de context waarin deze plaatsvond. Onderdeel daarvan is de sturing binnen en op JEL. Daarin hadden verschillende functies een rol. Sommige van deze functies werden slechts door één persoon bekleed, waardoor bevindingen herleidbaar zijn naar personen. Dat betekent niet dat op basis van dit rapport conclusies getrokken kunnen worden over deze personen of hun functioneren: wij hebben uitsluitend gekeken naar de manier waarop de sturing plaatsvond, en dus geen onderzoek gedaan naar personen. Uiteraard hebben we de betreffende personen wel de gelegenheid gegeven om op de betreffende passages te reageren en een zienswijze mee te geven.

Voor de voormalig wethouder betrof dit één passage ("Er was sprake van intensieve samenwerking en rolvermenging op alle niveaus" uit 5.3). Voor de voormalig directeur-bestuurder betrof dit daarnaast nog een tweede passage ("De werkwijze werd sterk top-down gestuurd met weinig ervaren individuele autonomie", ook 5.1). Ter context hebben zij hoofdstuk 1, 2 en 5 vertrouwelijk ontvangen.

De voormalig wethouder heeft van deze mogelijkheid gebruik gemaakt. Haar zienswijze is:

*"Als portefeuillehouder jeugd (juli 2023 tot en met januari 2026) heb ik uitvoering gegeven aan de koers die de gemeenteraad met het Knoppenplan unaniem vaststelde: ouders in regie en een onafhankelijke toegang tot jeugdhulp. Die koers vroeg van alle betrokken partijen een andere manier van werken en ging gepaard met spanning in de keten. Signalen heb ik serieus genomen: ik voerde zelf gesprekken met ketenpartners en ouders, de verordening is aangepast na uitspraken van de Centrale Raad van Beroep en ik heb aangedrongen op het scheppen van duidelijkheid waar een rol en verantwoordelijkheid begint én ophoudt. Het onderhavige rapport maakt zichtbaar dat deze duidelijkheid er nog steeds niet is, met alle (zeer schadelijke) gevolgen van dien."*

Daarnaast heeft zij een inhoudelijke reactie gestuurd naar aanleiding waarvan we een aantal punten in de rapportage verduidelijkt hebben.

De voormalig directeur-bestuurder heeft geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid van wederhoor.