Jeugdbeschermingsregio's Amsterdam en Noord-Holland

(Amsterdam-Amstelland, Gooi- en Vechtstreek, Haarlemmermeer, IJmond (Midden-Kennemerland), Noord-Kennemerland, Kop van Noord-Holland, Westfriesland, Zaanstreek-Waterland, Zuid-Kennemerland)

Regiorapport vervolgtoezicht kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd



Utrecht, juni 2021

De accounthoudende wethouders aan het woord namens de JB-regio's Amsterdam-Amstelland en Noord-Holland:

Op deze punten uit het rapport zijn we trots:

De accounthoudende gemeente benoemt namens de regio in maximaal 600 tekens op welke punten uit het rapport we trots zijn.

Met deze punten uit het rapport gaan we aan de slag:

De accounthoudende gemeente benoemt namens de regio in maximaal 600 tekens welke verbeteracties hij gaat nemen naar aanleiding van het toezichtrapport.

Wat gaan jeugdigen en ouders hiervan merken?

De accounthoudende gemeente benoemt namens de regio in maximaal 600 tekens wat jeugdigen en ouders in de praktijk van de verbeteringen gaan merken.

ONDER

Samenvatting

[volgt]

ONDER EMBARGO

Inhoudsopgave

1 Inleiding 5

1.3 Opzet van het onderzoek 6

2 Beschrijving van de jeugdbeschermingsregio's 7

2.1 Beschrijving jeugdbeschermingsregio's (Noord-Holland en Amsterdam) 7
2.2 Beschrijving betrokken GI's 8

3 Indruk na de monitoringsfase 9

3.1 Beschrijving doorbraakaanpak 9
3.2 Beeld op basis van monitoring 10

4 Resultaten van de verdiepende praktijktoets 11

Bevindingen 11

5 Conclusie 24

Bijlage: bevindingen per jeugdhulpregio 27

1 Inleiding

Dit rapport van de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd en de Inspectie Justitie en Veiligheid (hierna: inspecties) geeft antwoord op de vraag of elk kind met een jeugdbeschermingsmaatregel[1] in de accounthoudende regio's Noord-Holland en Amsterdam tijdig een vaste jeugdbeschermer, tijdig een gedragen koers en tijdig passende hulp krijgt. De inspecties hebben gekozen om voor de accounthoudende regio's Noord-Holland en Amsterdam één regiorapportage op te stellen, omdat de accounthoudende regio's van de gecertificeerde instellingen voor jeugdbescherming en jeugdreclassering (hierna: GI) De Jeugd en Gezinsbeschermers (hierna: DJGB) en Jeugdbescherming Regio Amsterdam (hierna: JBRA) overlappen. Daarnaast werken de jeugdhulpregio's binnen deze accounthoudende regio's (met uitzondering van Gooi- en Vechtstreek) samen op basis van het manifest *Een Thuis voor Noordje.*
Dit rapport maakt deel uit van een landelijk onderzoek naar tijdige en passende hulp aan kinderen met een jeugdbeschermingsmaatregel. In totaal verschijnen elf regiorapporten, tegelijk met een landelijk rapport. Het landelijke rapport bevat een overstijgend beeld van de mogelijkheden die regio's en instellingen hebben om de hulp aan kinderen met een jeugdbeschermingsmaatregelen te verbeteren (best practices). Tegelijkertijd zien de inspecties overal in het land in meer of mindere mate dezelfde (structurele) belemmeringen. Daarvoor is ook aandacht in het landelijke rapport.

1.1 Kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd

In het najaar van 2019 hebben de inspecties in het rapport en signalement met de titel Kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd respectievelijk Jeugdbeschermingsketen in gevaar geoordeeld dat de wijze waarop jeugdbescherming en jeugdreclassering op dat moment werd uitgevoerd niet acceptabel was. De inspecties oordeelden dat de overheid onvoldoende haar verantwoordelijkheid nam om kinderen te beschermen die ernstig in hun ontwikkeling werden bedreigd. Daarnaast constateerden zij structurele problemen die ertoe leidden dat de jeugdbeschermingsketen maximaal onder druk stond.
De inspecties vonden dat er direct stappen moesten worden gezet die ertoe leidden dat kwetsbare kinderen zonder vertraging hulp krijgen. Hierop hebben de inspecties een intensief toezicht traject ingezet.

De bescherming van kwetsbare kinderen: een overheidstaak

Ieder kind heeft recht op bescherming tegen mishandeling. Hieronder vallen alle vormen van lichamelijke en geestelijke mishandeling, verwaarlozing en (seksueel) misbruik. Zowel in het gezin als daarbuiten. De overheid is verplicht maatregelen te nemen om kindermishandeling te voorkomen. Ook moet de overheid zorgen voor opvang en behandeling van kinderen die hiervan slachtoffer zijn (artikel 19 IVRK).

1.2 Doorbraak nodig voor kinderen met een maatregel

In 2020 en 2021 volgden de inspecties de activiteiten die moeten leiden tot een directe verbetering op de korte termijn en structurele verbetering op de langere termijn.
In de voortgangsrapportage van oktober 2020 deden de inspecties verslag van de eerste bevindingen. De inspecties zagen dat er voor de langere termijn een positieve beweging in gang is gezet, maar stelden tegelijkertijd vast dat de jeugdbescherming en jeugdreclassering nog niet op orde waren. Om die reden hebben de inspecties gevraagd om een doorbraak te forceren voor alle kinderen met een jeugdbescherming of -reclassering maatregel door middel van een onorthodoxe actiegerichte aanpak.
De doorbraakaanpak moest ertoe leiden dat voor elk kind met een jeugdbeschermings- en/of jeugdreclasseringsmaatregel tijdig een vaste jeugdbeschermer wordt toegewezen, tijdig een gedragen koers is uitgezet en dat tijdig passende hulp wordt ingezet die leidt tot het opheffen van de ontwikkelingsbedreiging, respectievelijk het verminderen van het recidive risico. En dat daarmee de uitspraak van de rechter tijdig wordt uitgevoerd.

[1] Hiermee worden zowel de jeugdbeschermings- als ook de jeugdreclasseringsketen bedoeld.

1.3 Opzet van het onderzoek

Monitoring

Van oktober 2020 tot februari 2021 hebben de inspecties de doorbraakaanpak van elke accounthoudende regio[2] gemonitord, door frequente gesprekken met accounthoudende wethouders of afgevaardigde ambtenaren te voeren. In deze gesprekken werd telkens de stand van zaken omtrent bovengenoemde normen en *de* doorbraakaanpak besproken.

Verdiepende praktijktoets

In februari en maart 2021 hebben de inspecties tijdens de verdiepende praktijktoets getoetst of kinderen met een jeugdbeschermings- en/of jeugdreclasseringsmaatregel tijdig een jeugdbeschermer, gedragen koers en passende hulp hebben. Dit hebben zij gedaan door middel van dossiertoetsen en gesprekken met kinderen, ouders en jeugdbeschermers/jeugdreclasseerders. Aanvullend hierop zijn de inspecties in april met vertegenwoordigers van jeugdhulpregio's (gemeenten) in gesprek gegaan. In april vond tevens een gesprek plaats met de verantwoordelijk wethouders van de jeugdhulpregio's Gooi- en Vechtstreek, Kop van Noord-Holland, Midden-Kennemerland, Noord-Kennemerland, Zaanstreek-Waterland, Zuid-Kennemerland over de voorlopige bevindingen van de inspecties uit de monitoring en de praktijktoets in de accounthoudende regio voor DJGB. In Noord-Holland hebben in mei 2021 aanvullend gesprekken met zorgaanbieders plaatsgevonden (Kenter, Levvel en Parlan).

In dit rapport staan de resultaten en conclusies van de monitoring en de verdiepende praktijktoets.

[2] Met de accounthoudende regio wordt het gehele gebied aangeduid waarvoor de accounthoudende wethouder met de gecertificeerde instelling(en) contracten heeft afgesloten.

2 Beschrijving van de jeugdbeschermingsregio's

2.1 Beschrijving jeugdbeschermingsregio's (Noord-Holland en Amsterdam)

Noord-Holland heeft negen jeugdhulpregio's (Amsterdam-Amstelland, Gooi- en Vechtstreek, Haarlemmermeer, IJmond, Noord-Kennemerland, Kop van Noord-Holland, Westfriesland, Zaanstreek-Waterland, Zuid-Kennemerland).

Inkoop jeugdbescherming en jeugdreclassering
Wat betreft de inkoop van jeugdbescherming en jeugdreclassering werkt een aantal regio's samen. De regio's Kop van Noord-Holland, IJmond, Noord- en Zuid-Kennemerland hebben jeugdbescherming en jeugdreclassering gezamenlijk ingekocht (trajectbekostiging). In de onderzoeksperiode van de inspecties wilden deze vier regio's komen tot functiegerichte financiering (p x q), te realiseren via tijdschrijven. Hier was weerstand tegen bij de in de regio's werkzame GI's. In mei 2021 hebben de regio's de GI's laten weten niet tot tijdschrijven over te gaan.
De overige jeugdhulpregio's hebben jeugdbescherming en jeugdreclassering per regio ingekocht. Hierdoor hebben de regionale GI's te maken met respectievelijk vijf (DJGB) en vier (JBRA) verschillende financieringswijzen of tarieven. Ook de landelijk werkende GI's hebben hiermee te maken. De contracten lopen op verschillende momenten af.

Inkoop specialistische jeugdhulp
De jeugdhulpregio's hebben voor de specialistische jeugdhulp een eigen manier van inkopen. Er zijn regio's die resultaatgericht inkopen (Westfriesland, Zaanstreek-Waterland). Deze regio's werken met SPIC's (Segment Profiel Intensiteit-Combinaties). Gemeenten, lokale teams, verwijzers en jeugdhulpaanbieders gebruiken de SPIC's om de hulpvraag van het gezin/jeugdige te categoriseren, de duur en intensiteit van de jeugdhulp aan te geven. Deze SPIC's zijn primair bedoeld om afspraken te maken tussen verwijzers en jeugdhulpaanbieders, waarbij de gemeente administratief registreert en financiert[3]. Amsterdam werkte tot 2021 met SPIC's, maar is per 2021 overgegaan naar een lumpsumfinanciering voor tien kernpartners die alle jeugdhulp voor de Amsterdamse kinderen en gezinnen moeten realiseren (eventueel met inzet van een onderaannemer). Er zijn ook regio's die p x q financieren, waarbij gewerkt wordt met een vast tarief per geleverd traject (regio's in Kennemerland en Kop van Noord-Holland).

De regio's IJmond, Noord- en Zuid-Kennemerland hebben de JeugdzorgPlus en de bovenregionale crisisdienst gezamenlijk ingekocht. IJmond en Zuid-Kennemerland werken sinds 2015 samen in de inkoop van alle vormen van specialistische jeugdhulp en specialistische J-GGZ. Bij de volgende aanbesteding werken IJmond en Zuid-Kennemerland samen voor de JeugdzorgPlus. Hetzelfde geldt voor Noord-Kennemerland, de Kop van Noord-Holland en Westfriesland.

De regio's Amsterdam-Amstelland en Zaanstreek-Waterland hebben gezamenlijk enkelvoudige specialistische jeugdhulp ingekocht. Meervoudige specialistische jeugdhulp heeft Amsterdam anders ingekocht dan de overige gemeenten in Amsterdam-Amstelland en Zaanstreek-Waterland.

De jeugdhulp en de jeugd-GGZ (ambulant en met verblijf) is voor het overige per jeugdhulpregio ingekocht. De meeste jeugdhulpregio's maken daarbij wel gebruik van dezelfde grote specialistische jeugdhulpaanbieders, zoals Kenter, Levvel en Parlan. De regio Gooi- en Vechtstreek vormt hierop een uitzondering. Deze regio is meer gericht op het aanbod in de regio Utrecht.

[3] SPIC - Jeugdhulp Regionale Samenwerking (zorgomregioamsterdam.nl)

Verbeterplannen

De jeugdhulpregio's in de accounthoudende regio voor DJGB hebben in 2020 een verbeteragenda opgesteld in het kader van het onderzoek dat de VNG in 2020 heeft laten uitvoeren.[4] Dit is een verbeteragenda van de regio's Kop van Noord-Holland, Westfriesland, IJmond, Zuid-Kennemerland, Gooi- en Vechtstreek, Haarlemmermeer, Zaanstreek-Waterland, Aalsmeer-Amstelveen en Alkmaar e.o. (Noord-Kennemerland). De jeugdhulpregio's in de accounthoudende regio voor JBRA hebben ook een verbeteragenda opgesteld. Dit is een verbeteragenda van de regio's Amsterdam-Amstelland, Haarlemmermeer, Westfriesland en Zaanstreek-Waterland. De regio's Haarlemmermeer en Westfriesland hebben een addendum opgesteld. Dit hangt ermee samen dat deze regio's zowel onder de accounthoudende regio voor DJGB als JBRA vallen.

De inspecties hebben in 2020 geconstateerd dat de verbeterplannen die de gecertificeerde instellingen met de jeugdhulpregio's in de eerste helft van 2020 hebben opgesteld - hoewel dit de intentie was - beperkt voorzien in maatregelen die de jeugdbescherming en jeugdreclassering op de korte termijn verbeteren.

Een thuis voor Noordje

De jeugdhulpregio's in Noord-Holland hebben (met uitzondering van Gooi- en Vechtstreek) een gezamenlijk manifest opgesteld onder de naam *Een thuis voor Noordje*. De doelgroep van het manifest bestaat uit jeugdigen met een complexe zorgvraag die momenteel een verblijfs- en intensieve behandelbehoefte hebben. Aanleiding voor dit manifest was het sluiten van de JeugdzorgPlus van Transferium in de regio. De ambitie van de regio's is om in plaats van JeugdzorgPlus kleinschalige en ambulante hulp in te zetten voor de doelgroep. De ambitie is intussen verbreed: de regio's willen een bovenregionale samenwerking tot stand brengen die ertoe leidt dat kinderen niet te veel doorgeplaatst worden (zeker niet naar andere regio's buiten Noord-Holland). Onderdeel van het plan is de transformatie van residentiële voorzieningen naar kleinschalig aanbod in de regio.

Behalve de jeugdhulpregio's zijn ook de vijf grootste zorgaanbieders betrokken (Levvel, Parlan, I-HUB (Horizon en Altra) 's-Heerlenloo en GGZ Noord-Holland-Noord) en de vier GI's (DJGB, JBRA, WSS en LJenR).

2.2 Beschrijving betrokken GI's

In Noord-Holland zijn vijf gecertificeerde instellingen voor jeugdbescherming en jeugdreclassering (GI's) actief, namelijk: De Jeugd- en Gezinsbeschermers (hierna: DJGB), Jeugdbescherming Regio Amsterdam (hierna: JBRA), Briedis[5], Leger des Heils Jeugdbescherming en Reclassering (hierna: LJ&R) en William Schrikker Stichting Jeugdbescherming en Jeugdreclassering (hierna: WSS). DJGB en JBRA zijn de regionaal georganiseerde GI's die zich richten op een brede doelgroep. Briedis is in deze accounthoudende jeugdbeschermingsregio werkzaam in Gooi- en Vechtstreek en richt zich dezelfde 'reguliere' jeugdbescherming en jeugdreclasseringsdoelgroep.

LJ&R en de WSS zijn werkzaam in heel Nederland als landelijk werkende GI. Beide GI's richten zich op een specifieke doelgroep. LJ&R heeft te maken met gezinnen en jongeren die vastlopen in complexe situaties en met meervoudige problematiek. Het gaat hierbij vaak om langdurige problematiek. De WSS biedt ondersteuning en hulp aan kinderen met een (verstandelijke) beperking of chronische ziekte, en/of aan kinderen van ouders met een beperking.

[4] https://vng.nl/nieuws/stel-gemeenten-in-staat-jongeren-te-helpen
[5] Briedis is per 1 juni 2021 failliet verklaard.

3 Indruk na de monitoringsfase

Tijdens de monitoringsfase van oktober 2020 tot en met februari 2021 voerden de inspecties vier gesprekken met twee beleidsmedewerkers die als contactpersonen zijn aangewezen voor de accounthoudende regio van DJGB. Bij het derde en vierde gesprek was naast de contactpersonen een vertegenwoordiger van DJGB aanwezig.
In dezelfde periode hebben de inspecties drie gesprekken gevoerd met een senior adviseur jeugd aangewezen voor de accounthoudende regio van JBRA. Bij het tweede en derde gesprek was de directeur van JBRA aanwezig.

Tijdens deze gesprekken bespraken de inspecties en de regio's de stand van zaken omtrent bovenstaande normen en de doorbraakaanpak.

3.1 Beschrijving doorbraakaanpak

Tijdig een vaste jeugdbeschermer en tijdig een gedragen koers

De GI's in de regio's hebben maatregelen genomen om te zorgen dat elk kind met een maatregel tijdig een vaste jeugdbeschermer en tijdig een gedragen koers heeft. DJGB heeft een overdracht van gezinnen naar LJ&R gedaan, nieuwe jeugdbeschermers geworven, tijdelijk medewerkers ingehuurd en een apart VOTS-team in Gooi- en Vechtstreek ingezet. Deze maatregelen zouden ertoe leiden dat bij de start van een maatregel geen kinderen wachtten op een jeugdbeschermer en dat tijdig een gedragen koers werd ingezet. Wel was op basis van de informatie uit de monitoring duidelijk dat de beperkte (financiële) ruimte bij DJGB ertoe leidt dat een kind met een jeugdbeschermingsmaatregel bij vertrek of ziekte van een jeugdbeschermer een tijdlang zonder jeugdbeschermer zit. Dit zou niet gelden tijdens uitval van de jeugdbeschermer in de eerste zes weken van de maatregel, want dan krijgt het gezin een vervangende vaste jeugdbeschermer. Deze maakt vervolgens met het gezin tijdig een plan van aanpak.

JBRA heeft een aanpak ingezet om te zorgen dat elk kind met een maatregel tijdig een vaste jeugdbeschermer[6] en tijdig een gedragen koers krijgt. Uit de monitoring werd duidelijk dat het JBRA in Amsterdam-Amstelland en Zaanstreek-Waterland niet tijdig lukt om een jeugdbeschermer in elk gezin te laten starten. In Haarlemmermeer en Westfriesland lukt dit wel. De inspecties hadden op basis van de monitoring vragen of de methodiek die JBRA toepast, leidt tot tijdig een gedragen koers voor de jeugdige.

Tijdig passende hulp

De accounthoudende regio voor DJGB inventariseerde welke kinderen met een maatregel langer dan drie maanden op hulp wachtten. Deze inventarisatie was in december 2020 gereed: dit waren 61 kinderen. De afzonderlijke jeugdhulpregio's hebben zelf een structuur ingericht om te komen tot passende hulp voor de kinderen die hier op wachtten.

De regio heeft niet in beeld gebracht welke kinderen (korter dan drie maanden) op hulp wachtten, maar waarvan de jeugdbeschermer en betrokkenen eerdere/directe inzet van hulp noodzakelijk achtten. Daarnaast zijn geen kinderen en gezinnen in beeld gebracht die wel hulp kregen, maar niet de passende hulp. Hiermee is de inventarisatie niet volledig geweest.

In de accounthoudende regio voor JBRA was gedurende de monitoring lang onzekerheid over de cijfers. De regio Amsterdam-Amstelland heeft uiteindelijk in totaal 28 casussen van de vier GI's ontvangen tot en met medio januari; voor 22 ervan was op dat moment passende hulp ingezet, de anderen waren toen nog in behandeling bij het doorbraakteam. Belangrijk aandachtspunt was dat jeugdhulpaanbieders voor de start van de hulp de intakedatum rekenden, terwijl de hulp aan de jeugdige of het gezin dan nog niet kan starten.

[6] JBRA spreekt van gezinsmanagers en niet van jeugdbeschermers. Omwille van de eenduidigheid in de rapporten spreken de inspecties voor alle GI's van jeugdbeschermers.

Ook voor de accounthoudende regio voor JBRA is gekozen voor een doorbraakaanpak per jeugdhulpregio. In Haarlemmermeer is geen doorbraakaanpak gevolgd omdat volgens deze jeugdhulpregio alle kinderen tijdig een jeugdbeschermer, gedragen koers en passende hulp krijgen.

3.2 Beeld op basis van monitoring

- **Tijdig vaste jeugdbeschermer en tijdig een gedragen koers**

Over de accounthoudende regio's voor JBRA en DJGB concludeerden de inspecties aan het eind van de monitoringsfase dat niet volledig aan de normen 'tijdig een vaste jeugdbeschermer' en 'tijdig een gedragen koers' werd voldaan. In de accounthoudende regio voor JBRA werd niet aan alle kinderen direct een jeugdbeschermer gekoppeld en na zes weken was de eerste aanzet tot een gezinsplan gemaakt. Wel was er binnen zes weken een veiligheidsplan. In de accounthoudende regio voor DJGB werden zaken direct na de uitspraak van een maatregel opgepakt. Wel kwamen kinderen/gezinnen bij wachtlijstbeheer als de jeugdbeschermer later in het traject uitviel.

Door verschillen in werkwijzen, methoden en definities tussen de regio's en de GI's was het echter denkbaar dat in een regio waar niet direct een vaste jeugdbeschermer was gekoppeld in de eerste zes weken, even veel voortgang was bereikt met het gezin als in een andere regio waar wel direct een jeugdbeschermer was gekoppeld. De verdiepende praktijktoets, waarover in dit rapport wordt gerapporteerd, moest dit uitwijzen.

- **Tijdig passende hulp**

Het beeld dat de inspecties op basis van de monitoring hadden, was dat in de jeugdhulpregio's Amsterdam, Westfriesland, Haarlemmermeer en Zaanstreek-Waterland een beperkte, specifieke groep kinderen nog wachtte op passende hulp. In januari 2021 was een duidelijke afname zichtbaar van de kinderen die wachtten op passende hulp (van 22 naar 6 kinderen). De verwachting op basis van de monitoring was dat Amsterdam er volledig in zou slagen om elk kind met een maatregel passende hulp te bieden. Voor Westfriesland en Zaanstreek Waterland was dit niet zeker. In Westfriesland en Zaanstreek-Waterland leek de aanpak in de laatste fase wat te stagneren. Een zorgpunt was daarnaast dat kinderen na een intake bij een zorgaanbieder van de wachtlijst afgingen, maar nog niet feitelijk hulp kregen. Een succesfactor in Amsterdam was de zogenaamde 'pitbullaanpak': Er zijn 'pitbulls' aangesteld bij alle jeugdhulpaanbieders en GI's: dit zijn 30 tot 40 mensen die transformatie aanjagen in alle organisaties zoals GI's en hulpaanbieders.

De inspecties hadden geen goed beeld van het aantal kinderen dat nog wachtte op passende hulp in de overige jeugdhulpregio's in Noord-Holland, als gevolg van de beperkte inventarisatie die in de accounthoudende regio voor DJGB was gedaan. Het aantal jeugdigen dat langer dan drie maanden wachtte op hulp, was volgens opgave van de regio in januari 2021 wel afgenomen naar 26.

4 Resultaten van de verdiepende praktijktoets

In dit hoofdstuk geven de inspecties hun conclusies uit de verdiepende praktijktoets weer per norm. De inspecties hebben in totaal 49 dossiers onderzocht, 21 gesprekken met jeugdbeschermers gevoerd en 16 gesprekken met ouders en kinderen.

Aanvullend hierop zijn de inspecties in april met vertegenwoordigers van jeugdhulpregio's (gemeenten) in gesprek gegaan. In april 2021 vond tevens een gesprek plaats met de verantwoordelijk wethouders van de jeugdhulpregio's Gooi- en Vechtstreek, Kop van Noord-Holland, Midden-Kennemerland, Noord-Kennemerland, Zaanstreek-Waterland, Zuid-Kennemerland over de voorlopige bevindingen van de inspecties uit de monitoring en de praktijktoets in de accounthoudende regio voor DJGB. Ook hebben in mei 2021 aanvullend gesprekken met DJGB, JBRA, een aantal zorgaanbieders plaatsgevonden (Kenter, Levvel en Parlan).

Bevindingen

Norm 1	Tijdig een vaste jeugdbeschermer voor elke jeugdige met een jeugdbeschermings- en of jeugdreclasseringsmaatregel
	**Vast:** De jeugdbeschermer blijft gedurende de uitvoering van de OTS verbonden aan het gezin, of de wisseling van jeugdbeschermer vindt voorspelbaar/op vaste momenten plaats (bijv. na de afronding van het plan van aanpak). Er is hooguit één wisseling wegens verloop of ziekte. Bij wisseling komt het gezin niet bij bureaudienst/wachtlijstbeheer terecht. **Tijdig:** Binnen vijf werkdagen nadat de GI in kennis is gesteld is een jeugdbeschermer aan het kind / gezin gekoppeld.

Bevindingen

De regio's Noord-Holland en Amsterdam zijn er niet in geslaagd om tijdig een vaste jeugdbeschermer toe te wijzen aan elke jeugdige met een jeugdbeschermings- en of jeugdreclasseringsmaatregel.

Op basis van de monitoringsgesprekken verwachtten de inspecties dat niet elke jeugdige met een jeugdbeschermings- en of jeugdreclasseringsmaatregel in Noord-Holland tijdig een vaste jeugdbeschermer had. Deze verwachting is tijdens de praktijktoets bevestigd. De inspecties hebben in totaal 61 casussen beoordeeld op een *vaste* jeugdbeschermer. Dit was in totaal in acht gevallen niet op orde. De inspecties hebben in totaal 32 casussen die na half november 2021 zijn gestart, beoordeeld op de *tijdige beschikbaarheid* van een jeugdbeschermer. Dit was in acht gevallen niet op orde. De inspecties zien verschillen tussen de GI's die werkzaam zijn in de regio. De bevindingen zijn hieronder per GI uitgewerkt.

DJGB

Bij DJGB hebben de inspecties dertien casussen die tussen half november 2020 en 1 januari 2021 zijn gestart in zijn geheel beoordeeld op zowel de normen tijdig een jeugdbeschermer als een vaste jeugdbeschermer. Voor vijf jeugdigen / gezinnen was dit niet op orde.[7]

[7] De inspecties hebben bij DJGB dertien casussen beoordeeld die tussen half november 2020 en 1 januari 2021 zijn gestart op het tijdig toewijzen van een jeugdbeschermer. In vijf gevallen was er niet tijdig een jeugdbeschermer aan het gezin gekoppeld. De inspecties hebben 23 casussen beoordeeld op de beschikbaarheid van een vaste jeugdbeschermer. Dit was in vier gevallen niet op orde.

DJGB heeft in de onderzoeksperiode in veel zaken wachtlijstbeheer ingezet. De inspecties hebben eerder gesteld wachtlijstbeheer niet wenselijk te vinden en niet passend bij de urgentie van de jeugdbeschermingsmaatregel[8]. In dossiers is terug te zien dat ouders een brief ontvangen van DJGB dat hun kind onder toezicht is gesteld, dat er nu nog geen jeugdbeschermer is toegewezen en dat als zij dringend iemand willen spreken ze contact kunnen opnemen met de bureaudienst met een algemeen nummer.

De inspecties beoordelen het werken met wachtlijstbeheer als niet wenselijk, maar wel als voldoende, als de jeugdbeschermer daadwerkelijk met het gezin aan de slag gaat, in contact is met het gezin en samen met hen werkt aan een gedragen koers. Als een vaste jeugdbeschermer niet tijdig met een gezin aan de slag gaat om uitvoering te geven aan de maatregel, ontstaan risico's. Wachttijden leiden ertoe dat gezinnen en kinderen onvoldoende verandering in hun situatie ervaren. Het vertrouwen van cliënten in de jeugdbescherming neemt af, door personeelswisselingen en doordat de voorspelbaarheid van de hulpverlening ontbreekt. Daarnaast is er sprake van een bestaande bedreiging van de gezonde en veilige ontwikkeling van een kind. Als een zaak niet actief wordt opgepakt, ontbreekt het zicht op de veiligheid van het kind en gebeurt er onvoldoende om de (acute) onveiligheid af te wenden (zie voorbeeld).

Voorbeeldcasus

Over de pasgeboren baby wordt ruim twee weken na de geboorte een ondertoezichtstelling uitgesproken, nadat de huisarts tijdens de zwangerschap een zorgmelding had gedaan wegens GGZ-problematiek moeder. Na anderhalve maand is het eerste inhoudelijke gesprek tussen de jeugdbeschermer en het gezin. Kort daarna vinden twee incidenten plaats met huiselijk geweld en gaat het psychisch slecht met moeder. Er worden bodemeisen gesteld en ambulante spoed hulp (ASH) ingezet. ASH legt de opdracht terug bij de jeugdbeschermer en geeft aan dat verantwoordelijkheid voor de baby genomen moet worden: 'Het gaat zo niet, het kind lag maar te huilen. Dit kan niet'. In de eindevaluatie benoemt ASH dat er onvoldoende zicht is op de veiligheid van de baby: 'De zorgen omtrent veiligheid zijn hetzelfde als bij de aanmelding'.

In een deel van de onderzochte casussen van DJGB is het wachtlijstbeheer onvoldoende actief opgepakt. Het duurde soms twee maanden of langer voordat een jeugdbeschermer daadwerkelijk met het gezin aan de slag ging. De inspecties hebben zaken als onvoldoende beoordeeld indien alleen administratief een jeugdbeschermer aan een gezin was gekoppeld, maar deze jeugdbeschermer niet met het gezin aan de slag is gegaan om te komen tot een gedragen koers en de inzet van noodzakelijke hulp.

De belangrijkste oorzaak dat niet elk kind met een maatregel via DJGB tijdig een vaste jeugdbeschermer krijgt, is het personeelsverloop en –verzuim. Jeugdbeschermers vertrekken onder andere doordat zij op een andere plek onder betere omstandigheden aan het werk kunnen. Daarnaast ervaren jeugdbeschermers werkdruk. Dit hoort deels bij het werk, doordat op onverwachte momenten crisissituaties ontstaan en een beroep op hen wordt gedaan. Andere oorzaken van de werkdruk zijn:

- Het zoeken naar een passende plek of passende hulp voor een kind of gezin;
- Bureaucratie / administratieve afhandeling (tijdschrijven[9] en verwijzingen);
- Hoge caseload;
- Personeelsverloop en ziekteverzuim, wat de werkdruk voor het zittende personeel verhoogt.

[8] *Kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd* (november 2019) p12.
[9] In de regio's Kennemerland en Kop van Noord-Holland is in de onderzoeksperiode een pilot geweest met tijdschrijven. DJGB heeft op 12 mei 2021 laten weten dat zij bericht hebben gekregen van de gemeenten dat zij hier definitief van af zien.

Nieuwe medewerkers krijgen een inwerkprogramma, maar benoemen toch het gevoel in het diepe gegooid te worden. Ook werken de coronamaatregelen belemmerend, er is minder contact en er zijn minder natuurlijke feedbackmomenten tussen jeugdbeschermers onderling.

> *"De jeugdbeschermer luistert heel goed naar ons kind en naar ons. Wij vinden het belangrijk dat naar ons kind geluisterd wordt. De jeugdbeschermer zit er bovenop. Ook om de hulp op tijd te laten aansluiten. De jeugdbeschermer wil graag dat de psycholoog die nu met ons kind werkt blijft. Ook na zijn verblijf in de JeugdzorgPlus*." ouder

Ouders zijn positief over hun jeugdbeschermer als deze actief met hen aan de slag gaat (zie voorbeeld). In de zaken met een lager veiligheidsrisico, maken jeugdbeschermers gedurende de coronacrisis de afweging om vaker het contact via beeldbellen te zoeken. Ouders ervaren dat zij hierdoor minder een relatie met de jeugdbeschermer opbouwen.

JBRA

Bij JBRA hebben de inspecties tien casussen die tussen half november 2020 en 1 januari 2021 zijn gestart in zijn geheel beoordeeld op zowel de normen tijdig een jeugdbeschermer en een vaste jeugdbeschermer. Voor drie jeugdigen / gezinnen was dit niet op orde[10].

De inspecties hebben geconstateerd dat bij JBRA niet altijd tijdig een vaste jeugdbeschermer wordt toegewezen als een gezin wordt ondergebracht bij het basisteam/instroomteam. De GI zet een instroomteam in als personele krapte in een team dit noodzakelijk maakt. Het moment waarop een vaste jeugdbeschermer een gezin overneemt van de instroommedewerker is afhankelijk van de beschikbaarheid en prioriteit die aan een zaak wordt gegeven.

De regio Zaanstreek-Waterland valt hierin in negatieve zin op. Zoals eerder benoemd, geldt dat de inspecties het werken met een instroomteam onwenselijk vinden, maar dat zij zaken in dit toezicht als voldoende hebben beoordeeld indien een zaak actief is opgepakt. In de casussen die de inspecties als onvoldoende hebben beoordeeld, heeft het basisteam/instroomteam enkel bodemeisen voor veiligheid geformuleerd en is niet gewerkt aan een gedragen koers of de inzet van hulp.

> "Voor mij zijn er twee andere jeugdbeschermers betrokken geweest. Eén collega is uitgevallen en daarvoor, in team Noord, ook. De werkdruk is hoog, eigenlijk altijd. Ik zit er wel lekker in, dat is een jaar geleden wel anders geweest. (…) De aanleiding hiervan was het uitvallen van een teammanager en 50% personeelsverloop. Door het uitvallen van de teammanager was het lastig om problemen n.a.v. van verloop op te lossen." *jeugdbeschermer*

Een belangrijke oorzaak voor het ontbreken van een vaste jeugdbeschermer voor elk kind is ook bij JBRA het hoge personeelsverloop. In 2020 was het verloop mede als gevolg van de coronacrisis verminderd, maar nu stijgt het weer. Soms ontstaat er na een wisseling een periode waarin een gezin geen jeugdbeschermer heeft. In de interviews die tijdens de praktijktoets hebben plaatsgevonden, geven de meeste jeugdbeschermers aan dat zij werkdruk ervaren. Deze werkdruk is afhankelijk van de caseload en de complexiteit ervan. De werkdruk zorgt ervoor dat jeugdbeschermers telkens prioriteiten moeten stellen. Een te hoge werkdruk vormt een risico voor verloop.

[10] De inspecties hebben bij JBRA 10 casussen beoordeeld die tussen half november 2020 en 1 januari 2021 zijn gestart op het tijdig toewijzen van een jeugdbeschermer. In twee gevallen was er niet tijdig een jeugdbeschermer aan het gezin gekoppeld. De inspecties hebben 21 casussen beoordeeld op de beschikbaarheid van een vaste jeugdbeschermer. Dit was in vier gevallen niet op orde.

In Amsterdam wordt verder concreet benoemd dat jeugdbeschermers uitstromen naar Veilig Thuis, waar medewerkers hetzelfde zijn ingeschaald als jeugdbeschermers maar waar zij extra periodieken krijgen.

Landelijk werkende instellingen: Briedis, LJ&R en WSS

Bij LJenR hebben de inspecties vijf Noord-Hollandse/Amsterdamse casussen beoordeeld op tijdig een vaste jeugdbeschermer. Alle jeugdigen hadden een vaste jeugdbeschermer, in één geval was deze niet tijdig aan het gezin gekoppeld. LJ&R heeft de keuze bewust gemaakt voor aparte teams van medewerkers die juist de start van een jeugdbeschermingsmaatregel actief oppakken. Deze werkwijze is in Noord-Holland nog niet overal doorgevoerd. Dit is de oorzaak van de niet tijdige start in genoemde casus. Bij LJ&R hebben de inspecties waargenomen dat het gebruik van een instroomteam zonder een vaste contactpersoon voor ouders onpersoonlijk is. Ook blijkt het voor ouders vaak onduidelijk hoe lang het gaat duren voordat er een vaste jeugdbeschermer beschikbaar is. Voor ouders in de eerste fase van de OTS is dit heel naar. Ze geven in gesprek aan dat ze vooral in die beginfase graag meer ondersteund hadden willen worden. Zeker als het gaat om een uithuisplaatsing. Ze ervaren veel onzekerheid. Vanaf het moment dat er een jeugdbeschermer betrokken is, zijn ouders vaak positief.

Bij de WSS hebben de inspecties 11 casussen beoordeeld op een vaste jeugdbeschermer en 3 op de tijdigheid van een vaste jeugdbeschermers. Dit was in alle gevallen op orde. De WSS werkt in Noord-Holland-Noord met een instroomteam. De dossiers die de inspecties hebben ingezien bij de WSS, zijn over het algemeen overzichtelijk, gestructureerd en de handelingen en verrichtingen van de jeugdbeschermer zijn goed en navolgbaar bijgehouden. In geval van overdracht van een casus is goede dossiervorming bevorderend.

Bij Briedis is één casus op deze norm beoordeeld. Deze was op orde.

Norm 2	Voor elk kind met een jeugdbeschermings- en of jeugdreclasseringsmaatregel tijdig een gedragen koers

Tijdig: De koers is tijdig wanneer deze binnen zes weken is bepaald, of zoveel eerder als de jeugdbeschermer en betrokkenen noodzakelijk achten gezien de onveiligheid/ontwikkelingsbedreiging/recidive risico van het kind. De inspecties hanteren wat betreft de termijn hierbij het principe 'comply or explain'.

Gedragen: De koers is gedragen als deze is uitgezet in samenspraak met het gezin, netwerk en met betrokken professionals.
Wensen, behoeften, mogelijkheden van jeugdigen, ouders en netwerk zijn bekend bij hulpverleners.
De jeugdige en ouders bepalen, binnen hun mogelijkheden, in samenspraak met de hulpverlener de hulpvraag en de doelen van de geboden hulp.

Koers: Er is sprake van een koers bij een jeugdbeschermingsmaatregel als de doelen en de noodzakelijke hulp zijn bepaald, die leiden tot het afwenden van de ontwikkelingsbedreiging/het recidiverisico.
De inspecties spreken van een koers en niet van een 'plan'. In de praktijk wordt de koers vastgelegd in een plan, maar het plan is het middel, niet het doel.
Het moet voor hulpverleners, jeugdigen en hun ouders duidelijk zijn wat de doelen van de hulp zijn en hoe hieraan gewerkt wordt. De doelen en afspraken zijn haalbaar, concreet en ontwikkelingsgericht.

Bevindingen

De regio's Noord-Holland en Amsterdam zijn er niet in geslaagd om tijdig een gedragen koers uit te zetten voor elk kind met een jeugdbeschermings- en of jeugdreclasseringsmaatregel.
Op basis van de monitoringsgesprekken verwachtten de inspecties dat niet elk kind met een jeugdbeschermings- en of jeugdreclasseringsmaatregel in Noord-Holland tijdig een gedragen koers had. Deze verwachting is tijdens de praktijktoets bevestigd. De inspecties hebben in totaal 33 casussen die na half november zijn gestart beoordeeld op de aanwezigheid van een koers. In 27 zaken was er een koers. De inspecties hebben in totaal 28 casussen beoordeeld op de tijdigheid[11] van de koers. Dit was in 16 gevallen op orde. De inspecties hebben 36 zaken beoordeeld op de gedragenheid van de koers. In 30 zaken was dit op orde.

De inspecties zien verschillen tussen de GI's die werkzaam zijn in de regio. De bevindingen zijn hieronder per GI uitgewerkt.

DJGB

Bij DJGB hebben de inspecties dertien casussen die tussen half november 2020 en 1 januari 2021 zijn gestart in zijn geheel beoordeeld op de normen aanwezigheid van een koers, tijdigheid van de koers en gedragenheid van de koers. Voor negen van de dertien gezinnen was niet tijdig een gedragen koers gerealiseerd[12]. De inspecties hebben bij DJGB ook casussen onderzocht van vóór half november 2020, waar op het moment van het toezicht nog geen koers voor was uitgezet (na vier maanden respectievelijk na zeven maanden nog geen koers).

[11] Niet alle zaken konden op tijdigheid worden beoordeeld, omdat dit in de interviews met de jeugdbeschermers niet overal expliciet aan de orde is geweest.
[12] De inspecties hebben bij DJGB dertien casussen beoordeeld die tussen half november 2020 en 1 januari 2021 zijn gestart op de aanwezigheid van en koers. In tien gevallen was er een koers. In 5 gevallen was de koers tijdig. In tien gevallen was de koers gedragen.

"Soms als ik bel of app, dan stuurt ze een appje of belt ze me terug. Maar omdat het nieuw is, moet ik eerst een vertrouwensband hebben. Dan moet ik vaker contact hebben. Veel contact met de jeugdbeschermer gaat via mijn hulpverleners" Ouder

De inspecties zien een contrast tussen tijdig opgepakte zaken en zaken waarin te lang niets is gebeurd. Als gevolg van het onvoldoende actief oppakken van het wachtlijstbeheer zien de inspecties dat ook de koers niet tijdig tot stand komt.

Wat betreft de wijze waarop jeugdbeschermers in samenspraak met ouders komen tot een gedragen koers hebben de inspecties goede voorbeelden gezien en gehoord van jeugdbeschermers die zich – ondanks de ervaren werkdruk – volop inzetten om met het gezin tot een gedragen koers te komen. Jeugdbeschermers geven mooie voorbeelden van de manier waarop zij inzicht verkrijgen in eventuele weerstand bij ouders en kinderen en deze weerstand weten om te vormen tot een positieve, coöperatieve houding. En het gezin zo te motiveren tot het bereiken van een doel, al dan niet met de inzet van hulpverlening. Een punt van aandacht hierbij is het spreken van het kind. De inspecties hebben in acht zaken kunnen vaststellen of het kind wel of niet is gesproken, in vier van deze acht casussen was dit niet gebeurd.

Voorbeeldcasus:

Kind is 6 jaar. Ouders hebben beiden een belast verleden, er zijn meerdere problemen in het gezin en de relatie tussen ouders is gewelddadig. Er is een OTS uitgesproken in augustus 2020. Vanaf dat moment is een wachtlijstbeheerder betrokken geweest. De wachtlijstbeheerder heeft weinig vastgelegd. Nu is er een jeugdbeschermer betrokken. De jeugdbeschermer heeft de moeder wel, maar het kind nog niet gezien of gesproken. De huidige jeugdbeschermer zag zich genoodzaakt meer prioriteit aan andere zaken te geven. De jeugdbeschermer heeft nu (maart 2021) hulp geïndiceerd, is bezig met een plan van aanpak en wil dat er zicht op het gezin komt. De zorgen zijn er nog steeds en de ouders voelen zich niet serieus genomen. Die geven zelf aan dat ze een jeugdbeschermer nodig hebben.

JBRA

De methodiek van JBRA is erop gericht dat drie maanden na de start van de jeugdbeschermingsmaatregel een gezinsplan gereed is. Deze methodiek wijkt hiermee af van de wettelijke norm dat voor een kind met een maatregel na zes weken een plan van aanpak beschikbaar moet zijn. De inspecties hebben in dit toezicht niet getoetst op de wettelijke norm, maar op de bedoeling achter deze norm, namelijk dat na de start van een jeugdbeschermingsmaatregel met ouders en jeugdige(n) zonder vertraging wordt gewerkt aan het afwenden van de ontwikkelingsbedreiging van het kind.

"Beide ouders hebben een beperking en hebben blijvend hulp nodig. Ik had vier maanden nodig voor een gedragen koers. Het kost veel tijd om ouders mee te krijgen. Veel uitleggen, dat kost tijd. Gezien de zorgen over het kind was het van belang om een goed veiligheidsplan te maken en in te voeren. Veel afspraken gehad met externen die zicht houden op de veiligheid van het kind*." jeugdbeschermer*

Bij JBRA hebben de inspecties elf casussen beoordeeld op de aanwezigheid van een koers. Dit was in acht gevallen op orde. Dat wil zeggen dat hetzij in het dossier ((concept) gezinsplan), hetzij in gesprek met de jeugdbeschermer e/o ouder duidelijk is aan welke doelen wordt gewerkt gedurende de maatregel. Negen casussen zijn beoordeeld op de tijdigheid van een koers. Dit was in zes gevallen op orde. Veertien casussen zijn beoordeeld op de gedragenheid van de koers. Dit was voor twaalf jeugdigen/gezinnen op orde.

Ouders die de inspecties gesproken hebben, zijn positief over de deskundigheid waarmee de jeugdbeschermer met hen in gesprek is gegaan over wat er aan de hand is en wat er nodig is voor hun kind en hun gezin.

Ook bij JBRA is terug te zien dat voor gezinnen waar niet tijdig een jeugdbeschermer actief mee aan de slag gaat, niet tijdig een gedragen koers tot stand komt. Dit is voor JBRA met name een knelpunt in Zaanstreek-Waterland. Hier zijn gezinnen ondergebracht bij het instroomteam of het basisteam, waar geen vaste jeugdbeschermer aan was gekoppeld. Voor deze jeugdigen zijn wel bodemeisen ten aanzien van de veiligheid bepaald en gecommuniceerd, maar is nog geen gedragen koers uitgezet.

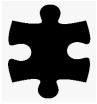
> "In West Friesland is de financiering resultaatgericht. Aanbieders krijgen de hele pot geld pas als alle doelen zijn bereikt. Het kan daarom ook lang duren om overeenkomst overeenstemming te vinden over de doelen waaraan gewerkt wordt. Soms duurt het daarom maanden voordat er een akkoord is dat naar de gemeente kan." *jeugdbeschermer*

De inspecties hebben daarnaast geconstateerd dat resultaatgerichte financiering van de jeugdhulpaanbieders in Westfriesland in de praktijk belemmerend werkt voor het tijdig uitzetten van een koers. Aanbieders krijgen de volledige financiering pas als alle vooraf bepaalde doelen behaald worden met een jeugdige en/of zijn gezin. In de praktijk leidt dit tot lange onderhandelingen over de doelen waaraan gewerkt gaat worden.

Landelijk werkende instellingen: Briedis, LJ&R en WSS

Bij LJenR hebben de inspecties vier Noord-Hollandse/Amsterdamse casussen beoordeeld op het tijdig uitzetten van een gedragen koers. Voor alle jeugdigen was er een koers, in drie gevallen was deze koers tijdig en gedragen.

Bij de WSS hebben de inspecties vijf casussen beoordeeld op deze norm. Dit was in alle gevallen op orde. Bij Briedis is in deze regio geen casus op deze norm beoordeeld.

Norm 3	Tijdige inzet van passende hulp die leidt tot het opheffen van de ontwikkelingsbedreiging, respectievelijk het verminderen van het recidive risico.
	**Passende hulp**: Hulpverleners bieden hulp die aansluit bij de problematiek, ontwikkelingsbehoefte en mogelijkheden van jeugdigen en hun ouders. Daarnaast is de hulp bij een jeugdbeschermingsmaat-regel passend wanneer professional(s) kunnen toelichten en ouders/jeugdige ervaren dat de hulp bijdraagt aan het opheffen van de onveiligheid/ontwikkelingsbedreiging, respectievelijk verminderen van het recidiverisico. De hulp is passend als deze overeenkomt met het plan, dat een gedragen koers bevat. De hulp is ook passend als blijkt dat professional en gezin het ingezette alternatief passend vinden. **Tijdig:** De hulp is tijdig wanneer binnen drie maanden na het uitspreken van de maatregel passende hulp is ingezet, of zoveel eerder als de jeugdbeschermer en betrokkenen noodzakelijk achten gezien de onveiligheid/ontwikkelingsbedreiging/recidive risico van het kind. De inspecties hanteren wat betreft de termijn hierbij het principe 'comply or explain'. De hulp is niet gestart als na de intake het kind/gezin op een wachtlijst terecht komt. Indien het kind / gezin heeft moeten wachten op passende hulp, maar deze is in de doorbraakaanpak tot stand gekomen, dan beoordelen de inspecties dit positief.

Bevindingen

De regio's Amsterdam en Noord-Holland zijn er niet in geslaagd om tijdig passende hulp die leidt tot het afwenden van de ontwikkelingsbedreiging, respectievelijk het verminderen van het recidive risico, in te zetten voor elk kind met een jeugdbeschermings- en of jeugdreclasseringsmaatregel.

Op basis van de monitoringsgesprekken verwachtten de inspecties dat niet elk kind met een jeugdbeschermings- en of jeugdreclasseringsmaatregel in Noord-Holland tijdig passende hulp kreeg. Deze verwachting is tijdens de praktijktoets bevestigd. De inspecties hebben in totaal voor 54 jeugdigen met een maatregel beoordeeld of de passende hulp tijdig is ingezet. Dit was voor 32 jeugdigen het geval. Op het gebied van tijdige inzet van passende hulp voor kinderen met een jeugdbeschermingsmaatregel zijn verschillen per jeugdhulpregio zichtbaar.

Op basis van de aantallen casussen die per jeugdhulpregio zijn getoetst, kunnen de inspecties geen representatief beeld geven van de verschillen. De cijfers geven een voorzichtige indicatie dat de knelpunten in Kennemerland (in 25% van de onderzochte casussen is tijdig passende hulp ingezet), Zaanstreek-Waterland en Gooi- en Vechtstreek (in beide regio's is 50% procent van de onderzochte casussen tijdig passende hulp ingezet) het grootst zijn. In Amsterdam-Amstelland en Westfriesland is in rond de 60% van de onderzochte casussen tijdig passende hulp ingezet. In de Kop van Noord-Holland en in Haarlemmermeer was in alle onderzochte casussen passende hulp ingezet.

De inspecties hebben kwalitatief onderzoek uitgevoerd. Naast het uitdiepen van de casussen hebben zij ook in algemene zin met jeugdbeschermers, zorgaanbieders en jeugdhulpregio's gesproken over de beschikbaarheid van (specialistische) jeugdhulp. Op basis hiervan kunnen zij een nadere duiding en een richting geven van de bevorderende factoren en van de knelpunten bij de tijdige inzet van passende jeugdhulp aan kinderen met een jeugdbeschermingsmaatregel. De bijlage bevat bevindingen die specifiek zijn voor de verschillende jeugdhulpregio's.

Voorbeeldcasus

De jeugdige heeft in allerlei instellingen gewoond. Begin 2020 was de jeugdige 16 jaar. De ZIKOS (Zeer intensieve kortdurende observatie en stabilisatie) heeft toen duidelijk advies uitgebracht wat nodig is voor de jeugdige. De jeugdbeschermer is sindsdien op zoek naar een plek. De jeugdbeschermer heeft geprobeerd een plek te vinden in het reguliere aanbod, maar daar werd de jeugdige telkens afgewezen. Toen is geprobeerd tot maatwerk te komen met de gemeente, een jeugdhulpaanbieder en een GGZ-aanbieder. De jeugdige kon niet in de JeugdzorgPlus-instelling verblijven omdat die ging sluiten. Toen is de jeugdige weer thuis gaan wonen, conform de wens van ouders en jeugdige, met heel veel ambulante begeleiding. Dat is 10 dagen goed gegaan. Verschillende kortdurende opnamen volgden. Nu verblijft de jeugdige opnieuw op een ZIKOS buiten de regio. De gesloten machtiging loopt tot 23 maart, en er is besloten om geen verlenging meer aan te vragen. De jeugdbeschermer vindt dat de jeugdige niet langer in de gesloten jeugdzorg thuishoort. DJGB probeert de druk te vergroten bij aanbieders. De gemeente is bereid alle kosten te dragen. Helder is wat de jeugdige nodig heeft: een langdurige woonplek, 24-uurs begeleiding ter bescherming van zichzelf. De jeugdbeschermer heeft heel lang gezocht in de regio, dat het voor ouders te bereizen zou zijn. Dat is nu ook losgelaten. De jeugdbeschermer had de casus aangemeld voor de doorbraakaanpak, maar is niet meegenomen. Onduidelijk voor de jeugdbeschermer is waarom niet.

Belemmerende factoren voor de tijdige inzet van passende hulp

Beschikbaarheid van specialistisch (residentieel) jeugdhulpaanbod hulp voor jeugdigen met complexe problematiek

"De kosten voor zeer specialistische hulp voor één kind liggen nog bij één gemeente. Op dit moment krijgt een jongere een Very Intensive Care behandeling die 170.000 euro kost die een kleine gemeente betaalt. Deze dure zorg kan beter (boven)regionaal worden betaald. De meeste energie gaat zitten in de dure zorg, de wethouders willen deze terugdringen. Dit is vreemd vergeleken met somatische zorg." zorgaanbieder

Voor specifieke groepen jeugdigen is onvoldoende passende hulp beschikbaar in de regio. Het betreft jeugdigen die zelf een combinatie van problemen hebben, zoals agressieproblematiek, GGZ-problematiek, trauma, verstandelijke beperking. Het blijkt in de praktijk moeilijk om tot maatwerk te komen voor deze jeugdigen. Het zijn jeugdigen die door hun problematiek tussen het aanbod in vallen. Als gevolg van deze kindeigen problematiek, al dan niet in combinatie met problemen in de thuissituatie, kunnen deze kinderen niet (meer) thuis opgroeien. Uit het toezicht komt naar voren dat jonge kinderen (van rond de 10-13 jaar) met dergelijke problemen lang op crisisplekken verblijven, op wachtlijsten staan, veel te maken hebben met verplaatsingen en geen passende behandeling krijgen.

"Het principe is goed, maar de plekken zijn er niet. Er is een vreselijk tekort aan gezinshuizen die ook wel wat kunnen 'handelen'."
jeugdbeschermer

De groep oudere jeugdigen met dergelijke combinaties van problemen krijgt vaak te maken met JeugdzorgPlus (gesloten jeugdzorg). De bestaande gesloten voorziening in de regio (Transferium van Parlan) is in 2020 gesloten nadat in 2018 de JeugdzorgPlus in de regio is gegund aan Horizon. Horizon heeft een (kleinere) JeugdzorgPlusvoorziening geopend in Castricum. Daarnaast ontwikkelt Parlan kleinschalige woonvoorzieningen in geslotenheid. Deze ontwikkelingen zijn in lijn met de ambitie van de regio om grootschalige voorzieningen te transformeren naar kleinschalige, meer huiselijke voorzieningen.

Niet voor elk kind met een jeugdbeschermingsmaatregel en een machtiging gesloten plaatsing blijkt het mogelijk om tijdig een passende plek te vinden. In de praktijk hebben de inspecties twee voorbeelden gezien van jeugdigen uit Noord-Holland die in Harreveld verbleven, omdat geen passende gesloten plek was in de regio. Voor oudere jeugdigen met vergelijkbare problematiek blijkt het verder lastig om een passende (open) vervolgplek te vinden.

Het Ondersteuningsteam Zorg voor de Jeugd heeft ook een analyse gemaakt van de casuïstiek die daar is ingebracht (met als doel om voor de betreffende jeugdige passende hulp te realiseren). Deze analyse sluit aan op de bevindingen van de inspecties. De jeugdhulpregio's in Noord-Holland onderkennen de knelpunten in dit aanbod en hebben voor de aanpak hiervan het manifest *Een thuis voor Noordje* opgesteld. De inspecties zijn positief over de uitgangspunten van dit manifest, maar hebben zorgen dat de uitwerking en uitvoering te lang op zich laat wachten voor jeugdigen die nu dringend passende hulp nodig hebben.

"De zorgaanbieder heeft op dit moment een tekort aan 25 tot 35 plekken in gezinshuizen. Om deze op te starten is een stabiele situatie nodig. Het kost tijd om panden en mensen te vinden en met de hulp te starten. Om als alternatief ander kleinschalig aanbod te starten ontbreken de middelen." zorgaanbieder

"Er zijn te veel residentiële start-ups. Daarvan zien we niet wat het niveau van zorg is. Mijn eigen hypothese: het is heel makkelijk om een kleinschalige woonvoorziening te starten. Dat is makkelijk verdiend. Gaat het niet goed met een kind, wordt het kind er weer uitgezet." zorgaanbieder

Knelpunten in de samenwerking

In paragraaf 2.1 hebben de inspecties op hoofdlijnen beschreven hoe de verschillende regio's de inkoop van jeugdhulp vormgeven. Dit hangt samen met de keuzes die de verschillende jeugdhulpregio's hebben gemaakt en is inherent aan de decentralisatie van de jeugdhulp. Het pakt in Noord-Holland echter nadelig uit voor het organiseren van (hoog)specialistisch jeugdhulpaanbod, dat soms juist voor de jeugdigen en hun gezinnen met een jeugdbeschermingsmaatregel moet worden ingezet. Zowel de GI's als de zorgaanbieders hebben met verschillende vormen van inkoop, contractering, verantwoording en financiering te maken. Dit maakt het complex om in te zetten op innovatie en leidt tot financiële zorgen bij de specialistische jeugdhulpaanbieders.

Voor het bestendigen en innoveren van het specialistisch jeugdhulpaanbod is een goede samenwerking nodig tussen de regio's, de gecertificeerde instellingen en het specialistische jeugdhulpaanbod. Met het opstellen van het manifest *Een thuis voor Noordje* is hier de eerste stap in gezet. Het plan is ambitieus en vraagt, zoals in het plan beschreven, naast 'een maatschappelijke paradigmashift' ook om bestuurlijk draagvlak en een gezamenlijke en bovenregionale governance (zowel van de gemeenten als van de instellingen) en tijd.

Uit de gesprekken van de inspecties met de jeugdhulpregio's en de instellingen concluderen de inspecties dat er nog een lange weg te gaan is voordat het manifest is vertaald naar een plan en het plan is gerealiseerd. Zowel op bestuurlijk niveau als op casusniveau zien de inspecties dat er sprake is van visieverschillen die een effectieve samenwerking in de weg staan. Voorbeelden hiervan zijn opgenomen in de nadere uitwerking van de bevindingen per regio in de bijlage.

"De aanbesteding verschilt sterk per gemeente. Ook veranderen gemeenten geregeld, bijvoorbeeld nadat in 2018 de SPIC-methode is ingevoerd in Amsterdam-Amstelland, is Amsterdam met ingang van 2021 overgegaan naar lumpsum voor tien kernpartners. Zaanstreek-Waterland gaat werken met een nieuwe versie van SPIC, waarbij sprake is van 100 verschillende vormen. Dit leidt tot een grote backoffice die bezig is met inkoop en verantwoording. Dit kost meerdere miljoenen per jaar, dat gaat allemaal van zorgbudget af. Door de decentralisatie is ook al minder geld beschikbaar. Het leidt tot verliesgevende resultaten." zorgaanbieder

Schaarste/wachtlijsten

Een aantal specifieke vormen van hulp is onvoldoende beschikbaar (wachtlijsten) of passend. Dit leidt tot wachttijden voor gespecialiseerde jeugdhulp en specialistische J-GGZ, ambulante spoedhulp (belangrijk om direct te kunnen inzetten bij crisissituaties), opvoedondersteuning, hulp in echtsscheidingssituaties (KIES, Ouderschap blijft), begeleide omgang, GGZ-hulp (diagnostiek en behandeling, specifiek traumabehandeling, klinische plekken)[13], systeemtherapie en gezinsopnamen. Daarnaast betreft het bijvoorbeeld woonplekken voor jeugdigen met een jeugdreclasseringsmaatregel, pleeg- en projectgezinnen, (passende) JeugdzorgPlus. Ook de overgang van 18- naar 18+ is een knelpunt, onder andere omdat de hulp voor volwassenen anders gefinancierd is. De inspecties hebben hierbij geconstateerd dat er wachttijden zijn die op elkaar ingrijpen en elkaar versterken. Een bijkomend probleem voor deze kinderen is bijvoorbeeld dat GGZ-behandeling (waaronder traumabehandeling) niet kan starten, omdat de situatie van het kind op dat moment niet stabiel is. De problematiek van het kind verergert tijdens het wachten.

Opvallend is verder dat de inspecties meerdere voorbeelden zijn tegengekomen van jeugdigen waarvoor het aanbod voor seksueel grensoverschrijdend gedrag of seksueel trauma wel is ingezet, maar niet passend bleek (bijvoorbeeld vanwege de leeftijd of de ontwikkeling van de jeugdige).

"Concreet missen we aanbod jonge kinderen (10 -) die niet meer in pleegzorg/ gezinshuis kunnen door ernstig gedrag. Te ingewikkeld voor Wmo en te slim voor Wlz. Hier is nauwelijks aanbod voor. Dit is een hardnekkig proces over wie het gaat betalen, plan maken, uitvoeren. Het zijn eigenlijk een soort van Wlz kinderen, zij hebben langdurige zorg nodig. Ook jeugdigen die heftig gedrag vertonen tussen 10 en 15, daar zijn woonplekken voor nodig waar ze lang kunnen wonen. Nu zijn er veel doorplaatsingen met alle gevolgen van dien op lange termijn. Maar het aanbod is er niet. Zij kunnen ook niet goed samenwonen met andere jeugdigen. Zij kunnen niet in gezinshuis of pleegzorg blijven." zorgaanbieder

Veel stappen in het traject om te komen tot passende hulp

De inspecties benoemen in het rapport uit 2019 dat de gecertificeerde instelling de wettelijke taak heeft te bepalen of en, zo ja, welke jeugdhulp is aangewezen bij de uitvoering van de kinderbeschermingsmaatregel of jeugdreclassering. De Jeugdwet schrijft voor dat de GI hiertoe overlegt met het college van de gemeente waar de jeugdige zijn woonplaats heeft.

[13] Verwijzing naar factsheet J-GGZ

Dit overleg is er primair op gericht om te weten welke jeugdhulp door de gemeente is gecontracteerd en anderzijds dat de gemeente als financier dient te weten welke jeugdhulp nodig wordt geacht (en dus moet worden ingekocht).[14] Dit overleg is niet bedoeld om te komen tot overeenstemming over de bepaling van de jeugdhulp door de GI, de GI heeft hierin de eindverantwoordelijkheid. Goede samenwerking en gezamenlijke besluitvorming op casusniveau tussen gecertificeerde instelling en het college moet gericht zijn op tijdige inzet van de passende hulp voor de jeugdige. Het administratieve en bureaucratische proces mag niet vertragen, of ertoe leiden dat de noodzakelijke hulp aan een jeugdige wordt onthouden. Bovendien dient het overleg plaats te vinden met inachtneming van de privacywetgeving en de regels omtrent het beroepsgeheim.
gericht zijn op tijdige inzet van de passende hulp voor de jeugdige.

"Gemeenten bemoeien zich inhoudelijk met de jeugdzorg. Daar hebben we heel veel discussies over. Ethisch roept dit ook vragen op. Vanuit onze beroepscode mogen we niet zomaar delen. We horen elkaar toch te vertrouwen. Wij zijn de experts. Het gebeurt met enige regelmaat dat er een plan ligt en dat ze minder geld geven. Iemand bij de gemeente beslist dan dat het plan niet goed is en/of moet het in minder tijd. Zonder overleg. We zijn dan lang bezig om hen weer uit te leggen waarom wij dit zo vinden of lang bezig om in minder tijd de hulp te bieden. Veel tijd kwijt aan overleggen in plaats van aan hulp." jeugdhulpaanbieder

In de meeste Noord-Hollandse en Amsterdamse regio's is de inzet van ingekocht specialistisch jeugdhulpaanbod zonder tussenkomst van de gemeente mogelijk, mits dit ingekochte aanbod ook beschikbaar is. Voor de inzet van niet ingekocht hulpaanbod is afstemming met de gemeente nodig. De inspecties zijn in casuïstiek voorbeelden tegengekomen waarbij de passende hulp niet tijdig werd ingezet als gevolg van de wijze waarop de gemeente de administratieve, financiële en soms ook inhoudelijke behandeling van een GI-bepaling voor jeugdhulp heeft geregeld. Ook jeugdbeschermers en zorgaanbieders benoemen dit als knelpunt. Er zijn verschillen in de werkwijze tussen de regio's. Dit is in de bijlage nader gespecificeerd onder de jeugdhulpregio's. De specificatie is niet uitputtend, omdat dit soms ook binnen de jeugdhulpregio's – tussen gemeenten – kan verschillen.

"Er zijn jeugdigen die al een jaar wachten op een uitspraak [welke hulp wordt ingezet]. Dan zijn we het eens, maar dan is het niet meteen voorhanden, dan moet er nog een plan komen en moet het georganiseerd. Dit duurt vaak heel lang. Tussenoplossingen zijn vaak ook heel duur (en niet passend), maar dit valt dan in andere (financiële) regeling waardoor het toch geregeld kan worden. Bottleneck ligt vooral in besluitroute, niet in of we de mankracht hebben of dat we het aanbod niet hebben. Als we weten dat we het mogen regelen gaan we het doen. We moeten wachten of het betaald gaat worden. Ook op lange termijn wordt het niet goedkoper (want situatie van de jeugdige wordt complexer). Soms zijn we het op inhoud eens en dan op geld niet. Kinderen krijgen wel zorg, maar niet passend. We hebben geen aantoonbare wachtlijst want we regelen wel wat, maar niet het goede. Proces is te stroperig." jeugdhulpaanbieder

Financiële tekorten

Een aantal regio's werkt met budgetplafonds voor aanbieders, als gevolg van financiële tekorten. Dit betreft specialistische jeugdhulp en jeugd-GGZ. Hierdoor kan de jeugdbeschermer niet de meest passende hulp inzetten wanneer het budgetplafond is bereikt.

[14] Kamerstukken Eerste Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33 684, F; Kamerstukken Eerste Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 684, F p.45 e.v.

Knelpunten bij de GI's

"*Inzetten op wederzijdse consultatie en zorgen dat de GI een ingang heeft bij de gemeente kan veel oplossen. Een GI kan namelijk niet beschikken over alle lokale informatie.*" Vertegenwoordiger jeugdhulpregio

Zoals hiervoor benoemd slagen niet alle GI's erin om tijdig te starten met de uitvoering van en jeugdbeschermingsmaatregel. Dit werkt door in de tijdige inzet van passende hulp voor een jeugdige of een gezin.

Jeugdbeschermers van DJGB geven aan soms dagen zelf te zoeken naar een passende plek. Eén van de jeugdbeschermers geeft aan behoefte te hebben aan een inhoudelijk deskundige (gedragswetenschapper) die daarnaast kennis heeft van en ervaring met het beschikbare jeugdhulpaanbod. Van de gecertificeerde instelling mag worden verwacht dat deze op de hoogte is van het beschikbare aanbod of in een individuele casus in overleg gaat met de gemeente over de mogelijkheden.

De jeugdhulpregio's benoemen dat jeugdbeschermers meer gebruik kunnen maken van de kennis van de sociale kaart die lokale teams hebben. Ook de zorgaanbieders zien mogelijkheden in een betere samenwerking tussen de GI, het lokale team en de zorgaanbieder als een belangrijke beslissing over een jeugdige moet worden genomen.

"*Jeugdbeschermers zijn gewend om solistisch te werken. Ze geven aan drie dagen te moeten rondbellen om een plek te vinden en hulp tot stand te laten komen. De casuïstiek is veel te ingewikkeld en complex om het alleen te doen. Het speelveld is ook veranderd. De lokale teams hebben zicht op de bestaande voorzieningen (waaronder ook algemene voorzieningen), die nodig zijn om te komen tot een goed arrangement. Ik zou graag zien dat die samenwerking tot stand komt om passende zorg te organiseren in plaats van dat drie dagen wordt gebeld naar aanbieders om een plek voor een kind te vinden."* vertegenwoordiger jeugdhulpregio

Sommige gecertificeerde instellingen werken met een 'zorgmakelaar', die goed zicht heeft op het beschikbare hulpaanbod en de expertise heeft om in te schatten of het aanbod passend is bij de problematiek van een jeugdige. In de regio werken JBRA en de WSS hiermee. Hoewel het aantal onderzochte casussen beperkt is, is het opvallend dat de bij dit toezicht betrokken jeugdigen van de WSS in Noord-Holland allen tijdig passende hulp hebben gekregen.

"*Wanneer niet gecontracteerde zorg toch nodig is wordt zorgbemiddeling (van WSS zelf) ingezet. Dit is ontlastend voor de jeugdbeschermers. Zorgbemiddeling gaat met gemeentes in gesprek om toch de hulp in te zetten die nodig is*." Jeugdbeschermer

5 Conclusie

5.1 Elk kind met een jeugdbeschermingsmaatregel tijdig een vaste jeugdbeschermer en tijdig een gedragen koers

De inspecties hebben in oktober 2020 aan alle accounthoudende regio's[15] een termijn van vier maanden gesteld om ervoor te zorgen dat elke jeugdige met een jeugdbeschermingsmaatregel tijdig een vaste jeugdbeschermer heeft en dat voor elk kind met een maatregel tijdig een gedragen koers is uitgezet. De inspecties hebben in maart 2021 een verdiepende praktijktoets uitgevoerd om te toetsen of aan deze normen is voldaan.

De inspecties stellen vast dat de regio voor wat betreft de jeugdigen met een maatregel die wordt uitgevoerd door JBRA grotendeels aan deze normen voldoet.

De inspecties stellen vast dat de regio voor wat betreft de jeugdigen met een maatregel die wordt uitgevoerd door DJGB niet aan deze normen voldoet. Om kwalitatief goed en tijdig uitvoering te geven aan een jeugdbeschermings- en jeugdreclasseringsmaatregel, heeft een GI nodig dat het personeelsbestand op orde is en ruimte biedt voor onvoorziene situaties. Daarnaast is het belangrijk dat een GI kan investeren in de deskundigheid en het werkplezier van hun medewerkers. Dit vraagt (financiële) bewegingsruimte bij de GI. In Noord-Holland lukt het DJGB en de jeugdhulpregio's niet om samen voorwaarden te creëren waardoor jeugdigen met een maatregel en hun ouders *tijdig* een jeugdbeschermer en voor hen *tijdig* een gedragen koers wordt uitgezet.

Vervolg GI's

De inspecties constateren voor DJGB dat verbetering op korte termijn nodig is. De inspecties voeren over de tijdige inzet van jeugdbeschermers en het tijdig uitzetten van een gedragen koers een bestuurlijk gesprek met DJGB en bepalen op basis daarvan het vervolg.

Over de landelijk werkende instellingen (LJenR en WSS) rapporteren de inspecties wat betreft deze normen op geaggregeerd niveau in een afzonderlijk briefrapport.

5.2 Elk kind met een jeugdbeschermingsmaatregel tijdig passende hulp

De inspecties hebben in oktober 2020 daarnaast aan alle accounthoudende regio's een termijn van vier maanden gesteld om te zorgen dat elke jeugdige met een jeugdbeschermingsmaatregel tijdig passende hulp ontvangt. De inspecties hebben in maart 2021 een verdiepende praktijktoets uitgevoerd om te toetsen of aan deze norm is voldaan. De inspecties stellen vast dat de regio's Amsterdam en Noord-Holland niet aan de norm voldoen. De doorbraakaanpak in de regio's heeft onvoldoende tot het gewenste resultaat geleid. De inspecties hebben geen onorthodoxe doorbraakaanpak gezien in de regio. Met name in de accounthoudende regio voor DJGB werd hiertoe beperkt urgentie ervaren. De meeste jeugdhulpregio's in Noord-Holland en Amsterdam hebben bestaande structuren ingezet om tot passende hulp voor jeugdigen met een maatregel te komen.

Voor jeugdigen en gezinnen die te maken krijgen met jeugdbescherming is het nodig dat de noodzakelijke hulp zonder vertraging wordt ingezet. De ontwikkeling van de jeugdige wordt ernstig bedreigd, de jeugdbeschermer heeft beperkt de tijd om in gedeelde verantwoordelijkheid met de ouders de ontwikkelingsbedreiging van de jeugdige af te wenden. Een ondertoezichtstelling wordt hooguit voor een jaar uitgesproken. De inspecties vinden het niet acceptabel dat deze beperkte tijd, waarin de overheid direct ingrijpt in de verantwoordelijkheid van ouders, wordt gevuld met wachten. Dit beperkt de mogelijkheden die een jeugdbeschermer heeft om samen met de jeugdige en zijn gezin de noodzakelijke stappen te zetten en kan leiden tot verergering van de problematiek.

[15] Accounthoudende regio, de gecertificeerde instellingen, hun opdrachtgevers, lokale teams en zorgaanbieders

Een maatregel kán worden verlengd, maar de inspecties vinden het niet acceptabel wanneer deze verlenging het gevolg is van niet tijdige inzet van hulp.

Het is de inspecties gebleken dat het in de regio ontbreekt aan effectieve (bovenregionale) samenwerking die nodig is voor een kwantitatief en kwalitatief toereikend passend specialistisch hulpaanbod voor kinderen met een jeugdbeschermingsmaatregel. Het residentiële aanbod wordt afgebouwd zonder dat voldoende passende alternatieven beschikbaar zijn voor jeugdigen die niet meer thuis kunnen wonen. Het ontbreekt daarnaast aan mogelijkheden om tijdig verschillende vormen van specialistische jeugdhulp in te zetten als gevolg van wachtlijsten bij jeugdhulpaanbieders (bijvoorbeeld vanwege arbeidsmarkttekorten) en budgetplafonds die een aantal gemeenten heeft ingesteld. Het manifest *Een thuis voor Noordje* geeft richting voor de lange termijn, maar biedt geen antwoord op bestaande knelpunten voor kinderen die nu hulp nodig hebben.

Verder is het de inspecties gebleken dat (een aantal gemeenten in) de regio het proces om te komen tot passende hulp voor jeugdigen met een maatregel zodanig heeft gecompliceerd dat dit de tijdige inzet van passende hulp vertraagt. Afhankelijk van de gemeente wordt niet zonder vertraging de jeugdhulp ingezet die de gecertificeerde instelling nodig acht bij de uitvoering van een jeugdbeschermingsmaatregel of machtiging uithuisplaatsing. De oorzaken lopen uiteen van een heroverweging door de gemeente (al dan niet gezamenlijk met de GI en zorgaanbieder) nadat de GI heeft bepaald wat nodig is, tot aan onderhandelingen over het resultaat met de zorgaanbieder bij resultaatgerichte financiering. Juist voor kwetsbare jeugdigen (met meervoudig complexe problematiek) is de kans op falen van een hulpverleningstraject of plaatsing groot. Resultaatgerichte financiering leidt ertoe dat zorgaanbieders de meest kwetsbare jeugdigen niet (tijdig) accepteren en de jeugdige niet wordt geholpen.

Bij het inzetten van niet ingekocht aanbod vindt op gemeentelijk niveau beoordeling plaats, waardoor de GI met veel verschillende procedures en beoordelingsroutes te maken heeft. De inspecties stellen vast dat een aantal gemeenten niet zonder meer vertrouwt op de professionaliteit van de GI bij de uitvoering van de wettelijke taken. Afstemming tussen de GI en de gemeente dient gericht te zijn op en ondersteunend aan het vinden van passend aanbod, op basis van de koers die de GI met het gezin heeft uitgezet. Voor een jeugdhulpbepaling voor een jeugdige met een maatregel is geen beschikking van de gemeente nodig.

Vervolg passende hulp: Verscherpt toezicht

Gelet op het voorgaande kunnen de inspecties er onvoldoende van uitgaan dat de betrokken partijen, onder regie van de accounthoudende regio, er op korte termijn in slagen om elk kind met een jeugdbeschermingsmaatregel tijdig passende hulp te bieden. De inspecties verwachten dat de gemeenten, de gecertificeerde instellingen, hun opdrachtgevers, lokale teams en zorgaanbieders alsnog aan deze norm voldoen en belemmeringen om aan de norm te voldoen wegnemen. De inspecties stellen de regio's Noord-Holland en Amsterdam hiertoe onder verscherpt toezicht voor een periode van een half jaar.

Concreet verwachten de inspecties **per direct** dat de regio's zorgen dat elk kind met een jeugdbeschermingsmaatregel tijdig passende hulp krijgt.

Hiervoor is nodig:

Gemeenten

- Maak mogelijk dat de GI de noodzakelijk geachte hulp zonder vertraging kan inzetten. Dat wil zeggen dat de inzet van hulp onverwijld plaatsvindt en dat de noodzakelijk geachte hulp niet wordt heroverwogen.
  - Stel een jeugdhulpbepaling van een GI niet ter discussie.
  - Neem bureaucratische belemmeringen weg.
  - Heroverweeg de resultaatgestuurde financiering van specialistische jeugdhulp die ertoe leidt dat zorgaanbieders de meest kwetsbare jeugdigen niet accepteren en de jeugdige niet wordt geholpen.
  - Stel geen budgetplafonds in voor specialistisch hulpaanbod.
- Zorg dat er eerst een redelijk alternatief is, voordat de bestaande specialistische residentiële hulp wordt afgebouwd.
- Zorg in elke regio voor een operationeel expertteam dat aan de hier beschreven kenmerken voldoet.

GI's

- Overleg indien nodig tijdig met de daartoe aangewezen inhoudelijk deskundige van de gemeente over de beschikbaarheid en de mogelijkheden om de noodzakelijke hulp in te zetten. Tijdig wil zeggen: Gedurende of direct na het uitzetten van de koers met jeugdige, ouders en intern (en eventueel extern) betrokken disciplines.
- Schaal tijdig op naar het expertteam indien de passende hulp niet tijdig beschikbaar blijkt.

Jeugdhulpregio's, GI's, zorgaanbieders en lokale teams gezamenlijk

- Scherp gezamenlijk de doorbraakaanpak aan op basis van de analyse van de inspecties en zet deze in voor kinderen met een maatregel die nu wachten op passende hulp.

Daarnaast verwachten de inspecties **in de periode van het verscherpt toezicht**:

- Dat (betrokken partijen in) de jeugdhulpregio's in deze periode tot een gezamenlijke aanpak komen, waarvan zij aannemelijk kunnen maken dat dit op de korte termijn leidt tot een kwantitatief en kwalitatief toereikend passend specialistisch hulpaanbod voor kinderen met een jeugdbeschermingsmaatregel.

De inspecties zien tot slot dat er landelijk belemmeringen zijn in het tijdig bieden van passende hulp. De inspecties spreken de stelselverantwoordelijke ministers hierop aan in het landelijke rapport.

Bijlage: bevindingen per jeugdhulpregio

Amsterdam-Amstelland

´Hulpverleners of gemeente zijn het soms niet eens met wat er volgens JBRA nodig is en dit vertraagt de inzet van de hulpverlening. Soms loopt het ook bij financiering vast bij de gemeente, maar vooral in het proces voor de aanvraag. Soms vindt de gemeente de hulp niet passend.´ jeugdbeschermer

In de jeugdhulpregio Amsterdam-Amstelland zijn lange wachttijden en wachtlijsten voor bepaalde vormen van hulp. Jeugdbeschermers zien dit als een structureel probleem dat niet met een doorbraakaanpak is opgelost/is op te lossen. Voorbeelden van hulp waar lange wachttijden voor bestaan zijn residentiële voorzieningen, intensief ambulante gezinsondersteuning, begeleide omgang, pleegzorg (inclusief netwerkonderzoeken) en '10 voor de toekomst'.

Jeugdbeschermers proberen de lange wachttijden te ondervangen door een jeugdige of gezin direct bij de start van de maatregel aan te melden en de aanmelding indien nodig nog aan te passen. Jeugdbeschermers ervaren het als een knelpunt dat het organiseren van hulp aanbod gestuurd is in plaats van vraag gestuurd.

De gemeente Amsterdam benoemt dat jeugdbeschermers het wettelijke mandaat hebben om (ingekochte) jeugdhulp in te zetten. De inzet van jeugdhulp hoeven zij niet bij de gemeente te melden. Dit mandaat heeft de gemeente Amsterdam ook gegeven aan de GI's en aan de Ouder- en Kindteams bij de vrijwillige inzet van hulp. Bij niet ingekochte hulp moet een verwijzer (de GI of een andere verwijzer) dit bij de gemeente aanvragen en de gemeente moet dit goedkeuren. Hierbij stelt de gemeente vragen: 'Is dit nodig?', 'Kan het anders?'. Uiteindelijk geeft de gemeente altijd toestemming. Jeugdbeschermers stellen desondanks dat de inzet van hulp vertraagt als de GI, zorgaanbieders en/of gemeente geen overeenstemming hebben over de in te zetten hulp. Met het goedkeuren van de hulp door de gemeente is deze nog niet geregeld, omdat de noodzakelijke hulp vaak niet beschikbaar is. De jeugdbeschermer of zorgbemiddelaar moet dan gaan 'leuren', 'second best' opties voorstellen en het knelpunt van het ontbreken van passende hulp met de zorgaanbieder zien op te lossen.

Tot de jaarwisseling werkte de gemeente met budgetplafonds, dit budgetplafond gold niet voor kinderen met een maatregel. Sinds begin 2021 werkt de gemeente met tien kernpartners die alle jeugdhulp voor de Amsterdamse kinderen en gezinnen moeten realiseren (eventueel met inzet van een onderaannemer). Zij zijn lumpsum gefinancierd. De gemeente heeft hiervoor gekozen om onder andere de omvang van de niet ingekochte hulp terug te dringen. In de praktijk levert het werken met hoofd- en onderaannemers vertraging op bij het organiseren van een passende plek voor een jeugdige. Als de jeugdbeschermer een geschikte onderaannemer heeft gevonden voor een jeugdige (omdat de hoofdaannemer de noodzakelijke hulp niet kan bieden), dan is het aan de hoofdaannemer deze zorgaanbieder als onderaannemer aan te stellen.

´De lumpsum financiering maakt het moeilijker om maatwerk te leveren. Voorheen betaalde de gemeente Amsterdam extra zorg als Niet Ingekochte Hulp. Nu is dat niet meer mogelijk, tenzij na veel overleg en inhoudelijke toetsing door de gemeente. Dit laatste is ongewenst, ontkracht de deskundigheid van de specialistische hulp. (…). Iedere keer moet de directie het geld bij de gemeenten ophalen'. Zorgaanbieder

Amsterdam heeft diverse tafels voor het organiseren van passende hulp bij complexe casuïstiek. Het komt voor dat een GI (of andere verwijzer) niet de passende hulp bij een zorgaanbieder krijgt gerealiseerd en vastloopt. In dat geval beschikt de gemeente over het 'doorbraakteam'. Dit functioneert al jaren en is ook ingezet bij de doorbraakaanpak waar de inspecties in oktober 2020 om hebben gevraagd. Het doorbraakteam neemt dan de procesregie over zodat de passende hulp wel mogelijk wordt. De doorbraaktafel wordt niet altijd als even effectief ervaren (zie voorbeeldcasus 1). Een jeugdbeschermer geeft een voorbeeld van een casus die in december 2020 is voorgelegd aan het doorbraakteam met zorgbemiddeling. Hiervoor moest een formulier worden ingevuld met de problemen en wat nodig is aan hulp. Zorgbemiddeling zet dit door naar de gemeente en zorgbemiddeling neemt het dan van de jeugdbeschermer over. In de week van het toezicht van de inspecties (maart 2021) zou een gesprek plaatsvinden over de oplossing.

De gemeente houdt zich nu actief bezig met de gesprekken die plaatsvinden tussen de aanbieders en de verwijzers. De kernpartners overleggen op de verschillende tafels samen over moeilijke casussen: welke hulp is nodig en hoe kunnen we dit organiseren. De gemeente heeft de indruk dat dit proces op gang komt, waar voorheen de verwijzers en aanbieders met de rug naar elkaar toe stonden, werken ze nu meer samen.

Voorbeeldcasus 1 Amsterdam-Amstelland

Een jeugdige die geplaatst was in de Koppeling kwam in een negatieve cirkel, waardoor situatie in de Koppeling onhoudbaar werd. De Koppeling adviseerde Harreveld. Harreveld acht opname zinvol en mogelijk. De Koppeling wil niet zelf Harreveld als onderaannemer inkopen. Jongen en moeder waren het met de plaatsing in Harreveld eens. De zaak is op een doorbraaktafel geweest (er zijn er meerdere in Amsterdam). Drie weken later is het advies van de doorbraaktafel om het terug te leggen bij de gemeente. De machtiging gesloten jeugdzorg stopte half december. In oktober heeft de jeugdbeschermer een alternatief plan gemaakt, om de jongen overplaatsen naar een open instelling. Vervolgens is de jongen weggelopen en was hij voortvluchtig.

Dit voorbeeld laat zien dat een jeugdige gedemotiveerd raakt voor de hulpverlening als wordt afgeweken van de koers die professionals samen met de jeugdige en ouders heeft uitgezet.

Voorbeeldcasus 2 Amsterdam-Amstelland

Jeugdige waarvoor in oktober 2020 een ondertoezichtstelling is uitgesproken. De jeugdige is via de WSS bij JBRA gekomen. De jeugdige stond al op wachtlijst voor diagnostiek bij De Bascule. Dit ging snel. De jeugdige is uit huis geplaatst en is bij tante gaan wonen. Hier is Families First gestart. Levvel vindt Intensieve ambulante gezinsbehandeling (IAG) passend. IAG kan echter pas na twee maanden starten. Ter overbrugging is formeel Spoed Hulp ingezet. De professionals rondom het gezin hebben onderling echter afgesproken dat Families First de overbruggingshulp gaat bieden, met dezelfde medewerker als voorheen. Dit hoewel dit eigenlijk niet past bij de methodiek/hulpvorm van Families First. Het inzetten van de overbruggingshulp zou namelijk tot weer een ander gezicht voor het gezin betekenen.

Dit is een voorbeeld van het buiten de kaders om zoeken en vinden van een zo goed mogelijk alternatief om tot passende hulp te komen.

Voorbeeldcasus 3 Amsterdam-Amstelland

De jeugdige heeft sinds december 2020 een VOTS. Er is eerst een noodbed geregeld, maar daarna was er geen passende vervolgplek. Ze is bij Meisa (Levvel) terecht gekomen, deze plek was passend maar het was een crisisplek voor maximaal 12 weken. Ze moet vrijdag weg en er is nog geen nieuwe plek. Deze jeugdige is in oktober 2020 verhuisd en dit heeft gezorgd voor gedoe over geld. Dit is naar de gemeente geëscaleerd. Het is nu afwachten wie de nieuwe plek gaat regelen in verband met het woonplaatsbeginsel. Dit gezin wacht ook al bijna een jaar op systeemtherapie. Dit heeft zowel te maken met de (in)stabiliteit in het gezin als met discontinuïteit bij de zorgaanbieder.

Gooi- en Vechtstreek

"Eerst probeer je op te schalen. Maar als je echt te maken hebt met wachtlijsten, dan ga je op zoek naar wat ook passend is. Dan heb je er als jeugdbeschermer wel een taak bij: wat is ingekocht, wat niet, waarvoor moet ik onderhandelen. Ik denk dat ik 40% van mijn tijd daarmee bezig ben." jeugdbeschermer

In de regio Gooi- en Vechtstreek zijn voor verschillende vormen van jeugdhulp knelpunten omdat deze hetzij niet zijn ingekocht, hetzij wel zijn ingekocht maar niet beschikbaar zijn vanwege capaciteitsproblemen. Daarnaast is er inhoudelijke bemoeienis van gemeenten bij de inzet van jeugdhulp.

De regio Gooi- en Vechtstreek heeft op het moment van het toezicht geen driemilieuvoorzieningen ingekocht. Jeugdbeschermers geven voorbeelden van jeugdigen die zij als gevolg hiervan plaatsen op plekken die zij niet passend of second best vinden. Driemilieuvoorzieningen zijn niet ingekocht wegens een discussie tussen regio en aanbieders over tarieven. De voorzieningen kunnen nog wel via maatwerkcontracten worden geboden. De jeugdhulpregio signaleert dat dit tot verschillen tussen gemeenten leidt, omdat de ene gemeente buiten de gemeenschappelijke regeling om wel een miljoen uitgeeft aan niet ingekocht aanbod, terwijl een andere gemeente nog geen ton uitgeeft. De regio gaat opnieuw het gesprek aan met de zorgaanbieders over de inkoop van driemilieuvoorzieningen.

(Niet ingekochte) maatwerkoplossingen komen tot stand in overleg met de betreffende gemeente, waarbij de jeugdbeschermer regelmatig moet opschalen naar de manager. De jeugdhulpregio stuurt in die situaties op de inzet van ingekocht aanbod. Als dat niet mogelijk blijkt, dan kan de gemeente alsnog beslissen om tot maatwerk over te gaan. Het verschilt per gemeente hoe dit proces loopt. Sinds kort heeft Gooi- en Vechtstreek een experttafel.

De jeugdhulpregio geeft daarnaast aan dat sprake is van een visieverschil en een discussie te hebben met verwijzers over de vraag wanneer de inzet van een bepaalde vorm van hulp noodzakelijk is. Dit geldt niet alleen voor driemilieuvoorzieningen, maar bijvoorbeeld ook voor de inzet van JeugdzorgPlus (waarvoor een rechterlijke machtiging noodzakelijk is), voor de inzet van ambulante spoedhulp en voor crisisplaatsingen. Over crisisplaatsingen is de afspraak dat een jeugdige standaard wordt aangemeld voor de doorbraaktafel.

De regio heeft jeugdconsulenten die in dienst zijn bij gemeentelijke uitvoeringsdiensten die namens de gemeenten meebeslissen over de inzet van jeugdhulp. De jeugdhulpregio geeft aan soms kritisch te zijn op jeugdbeschermers en stelt dat deze niet altijd zijn toegerust voor hun taak.

"Er werken daar soms jonge onervaren mensen die nog niet altijd voldoende geschikt zijn om die taken uit te voeren. Dus logisch dat er dan discussie is over wat ingezet moet worden voor een jeugdige." Vertegenwoordiger jeugdhulpregio

Waarbij volgens de jeugdhulpregio geldt dat in de praktijk in veruit de meeste situaties de gemeenten de verwijzing van de GI volgen.

Daarnaast is de wachttijd voor een behandeling van jeugdigen in de GGZ een knelpunt (op het moment van het onderzoek van de inspecties vier maanden), zowel bij de Bascule als bij andere gecontracteerde praktijken. Alternatieven zijn niet altijd passend. De regio benoemt als voorbeeld hulp aan jeugdigen met een eetstoornis. Een jeugdbeschermer noemt als voorbeeld het werken met jeugdigen in complexe echtscheidingszaken. Reguliere praktijken geven aan niet te kunnen starten met de behandeling als er nog te veel strijd is. Voor de jeugdigen in deze gezinnen is het nodig te werken met hierin gespecialiseerde GGZ-aanbieders.

"Ik zie niet wat er verder nog bovenregionaal ingekocht zou moeten worden. Ook omdat het heel ingewikkeld is om dat samen te doen met andere regio's. Er is nu al heel veel overleg nodig met zeven gemeenten om dingen gezamenlijk afgestemd te krijgen. Er zijn verschillen tussen gemeenten, bijvoorbeeld qua kleur college BenW, qua financiële situaties. Nog meer samenwerking leidt tot een heel ingewikkelde bestuurlijke spaghetti." Vertegenwoordiger jeugdhulpregio

Voorbeeldcasus 1 Gooi- en Vechtstreek

Kind van zeven jaar met forse problematiek, viel uit op school. Het speciaal onderwijs kon hem niet binnen houden. Het kind moest eigenlijk opgenomen worden bij de specialistische J-GGZ. De jeugdbeschermer is gaan kijken naar dagbehandeling. Dat duurde drie maanden. De stap naar dagbehandeling en naar school werd steeds groter. Het kind stagneerde in zijn ontwikkeling, had geen sociale contacten. De dagbehandeling zat en zit vol.

'De specialistische GGZ heeft geen opnamemogelijkheden meer voor diagnostiek. Je wil een kind ook niet plaatsen aan de andere kant van het land. Kind heeft recht om contact met sociale omgeving te hebben.'

Voorbeeldcasus 2 en 3 Gooi- en Vechtstreek

Jeugdige van 16 was gesloten geplaatst vanwege loverboyproblematiek. In september is de jeugdige naar een open groep verhuisd (bovenregionale plaatsing). Daar ontwikkelde de jeugdige zich goed. Op de groep waren behandelingen ingezet, de zorgaanbieder en de jeugdbeschermer vonden het belangrijk om die behandelingen voort te zetten. Maar de gemeente stelde dat een aanmelding moest worden gedaan binnen de regio, omdat er geen contract was met de aanbieder buiten de regio. In de regio is ook geen gelijkwaardig alternatief, omdat de regio geen driemilieuvoorzieningen heeft ingekocht. Voor behandeling in de regio zou een wachtlijst van vier maanden zijn. Na opschaling naar de manager kon de jeugdige op de behandelgroep blijven.

Jeugdige van 14 met een machtiging uithuisplaatsing. Er is geen aanbod in de regio, dus de jeugdige gaat naar Amsterdam.

Haarlemmermeer

"Soms hulp aan de andere kant van het land, Ruurlo, dit is dan een 'second best'."

Voor kinderen met een jeugdbeschermingsmaatregel in Haarlemmermeer gelden wachttijden voor verschillende vormen van hulp, zoals traumabehandeling en jeugdhulp met verblijf. De inspecties hebben een voorbeeld gezien van een jeugdige waar de jeugdbeschermer in oktober was gestart, de jeugdige op 1 december 2020 was aangemeld voor traumabehandeling bij het KJTC, waarvoor in maart 2021 een vooroverleg was.

In Haarlemmermeer loopt een pilot waarbij financieringsregels worden losgelaten en het budget vrij besteedbaar is door jeugdbeschermers.

Voorbeeldcasus 1 Haarlemmermeer

Eind januari was voor het kind een spoedmachtiging uithuisplaatsing uitgesproken. De jeugdige verbleef sindsdien op een crisisplek. Voor de jeugdige was een behandelplek nodig. Uiteindelijk is de jeugdbeschermer uitgekomen op een passende, maar niet ingekochte plek. De crisisplaatsing werd met een week verlengd. Voordat de jeugdige geplaatst kon worden, was een akkoord van de categoriemanager van Haarlemmermeer nodig. Bij spoedzaken kan een jeugdbeschermer bellen met de categoriemanager voor een mondeling akkoord, of met een korte mail. Als dit niet lukt, schaalt de jeugdbeschermer op naar de teammanager.

Kop van Noord-Holland

"In september 2020 nam ik een zaak over uit Friesland. Het kind van 10 verbleef op De Schuilhoeve. Maar die groep zou gaan sluiten op heel korte termijn. Het kind moest er binnen twee maanden weg. Met heel veel mazzel lukte het een gezinshuis te vinden. Die mazzel was er, maar de gang van zaken is funest. Het kind had al geen vertrouwen in volwassenen, moest vertrouwen krijgen in de groepsleiders, en krijgt te horen: je moet weg, we weten niet waarheen". Jeugdbeschermer

Voor kinderen met een jeugdbeschermingsmaatregel in de Kop van Noord-Holland gelden wachttijden voor bijvoorbeeld de Jeugd-GGZ (diagnostiek en behandeling, systeemtherapie), en residentiële voorzieningen. Dit komt onder andere door personeelsuitval bij zorgaanbieders.

Jeugdbeschermers in de Kop van Noord-Holland ervaren geen stagnatie bij het aanvragen van hulp. Een aanvraag gaat direct naar de zorgaanbieder en naar de gemeente. De jeugdbeschermers die de inspecties hebben gesproken merken op dat dit over het algemeen goed gaat, maar dat gemeenten in de jeugdhulpregio hier verschillend mee omgaan.

"We hebben in Hollandsche Kroon net afgesproken dat iedereen altijd bij complexe casuïstiek erbij komt zitten (GI, wijkteam en aanbieder). We doen het samen." zorgaanbieder

"In de Kop van Noord-Holland ontbreekt het aan eerstelijns aanbod voor jeugdigen met een enkelvoudige hulpvraag of ontwikkelingsstoornis (bijvoorbeeld autisme). Aanmeldingen blijven binnenkomen ondanks dat we aangeven dat het niet bij ons past. Er wordt niet op ingespeeld. (…) Het verschilt per wijkteam wat ze doen en of ze echt wat doen. Het is in elke gemeente weer anders. Het niet uniform zijn in alle gemeenten maakt het ingewikkeld" zorgaanbieder

Midden- en Zuid-Kennemerland

Over maatwerktrajecten/light contracten: *'Ik heb er nu weer twee ingediend. Ik hoop dat die worden goedgekeurd. Het duurt wel lang. Ik stuur het naar CJG (die vragen: heb je hier aan gedacht, heb je daar aan gedacht), die sturen het dan naar gemeente. Ik moet er na een paar weken achteraan bellen.'* Jeugdbeschermer

In Midden- en Zuid-Kennemerland zijn meerdere overleggen in het kader van de doorbraakaanpak geweest. Hier zijn actieplannen uit voortgekomen. Er is bijvoorbeeld een samenwerkingsafspraak tussen Kenter, Levvel en Parlan, zodat voor een jeugdige makkelijk kan worden uitgeweken naar een andere aanbieder als er geen plek is.

Bij het doorbraakoverleg waren DJGB, het CJG en de gemeente aangesloten en iemand van het HET-overleg. Het HET-overleg is voor maatwerkoplossingen in Haarlem. Bij het doorbraakoverleg is casuïstiek besproken, naast algemener geldende knelpunten. Uit dit overleg kwamen de volgende knelpunten naar voren:

- Tekort aan langdurige plekken (te weinig perspectiefplaatsingsmogelijkheden);
- Onvoldoende passende crisisplekken;
- Kinderen die tussen de criteria invallen;
- Tekort aan traumatherapie voor kinderen (wachttijden van een half jaar).

Deze knelpunten komen overeen met de bevindingen van de inspecties in de praktijktoets en die de jeugdhulpregio Zuid-Kennemerland in gesprek met de inspecties heeft benoemd. Aanvullend benoemt de regio: Een tekort aan moeder-en-kindhuizen een tekort aan aanbod voor kinderen die kampen met een stoornis in het autistische spectrum.

Kinderen komen na aanmelding bij een jeugdhulpaanbieder op een wachtlijst. Wachtlijsten vormen voor jeugdbeschermers een gegeven waarmee zij rekening houden en niet altijd reden om op te schalen. Ook kijken zij bij het bepalen van de noodzakelijke hulp naar de beschikbaarheid (dat wil zeggen dat niet wordt uitgegaan van het met passende, maar van het beschikbare aanbod). Daarnaast werken verschillende gemeenten in Zuid-Kennemerland met budgetplafonds, die in vorig jaar in augustus bereikt werden (ook voor ambulante hulp).

Jeugdbeschermers ervaren in Midden- en Zuid-Kennemerland geen knelpunten bij de inzet van ingekocht aanbod door gemeentelijke procedures. Zij ervaren wel knelpunten bij de inzet van niet beschikbaar aanbod, of als een budgetplafond bij een ingekochte aanbieder is bereikt. Een aantal gemeenten in Zuid-Kennemerland werkt met een budgetplafond. Door het budgetplafond is dan de inzet van niet ingekocht hulpaanbod nodig, een maatwerkoplossing kan niet meteen worden ingezet en leidt voor de jeugdbeschermer tot extra papierwerk.

Wanneer de jeugdbeschermer vastloopt en denkt dat niet-gecontracteerd aanbod nodig is, kunnen ze terecht bij het Haarlems expertiseteam (HET). Het HET-overleg kijkt wat binnen de kaders van het gecontracteerde aanbod nog gedaan kan worden. Op basis van een afwegingskader wordt gekeken of niet-gecontracteerd aanbod moet worden ingezet. Het HET-overleg komt wekelijks bij elkaar en wordt gevormd door het CJG, de GI's en contractmanagement van de gemeente Haarlem. Het HET-overleg is in november 2020 gestart in het kader van de beheersmaatregelen van de gemeente Haarlem (budgetplafonds, het terugdringen van light-contracten

(maatwerkcontracten)). Jeugdbeschermers ervaren dit overleg als vertragend en het afleggen van verantwoording. Het HET-overleg is oorspronkelijk gestart vanuit budgetmaatregelen, het terugdringen van light-contracten (maatwerkcontracten). De jeugdhulpregio ziet het HET-overleg nu als een mogelijkheid om als GI en CJG gezamenlijk te komen tot de meest passende hulp voor het kind of het gezin.

Ook de regio Midden-Kennemerland ziet het belang van (meer) overleg tussen de GI en het CJG wanneer maatwerk nodig is, omdat jeugdbeschermers niet altijd de mogelijkheden kennen. In Midden-Kennemerland kan het organiseren van niet ingekochte hulp met een zogenaamd light-contract. De niet-ingekochte zorgaanbieder vult dat in, de jeugdbeschermer doet er een brief bij. Als de maatwerkoplossing binnen het tarief past, dan gaat de lokale toegang daar altijd mee akkoord. Ook als de kosten heel hoog zijn, stemt de regio bijna altijd in met de inzet (een voorbeeld hiervan is de casus op pag. 19).

In de regio Zuid-Kennemerland zijn kleinschalige initiatieven gestart om te voorzien in perspectief biedende plekken voor jeugdigen. Parlan heeft in samenspraak met de regiogemeenten IJmond en Zuid-Kennemerland voor jeugdigen met complexe meervoudige problematiek een eerste VIC (very intensive care) unit opgezet in de regio IJmond/Zuid-Kennemerland. Het doel van de VIC units is dat de jeugdige niet langer verplaatst hoeft te worden, maar dat deze hier kan blijven wonen en passende zorg ontvangt. Daarnaast past de voorziening in de regionale visie dat verblijf van de jeugdige zo dicht mogelijk bij huis (in de regio) moet zijn. Het gaat hier om jeugdigen die te lang van aanbieder naar aanbieder zijn gegaan en waarvan de problematiek steeds verder is verergerd. Omdat er hoge kosten aan verbonden zijn, geeft de regio aan dat hier een scherpe triage op nodig is.

Voorbeeldcasus 1 Midden- en Zuid-Kennemerland

Een kind van elf wordt in juli 2020 uit huis geplaatst vanwege ernstige verwaarlozing. In het netwerk zijn geen mogelijkheden het kind op te vangen. Na een kort verblijf in een crisispleeggezin komt het kind op een crisisgroep terecht. Het kind is in juli 2020 aangemeld voor een projectgezin en kwam op de wachtlijst. Als het kind in januari 2021 bovenaan de wachtlijst staat, wordt gestart met de werving van een geschikt projectgezin. In maart 2021 verblijft het kind nog altijd op de crisisgroep. Op een crisisplek zou het kind eigenlijk drie maanden mogen blijven, soms met een uitloop naar zes maanden. Vaak moet een kind dan ook weer weg, omdat de crisis anders verstopt. Dat is bij dit kind gelukkig niet aan de orde. Lang verblijf op de crisisgroep is om verschillende redenen nadelig. Ten eerste voor het kind, dat geen duidelijkheid heeft over de toekomst. Daarnaast kan de noodzakelijk geachte traumatherapie niet worden gestart, omdat nog onbekend is waar het kind gaat wonen. Ten tweede omdat doorstroming uit de crisisopvang stokt.

Noord-Kennemerland

Over passend hulpaanbod bij echtscheidingen: *'Ik heb bijna alleen maar vechtscheidingen. Ze zijn allemaal anders. Mensen met een lager IQ, verbaal en fysiek geweld. Vooral de intelligente mensen die psychische oorlogsvoering hebben. Er lijkt wel genoeg aanbod te zijn, maar het zijn vooral ouders die zelf niet mee willen werken of het belang niet zien (hun eigen aandeel niet zien). Solo Parallel-ouderschap is dan het beste.'*

Specifiek voor de onderzochte casuïstiek in Noord-Kennemerland geldt dat de vertraagde start bij de GI ertoe leidt dat niet tijdig passende hulp is ingezet (zie normen tijdig een vaste jeugdbeschermer en tijdig een gedragen koers).

Jeugdbeschermers benoemen niet altijd goed te weten welk passend aanbod beschikbaar is voor een jeugdige en dat het helpend is als iemand met kennis van de sociale kaart en de juiste expertise hierbij kan helpen. De afspraak tussen de GI en de jeugdhulpregio is gemaakt dat

jeugdbeschermers een paar keer per jaar kunnen aansluiten bij de lokale toegangsteams om elkaar beter te leren kennen. De insteek hiervan is elkaar eerder opzoeken waar nodig en niet wachten tot het laatste moment als een jeugdbeschermer tegen problemen bij het vinden van hulp aanloopt. De jeugdhulpregio geeft daarnaast aan dat het gecontracteerde aanbod (met uitleg) op de website staat. Ook is er een beschikbaarheids-app waarin aanbieders beschikbare plekken vermelden, waar de GI toegang toe heeft. Indien ingekocht aanbod niet passend is, kan de jeugdbeschermer samen met lokale toegangsteam naar alternatieve zoeken.

Bij ingekocht aanbod kan de jeugdbeschermer rechtstreeks verwijzen, buiten lokale toegang om. Wel moet de lokale toegang worden geïnformeerd. Jeugdbeschermers benoemen echter dat zij bij het inzetten van hulp te maken hebben met bureaucratische 'rompslomp'. De jeugdhulpregio herkent dit niet, omdat zowel voor ingekocht als voor niet ingekocht aanbod geldt dat de hulp aan het kind in overleg tussen de zorgaanbieder en het lokale team direct kan starten. Alleen nieuwe, onbekende aanbieders moeten eenmalig een A4 invullen en een maatwerkofferte aanleveren. Na advies van de senior Inkoop- en contractmanager jeugdhulp neemt de lokale toegang vervolgens een besluit. De aanbieder mag in overleg met het lokale team direct hulp inzetten, dat is niet afhankelijk van de betaalovereenkomst.

Voor jeugdigen met een kinderbeschermingsmaatregel in Noord-Kennemerland gelden wachttijden voor verschillende vormen van hulp, waaronder J-GGZ, ambulante spoedhulp (wachttijden zijn hier zeer wisselend) en opvoedondersteuning, residentiële hulp en ambulante hulp voor jeugdigen met ASS-problematiek. Wachtlijsten zijn met name aan de orde bij de grote specialistische aanbieders. Het sluiten van residentiële voorzieningen door Parlan levert in de praktijk knelpunten op voor het plaatsen van kinderen met een machtiging uithuisplaatsing. De jeugdhulpregio werkt aan een RUIT-team (Regionale Uit- en Instroomtafel) waar jeugdigen worden besproken die een verblijfplek nodig hebben (operationeel in 2022 of 2023). De jeugdhulpregio heeft geen regionaal expertteam. Dit is nu in oprichting met expertise vanuit de contractmanagement, beleid, kwaliteit en landelijke ondersteuning OZJ op procesregie. Zorgaanbieders of GI's maken hier geen deel van uit. Hiermee voldoet dit expertteam nog niet aan de algemene kenmerken voor de expertteams.

Overigens is volgens de jeugdhulpregio het aantal jeugdigen met een machtiging uithuisplaatsing dat niet binnen het ingekochte aanbod kan worden geplaatst beperkt. In jeugdhulpregio Alkmaar gaat het volgens de jeugdhulpregio in totaal om vijf individuele residentiële situaties in 2020. Deze jeugdigen zijn via maatwerk buiten het gecontracteerde en ingekochte jeugdhulpaanbod geplaatst. Wat betreft GGZ worden kinderen met enige regelmaat in andere jeugdhulpregio's op een bed worden geplaatst. In vrijwel alle gevallen worden volgens de jeugdhulpregio kinderen in de direct omliggende jeugdhulpregio's geplaatst, zo blijkt uit een inventarisatie van de betaalovereenkomsten (2020).

Naast residentieel aanbod wordt passende hulp bij echtscheidingsproblematiek gemist. Voor KIES-trainingen en (Kinderen in echtscheidingsprocedures) en 'Ouderschap blijft' zijn wachtlijsten. Jeugdbeschermers zoeken naar alternatieven bij kleinere of niet ingekochte aanbieders als er wachtlijsten zijn bij de grote specialistische aanbieders.

Voorbeeldcasus Noord-Kennemerland

Een jeugdbeschermer heeft een verlenging van een ondertoezichtstelling aangevraagd voor een jeugdige met complexe (ASS)problematiek. De jeugdbeschermer heeft contact gehad met Triversum, maar Triversum heeft lange wachtlijsten. Daarnaast werkt moeder niet mee, wat noodzakelijk is voor de behandeling. "We kunnen moeder dwingen, maar willen haar mee proberen te krijgen. We voelen de tijdsdruk, want de jeugdige wordt 17. Het is de vraag of de jeugdige uit huis geplaatst moet worden. Hoe gaan we om met een jongen met ASS die je eigenlijk niet uit huis wil plaatsen? De uithuisplaatsing is sowieso al traumatisch."

Westfriesland

'Dat is dan maatwerk. Zes motivaties verder, gemeente wil meer onderbouwd hebben waarom dat nodig is en welke zwaarte. En dan komt gemeente: Weet je wel wat dat kost? Dat is tijdrovend en niet in het belang van het kind'. Jeugdbeschermer

In Westfriesland is de route om te komen tot passende hulp voor een kind met een jeugdbeschermingsmaatregel het grote knelpunt om deze hulp tijdig te kunnen inzetten. De werkwijze is dat de jeugdbeschermer hulp aanvraagt bij de aanbieder en daarbij aangeeft welke doelen moeten worden bereikt. De jeugdhulpaanbieder heeft een acceptatieplicht. De jeugdhulpaanbieder wordt vervolgens de gemeente gefinancierd op basis van het resultaat. Vaak zijn lange 'onderhandelingen' met zorgaanbieder(s) nodig over welke hulp en met welk resultaat. De regio onderkent dat dit in de praktijk gebeurt en vindt dat de oorzaak hiervoor bij de (grotere, specialistische) jeugdhulpaanbieders ligt.

Nadat de GI en de zorgaanbieder het eens zijn over de in te zetten hulp, moet de gemeente goedkeuring geven voor de financiering. Hiertoe wordt het perspectiefplan naar de gemeente gestuurd. De gemeente mag zes weken over de beoordeling doen. Dit kost in ieder geval tijd, soms wordt de financiering afgewezen en start het proces van voor af aan. Dit kan enkele maanden duren. De inspecties hebben een voorbeeld gezien waarbij het administratieve proces voor het betreffende kind 15 weken duurde. Na dit besluit komt een kind op de wachtlijst. De regio Westfriesland benoemt dat dit proces per gemeente verschilt en dat er verschillen zijn tussen de lokale toegangen. Sommige gemeenten hebben dit niet op orde wegens krapte op de arbeidsmarkt of een tekort aan kennis. Overigens benoemt de regio dat de zorgaanbieder lopende de discussie kan starten met de hulp.

Wachtlijsten zijn er voor verschillende vormen van hulp. Specifiek geldt dit bijvoorbeeld voor perspectief biedende vervolgplekken na een gesloten plaatsing voor jeugdigen die niet terug naar huis kunnen en voor specialistische GGZ. Verder zijn voorbeelden genoemd van gezinnen die een jaar wachten op individuele hulp, een half jaar op begeleide omgang, vier maanden op pleegzorg en netwerkonderzoek, zeven maanden op intensief ambulante gezinsondersteuning. Jeugdbeschermers bouwen een eigen alternatief netwerk op van hulpverlening om langdurige aanmeldprocedures bij de grote specialistische aanbieders te omzeilen. De jeugdhulpregio Westfriesland benoemt daarnaast dat ook de zichtbaarheid van/bekendheid met het bestaande hulpaanbod verbetering verdient. Westfriesland werkt eraan om dit te verbeteren.

Westfriesland werkt met doorbraaktafels voor het realiseren van passende hulp voor jeugdigen. De doorbraaktafels in Westfriesland worden ingebed onder regie van het regionale expertteam. Daarnaast is er de aanpak MDA++. Ook werkt de regio een netwerk van professionals – zoals de Pitbulls in Amsterdam - die veranderingen willen aanjagen.

Voorbeeldcasus 1 Westfriesland

Een kind met heftige persoonlijkheidsproblematiek en veel problemen in het gezin. Het kind is 'net veilig'. Voor dit kind is heel hard nodig dat het wordt opgenomen op een klinische plek. De jeugdbeschermer geeft aan: er is geen plan B voor dit kind. De jeugdbeschermer is daar sinds oktober 2020 mee bezig. Twee of drie maanden na de aanvraag kwamen vragen van het triageteam van de gemeente. De route langs het triageteam moet worden gevolgd, omdat de jeugdhulpregio geen klinische plekken heeft ingekocht. Voor het kind moet bovenregionaal een plek worden gevonden. De intake voor het kind is twee weken geleden geweest. Er moet nog een antwoord komen of de zorgaanbieder het kind opneemt.

Voorbeeldcasus 2 Westfriesland

Een getraumatiseerd kind van net acht met forse gedragsproblemen is ontslagen uit een instelling omdat de zorgaanbieder niet kan bieden wat het kind nodig heeft en de veiligheid niet kan garanderen. De ouder geeft namelijk niet de noodzakelijke toestemming voor onderdelen van de behandeling. Het kind komt abrupt bij de andere ouder thuis te zitten, het kan ook niet naar school. De OTS voor het kind is verlengd met zes maanden. In de tussentijd moet diagnostiek en behandeling zijn ingezet. Daarvoor is vervangende toestemming van de ouder nodig, dit moet opnieuw worden aangevraagd bij de rechter. De wachttijd voor diagnostiek en behandeling is drie maanden. Het kind zit in de tussentijd thuis, zonder perspectief.

Voorbeeldcasus 3 Westfriesland

Een jeugdige is in meerdere gezinssystemen blootgesteld aan geweld en heeft hulp nodig om trauma's te verwerken. Hij wacht nu al 10 maanden op individuele gesprekken (Parlan), waardoor de jongen feitelijk nog in de overlevingsmodus zit vanwege de onverwerkte problemen. Kinderen die blootgesteld zijn aan huiselijk geweld kunnen hier in de toekomst last van krijgen. Nu vindt 5 maanden lang overleg plaats om overeenstemming te vinden over de doelen waaraan gewerkt wordt. In dit proces moet de jeugdbeschermer compromis sluiten en soms aanpassen naar second best. Na 5 maanden is er eindelijk overeenstemming. Vervolgens is er 3 maanden vertraging omdat het verkeerde formulier is gebruikt. Nadat dit is opgelost staat de jongen al 4

Zaanstreek-Waterland

´[bij jeugdhulpaanbieders is er] angst voor 'onze´ gezinnen, voor de verantwoordelijkheid; Dit is erger geworden sinds het nieuwe Spic systeem. Aanbieders zijn verantwoordelijk voor de zorg. Zij zijn bijvoorbeeld verantwoordelijke voor het oplossen van crisis of inzetten van compenserende hulp. Dit is een perverse prikkel' jeugdbeschermer

In Zaanstreek-Waterland zijn financiële tekorten het eerste grote knelpunt om tijdig passende hulp in te zetten voor kinderen met een jeugdbeschermingsmaatregel. Eind februari 2021 heeft Zaanstad de GI's bericht dat geen kinderen meer kunnen worden aangemeld bij twaalf van de 24 gecontracteerde jeugdhulpaanbieders omdat zij geen normbudget meer beschikbaar hebben. Dit betreft met name aanbieders die zich richten op multiproblematiek, maar ook aanbieders van lichtere vormen van hulp. Jeugdbeschermers moeten op zoek naar gelijkwaardige alternatieven en als dat niet lukt de casus inbrengen bij de verantwoordelijk budgethouder (gemeente). Dit leidt er in de praktijk toe dat de jeugdbeschermer bij veel tafels moet aansluiten om te beargumenteren dat de hulp noodzakelijk is. Dit kost veel tijd. Een jeugdbeschermer benoemt dat een kind met een maatregel nog wel een kans maakt, maar dat dit voor kinderen zonder maatregel veel moeilijk is. Volgens de jeugdhulpregio wordt een aanvraag van hulp voor kinderen met een maatregel altijd goedgekeurd, ook als er voor de aanbieder een opnamestop geldt. Voor de regio is het de vraag of de jeugdbeschermer de escalatieroute altijd goed inzet.

'Vorig jaar had twee derde van de specialistische aanbieders voor deze regio een opnamestop. De zorgaanbieder heeft toen gemeten: Het kostte de professional 50 uur per cliënt aan telefoontjes en andere zaken om toch een plek te vinden.' zorgaanbieder

De werkwijze bij de inzet van niet ingekocht aanbod door de GI is dat 'adviseurs uitvoering' kijken of dit maatwerk nodig is. De regionaal contractmanager bekijkt of het tarief redelijk is, of alle afspraken goed geborgd zijn en of er geen ander passend aanbod is. Hier gaat tijd overheen omdat de gemeente moet kijken met wie zij het contract aangaan, er met een privacy convenant worden afgesloten en gekeken worden of de tarieven redelijk zijn.

'De gemeente moet wel toestemming geven [voor een maatwerkvoorziening] en door tekorten zijn lokale teams/adviseurs uitvoering erg scherp op de noodzaak van de maatwerkvoorziening. Ze voelen de verantwoordelijkheid om kosten binnen de perken te houden, omdat het ten koste kan gaan van hulp voor andere kinderen' vertegenwoordiger jeugdhulpregio

Het tweede knelpunt is dat het werken met hoofd- en onderaannemers in de praktijk niet altijd goed uit voor jeugdigen met een jeugdbeschermingsmaatregel. Onderaannemers kunnen niet worden ingezet als het budget van de hoofdaannemer op is, ook niet als de aanvullende hulp nodig is voor het afwenden van de ontwikkelingsbedreiging van de jeugdige.

Ten derde vormt de resultaatgerichte financiering een drempel voor aanbieders om hulp te bieden aan de vaak complexe doelgroep van de GI's. De jeugdhulpregio herkent dit signaal, maar geeft aan dat zorgaanbieders een aannameplicht hebben. Wel kunnen contra-indicaties een reden zijn voor aanbieders om een jeugdige niet aan te nemen. Ook is tijdens de doorbraakaanpak geconstateerd dat zorgaanbieders niet willen starten als er verslavingsproblematiek is, of als er ouders conflicten hebben.

'Tijdens doorbraak aanpak merkte ik dat aanbieders soms ook niet willen aannemen als er bijv. verslavingsproblematiek of ouder conflicten zijn, dan start de hulp niet. Verwijzer en aanbieder staan soms recht tegen over elkaar, maar in de meeste casussen wordt [in de doorbraakaanpak] er tot een passende oplossingen gekomen.' Vertegenwoordiger jeugdhulpregio

Ten vierde zijn er wachtlijsten voor verschillende vormen van hulp. Er is een wachttijd van vijf maanden tussen het aanmelden en de start voor hulp in het 'profiel 10 intensief'. Dit profiel betreft hulp aan kinderen tussen de 0 en de 6 jaar en hun gezin, die gezien hun leeftijd en de complexiteit van de problematiek specifieke kennis, procesdiagnostiek en specifieke ouder/kind interventies nodig hebben. Verder zijn er wachttijden voor forensische zorg, gezinstherapie, jeugdhulp met verblijf.

Voorbeeldcasus 1 Zaanstreek-Waterland

Een jeugdige met een jeugdreclasseringsmaatregel is uitgevallen op school. Hij ging naar de dagbehandeling van De Bascule. Dit is echter opgeheven. Nu heeft de jeugdige uiteindelijk een maatwerkplek, maar dit is onvoldoende want hij heeft dagbehandeling nodig. De gemeente is hierbij betrokken via de overlegtafel. Maar die verwijzen naar hulpaanbod dat de jeugdbeschermer niet passend vindt.

Voorbeeldcasus 2 Zaanstreek-Waterland

Gezin waar hulp in moet maar die nog niet is gestart. Ze wachten op hechtingsgerichte gezinstherapie. Het gaat om maatwerk en het gezin heeft een heel uitgebreid dossier. Het gezin staat nu zes weken op de wachtlijst. Daar zijn ook weken aan vooraf gegaan om te beslissen welke hulp wordt ingezet en door welke aanbieder. Binnen enkele weken vindt een intake plaats, daarna is duidelijk hoe lang het duurt voordat de hulp start. Bij Levvel is een opnamestop. In de tussentijd kan geen hulpverlening worden ingezet, door de voorgeschiedenis van het gezin. Jeugdbeschermer heeft wat vaker contact met het gezin als overbrugging.

'De ontwikkeling in Z-W (met 100 SPIC) maakt de kans op fouten groter, waardoor een traject makkelijk veel te weinig geld oplevert om kostendekkend te zijn. Dit leidt tot meer controle van de werkers in het gebruik en het overwegen om dit deel van het werk te gaan centraliseren, hetgeen tot nog grotere administratieve kosten leidt.' Zorgaanbieder

Duidelijk. Onafhankelijk. Eerlijk.

www.igj.nl