Kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd

Toezicht bij de jeugdbescherming en jeugdreclassering

Inhoud

1	**Inleiding**	**6**
1.1	Aanleiding voor het toezicht	6
1.2	Onderzoeksmethode	8
2	**Jeugdbescherming en jeugdreclassering**	**9**
2.1	Wat is jeugdbescherming?	9
2.2	Wat is jeugdreclassering?	10
2.3	Wat is preventieve jeugdbescherming?	10
2.4	Gecertificeerde instellingen voor jeugdbescherming en jeugdreclassering	10
3	**Uitvoering van de jeugdbescherming en jeugdreclassering**	**12**
3.1	Instroomlijsten en werken met 'de minimale variant', normtijden worden niet gehaald	12
3.2	De noodzakelijke hulp wordt niet tijdig ingezet	13
3.3	Kwaliteit regievoering, monitoring en evaluatie vaak niet voldoende	14
4	**Gevolgen voor kinderen en hun gezinnen**	**15**
5	**Factoren die van invloed zijn op de uitvoering van jeugdbescherming en jeugdreclassering**	**17**
5.1	Complexiteit en zwaarte doelgroep	17
5.2	Personeelstekorten, verloop en verzuim	18
5.3	Onvoldoende direct inzetbare, passende hulp	19
5.4	Onvoldoende financiële zekerheid	21
6	**Maatregelen bestuurders en lopende verbetertrajecten (programma's)**	**22**
6.1	Maatregelen op de korte termijn	22
6.2	Programma's Rijk en gemeenten	23
7	**Conclusies en aanbevelingen**	**24**
7.1	Conclusies	24
7.2	Oordeel	25
7.3	Aanbevelingen	25

Voorwoord

Jeugdbescherming en jeugdreclassering zijn te beschouwen als de intensive care van de samenleving. Het gaat om de meest kwetsbare kinderen, die dringend hulp nodig hebben. De problematiek van deze kinderen en hun ouders is complex. Het gaat om kinderen waarvan de ouders niet in staat zijn hen gezond en veilig te laten opgroeien. Waarvan ouders zelf complexe problemen hebben, niet openstaan voor hulp voor de kinderen en/of voor henzelf, of waar de reguliere hulp ontoereikend blijkt om de problemen aan te pakken.

Jeugdbeschermers en jeugdreclasseerders hebben dus een verantwoordelijke en moeilijke taak, die onder een vergrootglas ligt. De inspecties hebben waardering voor de professionals die zich inzetten voor de bescherming van de meest kwetsbare kinderen. Zij nemen beslissingen die diep ingrijpen in de leefwereld van kinderen en ouders. Zij hebben de opdracht om de juiste zorg te organiseren in een ingewikkeld georganiseerd zorgveld, in afstemming met zorgaanbieders en gemeenten. Zij werken met ouders die eigenlijk geen hulp willen. Zij vallen onder klacht- en tuchtrecht. Jeugdbescherming en jeugdreclassering zijn taken die niet iedereen kan vervullen, daar zijn bijzondere deskundigheid, competenties en moed voor nodig.

Om te zorgen voor voldoende, deskundige en ervaren professionals in de jeugdbescherming en de jeugdreclassering is waardering nodig. Waardering dat zij deze uiterst complexe opdracht namens de overheid uitvoeren. Maatschappelijke en financiële waardering voor de verantwoordelijkheid die zij durven en willen dragen en de expertise en competenties die zij hiervoor inzetten. Zij hebben professionele ruimte nodig om hun werk te kunnen doen, mandaat en vertrouwen van opdrachtgevers en van de samenleving. Ruimte om te leren en om beslissingen gezamenlijk te kunnen nemen. En misschien wel het belangrijkste voor een succesvolle uitvoering van de jeugdbescherming: tijd om een relatie met kind en gezin op te bouwen.

Professionals in de jeugdbescherming en jeugdreclassering verdienen daarnaast dat zij gefaciliteerd worden om hun werk te kunnen doen. Zij moeten hun tijd, aandacht en vakmanschap kunnen inzetten voor de kinderen die dit nodig hebben. Van een intensive care mag immers worden verwacht dat de beste zorg zonder enige vertraging wordt geleverd. Uit dit toezicht van de inspecties blijkt echter dat jeugdbescherming en jeugdreclassering op dit moment niet tijdig worden geleverd en dat professionals onder grote druk staan. Het ontbreekt aan voldoende deskundig personeel om deze intensive care van de samenleving te bemensen. Ook is er een ernstig tekort aan specialistische hulp die nodig is om de ontwikkelingsbedreiging van kinderen op te heffen.

De inspecties vinden het onaanvaardbaar dat kinderen en hun ouders op de intensive care van de samenleving op de juiste hulp moeten wachten en niet de meest passende hulp krijgen. De groep kinderen die in aanraking komt met jeugdbescherming en jeugdreclassering is relatief klein, zo'n 1% van alle kinderen. Het moet toch mogelijk zijn om voor deze kleine – maar uiterst kwetsbare – groep kinderen tijdig passende hulp te realiseren.

Zonder passende hulp groeien de problemen van deze kinderen uit tot problemen in de volwassenheid. Zij raken fysiek en mentaal beschadigd doordat zij opgroeien in onveiligheid, wat ook voor generaties na hen consequenties heeft. Als deze kwetsbare kinderen niet op tijd passende hulp ontvangen, resulteert dat daarnaast nog in hoge maatschappelijke kosten door het in stand houden van de intergenerationele problematiek en de kosten die verbonden zijn aan recidiverende jongeren.

Jeugdbescherming en jeugdreclassering maken met de Veilig Thuis-organisaties en de Raad voor de Kinderbescherming deel uit van de jeugdbeschermingsketen. De inspecties stellen vast dat deze hele keten zwaar onder druk staat. De inspecties brengen hierover, gelijktijdig met dit rapport, een afzonderlijk signalement uit.

Mede namens de inspecteur-generaal van de Inspectie Justitie en Veiligheid,

mw. drs. K. Louwes
Hoofdinspecteur Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd

Samenvatting

Dit rapport gaat over kinderen met een kinderbeschermingsmaatregel en jongeren met een jeugdreclasseringsmaatregel. Voor de kinderbeschermingsmaatregel geldt dat een kinderrechter deze pas oplegt als alle mogelijkheden voor hulpverlening in het vrijwillig kader zijn uitgeput. De overheid draagt de verantwoordelijkheid om deze kinderen te beschermen tegen de bedreigingen in hun gezonde en veilige ontwikkeling, omdat ouders dit niet kunnen of omdat zij zelf de bedreiging vormen. Voor de jeugdreclasseringsmaatregel geldt dat een kinderrechter deze kan opleggen als een jongere een strafbaar feit heeft gepleegd. Ook de problematiek van deze jongeren en hun ouders is vaak complex, waardoor deze jongeren dringend zorg en ondersteuning nodig hebben. De overheid draagt de verantwoordelijkheid voor de begeleiding van deze jeugdigen, gericht op het voorkomen van recidive, de re-integratie en het borgen van de veiligheid van de jeugdige en zijn omgeving.

De urgentie is groot als de kinderrechter deze maatregelen oplegt en daarom is het noodzakelijk dat een kinderbeschermings- of jeugdreclasseringsmaatregel op integrale, deskundige wijze en zonder vertraging wordt uitgevoerd. De noodzakelijke hulp moet onmiddellijk kunnen starten. Dit rapport presenteert de resultaten van het toezicht dat de inspecties in juni en juli 2019 bij de gecertificeerde instellingen heebben uitgevoerd.

Aanleiding voor het toezicht

Zowel via berichten in de media als bij de inspecties zelf kwamen in de eerste maanden van 2019 dusdanige signalen binnen over het functioneren van de jeugdbescherming en jeugdreclassering dat de inspecties hebben besloten hun toezicht in 2019 te richten op de vraag of de gecertificeerde instellingen er op dit moment in slagen om hun wettelijke kerntaken te vervullen.

Conclusies en oordeel

De inspecties concluderen dat kinderen met een ernstige ontwikkelingsbedreiging op dit moment onvoldoende bescherming krijgen. De gecertificeerde instellingen, die hier namens de overheid verantwoordelijk voor zijn, kunnen hun wettelijke opdracht onvoldoende uitvoeren. Factoren die hierin een rol spelen zijn de zwaarte van de doelgroep, personeelstekorten, verloop en verzuim, onvoldoende direct inzetbare, passende hulp en onvoldoende financiële zekerheid. De inspecties stellen vast dat deze factoren een rol spelen bij nagenoeg alle instellingen in de hele jeugdbeschermingsketen. Hierover brengen de inspecties, gelijktijdig met dit rapport, een signalement uit. De inspecties vinden de wijze waarop jeugdbescherming en jeugdreclassering nu wordt uitgevoerd niet acceptabel en zijn van oordeel dat door het Rijk, gemeenten en instellingen ingezette maatregelen en actieprogramma's hier op korte termijn geen adequaat antwoord op bieden.

Aanbevelingen

De inspecties onderkennen dat de in dit rapport geschetste problematiek uitstijgt boven de verantwoordelijkheid van een bestuurder van een (individuele) organisatie. Over de problematiek van de wachtlijsten en de personeelsproblematiek, die zich in de hele keten manifesteert, brengen de inspecties gelijktijdig met dit rapport een signalement uit. Dit signalement bevat aanbevelingen die gericht zijn aan de partners in de jeugdbeschermingsketen en hun opdrachtgevers.

De inspecties vragen in voorliggend rapport om maatregelen van bestuurders van de gecertificeerde instellingen, van gemeenten en van het Rijk. Onderstaande aanbevelingen zijn gericht op de in dit rapport genoemde factoren die de uitvoering van de wettelijke opdracht van de gecertificeerde instellingen belemmeren.

In verband met de complexiteit van de doelgroep:

- **Gecertificeerde instellingen en gemeenten:**
  Zorg ervoor dat jeugdbeschermers en jeugdreclasseerders voldoende zijn toegerust om met de problematiek van ouders om te gaan, waar relevant met gebruikmaking van expertise van en in samenwerking met bijvoorbeeld de GGZ en verslavingszorg.
- **Gecertificeerde instellingen en gemeenten:**
  Neem maatregelen die ertoe leiden dat jeugdbeschermers en jeugdreclasseerders voldoende tijd en ruimte hebben om hun werk te kunnen doen. Neem hierbij de toegenomen complexiteit van de problematiek van ouders en kinderen die met jeugdbescherming te maken hebben in acht.
- **Gecertificeerde instellingen:**
  Maak aan opdrachtgevers expliciet wat er aan jeugdhulpvoorzieningen nodig is om kinderen die in hun ontwikkeling worden bedreigd te beschermen en te helpen om zo te kunnen voldoen aan de wettelijke opdracht van zowel de gemeenten als de gecertificeerde instellingen.

In verband met de problemen op de arbeidsmarkt:

- **Gemeenten:**
  Zorg voor passende maatschappelijke en financiële waardering voor jeugdbeschermers en jeugdreclasseerders. Zoals de inspecties ook in het signalement 'Jeugdbeschermingsketen in gevaar' benoemen, vergt het deskundigheid, vakmanschap en professionele ruimte om ouders en jeugdigen te motiveren voor hulp voor henzelf en voor hun kinderen, deze hulp te organiseren en om soms ingrijpende keuzes te maken die nodig zijn om de veiligheid van een kind te herstellen. Professionals die dit werk aandurven en aankunnen, verdienen hier erkenning én financiële en immateriële waardering voor. Zorg ervoor dat deze waardering er komt, zodat de meest deskundige, competente en ervaren jeugd-professionals (duurzaam) kiezen voor een baan in de jeugdbeschermingsketen.
- **Gecertificeerde instellingen:**
  Zet de inspanningen om deskundig en competent personeel te werven en te behouden onverminderd voort, maak gebruik van elkaars ervaringen en ideeën op dit punt.

In verband met de beschikbaarheid en tijdige inzet van passende hulp:

- **Gecertificeerde instellingen en gemeenten:**
  In de Jeugdwet staat de verplichting dat de gecertificeerde instelling overlegt met de gemeente op casusniveau over welke jeugdhulp aangewezen is. Dit verplichte overleg is bedoeld zodat de gecertificeerde instelling op de hoogte is van het ingekochte hulpaanbod. Voorkom dat deze verplichting vertraging van de inzet van de benodigde hulp veroorzaakt, bijvoorbeeld als overeenstemming uitblijft. Voorop staat dat de gecertificeerde instelling bepaalt welke hulp een jongere nodig heeft en dus ingezet moet worden. De jeugdbeschermers en jeugdreclasseerders hebben de (wettelijke) verantwoordelijkheid om veilige, doeltreffende, doelmatige en cliëntgerichte hulp in te zetten. Hierbij geldt overigens dat voor jeugdhulp die rechtstreeks voortvloeit uit een strafrechterlijke beslissing geen wettelijke verplichting tot overleg met de gemeente is.
- **Gecertificeerde instellingen en gemeenten:**
  Onderzoek de mogelijkheden om eerder, dat wil zeggen vóór de fase van multidisciplinaire besluitvorming bij de gecertificeerde instelling, in samenwerking met gezin, zorgaanbieders en financier gezamenlijk te komen tot een besluit over passende hulp (al dan niet in de vorm van maatwerk).
- **Gecertificeerde instellingen:**
  Heb in gesprek met gemeenten over de benodigde hulp op casusniveau scherp dat jeugdbeschermers en jeugdreclasseerders de (wettelijke) verantwoordelijkheid hebben om veilige, doeltreffende, doelmatige en cliëntgerichte hulp in te zetten en maak – indien snelle overeenstemming uitblijft – gebruik van de doorzettingsmacht die bij deze eindverantwoordelijkheid hoort.
- **Gecertificeerde instellingen en gemeenten:**
  Zorg ervoor dat rechterlijke uitspraken worden uitgevoerd. Dit betekent dat de gemeente zorgt voor tijdige beschikbaarheid van deze opgelegde jeugdhulp en dat de gecertificeerde instellingen de gemeenten informeren over problemen hierbij. Denk bijvoorbeeld met de jeugdbeschermer of jeugdreclasseerder mee om maatwerk mogelijk te maken. Zodat door kinderrechters en/of jeugdbeschermers en jeugdreclasseerders noodzakelijk geachte hulp, zonder vertraging beschikbaar komt.
- **Gemeenten:**
  Stel verwijzingen of indicaties van jeugdbeschermers of jeugdreclasseerders niet ter discussie. Het overleg dat op casusniveau plaatsvindt over de noodzakelijke hulp mag niet zijn ingegeven door (financiële) tekorten.

In verband met het ontbreken van financiële zekerheid van de gecertificeerde instellingen:

- **Gemeenten:**
  Zorg voor voldoende financiële zekerheid voor de gecertificeerde instellingen, zodanig dat de beschermings- en jeugdreclasseringstaak adequaat kan worden uitgevoerd en de instellingen voldoende bestaanszekerheid hebben.
- **Gecertificeerde instellingen:**
  Maak duidelijk wat nodig is aan kennis, competenties, tijd en ruimte van jeugdbeschermers en jeugdreclasseerders en de hierbij behorende financiële middelen om de beschermings- en jeugdreclasseringstaak adequaat te kunnen uitvoeren.
- **Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Minister voor Rechtsbescherming:**
  Zorg voor een financieringssystematiek die ertoe leidt dat de gecertificeerde instellingen hun verantwoordelijkheid daadwerkelijk kunnen waarmaken.

1 Inleiding

Dit rapport gaat over kinderen met een kinderbeschermingsmaatregel en jongeren met een jeugdreclasseringsmaatregel.

Kinderen met een kinderbeschermingsmaatregel zijn kinderen die ernstig in hun ontwikkeling worden bedreigd. Hun ouders zijn niet in staat om hen de bescherming te bieden die nodig is om gezond en veilig te kunnen opgroeien, ook niet met steun van het sociale netwerk en hulpverlening.

In deze gezinnen spelen vaak meerdere problemen. Het gaat bijvoorbeeld om ouders met psychiatrische problematiek en/of verslavingsproblematiek, ouders met een verstandelijke beperking, huisvestings- en financiële problemen. Het gaat om getraumatiseerde ouders en kinderen als gevolg van huiselijk geweld, seksueel misbruik, of een langdurige vechtscheiding van ouders. Het gaat om kinderen in gezinnen die vaak al – bijvoorbeeld via de wijkteams - hulp in het vrijwillig kader hebben ontvangen.

Maar vrijwillige hulpverlening helpt deze gezinnen niet genoeg, of ouders accepteren deze hulp niet. Pas als alle mogelijkheden in het vrijwillig kader zijn uitgeput, komt het tot een kinderbeschermingsmaatregel, nadat ook de kinderrechter heeft bepaald dat hulp in het vrijwillig kader ontoereikend is gebleken en er geen afdoende alternatieven meer zijn. De overheid draagt de verantwoordelijkheid om deze kinderen te beschermen tegen de bedreigingen in hun gezonde en veilige ontwikkeling, omdat ouders dit niet kunnen of omdat zij zelf de bedreiging vormen.

Dit rapport gaat ook over kinderen met een jeugdreclasseringsmaatregel. Ook de problematiek van deze kinderen en hun ouders is vaak complex, waardoor deze kinderen dringend zorg en ondersteuning nodig hebben. Hiertoe legt een kinderrechter een jeugdige een jeugdreclasseringsmaatregel op. De overheid draagt de verantwoordelijkheid voor de begeleiding van deze jeugdige, gericht op het voorkomen van recidive, de re-integratie en het borgen van de veiligheid van de jeugdige en zijn omgeving.

De urgentie is groot als de kinderrechter, nadat de situatie meerdere malen is onderzocht en er feitelijk geen hulp tot stand is gekomen, een kinderbeschermingsmaatregel uitspreekt. De overheid grijpt in de privélevens van deze gezinnen in om de ontwikkelingsbedreiging van kinderen op te heffen, respectievelijk te voorkomen dat een jeugdige recidiveert in zijn strafbare gedrag. Deze urgentie maakt het noodzakelijk dat een kinderbeschermings- of jeugdreclasseringsmaatregel op integrale, deskundige wijze en zonder vertraging wordt uitgevoerd. De noodzakelijke hulp moet onmiddellijk kunnen starten.

1.1 Aanleiding voor het toezicht

Zowel via berichten in de media als bij de inspecties zelf kwamen in de eerste maanden van 2019 actuele signalen binnen over de jeugdbescherming en jeugdreclassering. Uit deze signalen kwam het beeld naar voren dat de gecertificeerde instellingen voor jeugdbescherming en jeugdreclassering er niet of met de grootste moeite in slagen om hun kerntaken adequaat uit te voeren, omdat de randvoorwaarden niet op orde zijn of in- of externe factoren dit verhinderen.

Het betreft signalen over de tijdige inzet van jeugdbescherming en jeugdreclassering, (duurzame) beschikbaarheid van professionals, continuïteit van de hulpverlening, toerusting, expertise en ervaring van de professionals, beschikbare tijd om passende hulp te realiseren (en hierbij passende caseload), klachtprocedures (bij vechtscheidingen), wachtlijsten bij gespecialiseerde zorg voor kinderen en volwassenen.

Meldingen en signalen over jeugdbescherming en jeugdreclassering

Verplichte meldingen betrokkenheid gecertificeerde instellingen

In de eerste helft van 2019 ontvingen de IGJ en IJenV 58 verplichte meldingen waar een GI bij betrokken was. In het kader van dit onderzoek heeft een inhoudelijke analyse van de meldingen van de zeven bij dit onderzoek betrokken gecertificeerde instellingen plaatsgevonden. In 24% van de meldingen van deze zeven gecertificeerde instellingen is sprake van knelpunten in de (tijdige) beschikbaarheid van jeugdbescherming en passende jeugdhulp. Hierbij ging ruim de helft (58%) over de beschikbaarheid van de jeugdbescherming en de overige 42% over de beschikbaarheid van passende hulp.

Signalen van burgers over de gecertificeerde instellingen

In de eerste helft van 2019 zijn 229 signalen door burgers afgegeven over een gecertificeerde instelling bij de IGJ. In het kader van dit onderzoek heeft een inhoudelijke analyse plaatsgevonden. In 23% van alle signalen, over de zeven bij dit onderzoek betrokken gecertificeerde instellingen, is sprake van knelpunten in de tijdige beschikbaarheid van jeugdbescherming / passende jeugdhulp. Het betreft signalen over vertrek van gezinsvoogden, meerdere wisselingen, langdurig geen vaste gezinsvoogd, niet reageren, geen bericht over nieuwe gezinsvoogd, niet komen tot samenwerking, jonge, onervaren jeugdbeschermers, stagnatie door langdurige ziekte, het niet van de grond komen van hulpverlening, geen hulp voor de kinderen.

Signalen van kinderrechters

Kinderrechters constateren dat er regelmatig geen of niet tijdig een gezinsvoogd beschikbaar is: de kinderrechters van de Rechtbank Noord-Nederland gaven hierover een signaal af aan de inspecties en de kinderrechters gaven een signaal af in de media (RTL-nieuws, 06-08-2019) waarin verwezen wordt naar tientallen (geanonimiseerde) uitspraken die online zijn gezet (www.rechtspraak.nl).

Uit publieksjaarverslag AKJ 2018

De grootste groep cliënten (39%) die beroep doet op vertrouwenswerk heeft vragen of klachten over de gecertificeerde instellingen. Dit aandeel is ten opzichte van 2017 met 9% gestegen.
Trend bij gecertificeerde instellingen: ‘Er is regelmatig geen of niet tijdig een gezinsvoogd beschikbaar. Er zijn gevallen waar dit ruim een half jaar duurt. Dit is in strijd met de ingrijpende beslissing voor ouders/verzorger en kinderen van een uitspraak van een rechter tot ondertoezichtstelling. Ook is er veelvuldig sprake van te frequente wisselingen van gezinsvoogden. Regelmatig komt het voor dat er geen hulp geregeld kan worden voor kinderen, omdat de gezinsvoogd het te druk heeft en teveel zaken onder zich heeft. Zorgelijk is het dat er nog steeds signalen zijn van kinderen/jongeren die onder voogdij staan, en dus volledig afhankelijk zijn van de voogd (geen jaarlijkse toetsing door kinderrechter meer) en waar de voogd niet beschikbaar/bereikbaar is, waardoor essentiële zaken voor deze kinderen niet geregeld worden.’

De berichten en signalen zijn van dien aard, dat de inspecties hun toezicht in 2019 hebben gericht op de vraag of de gecertificeerde instellingen er op dit moment in slagen om hun wettelijke kerntaken te vervullen: de kinderen te beschermen die ernstig in hun ontwikkeling worden bedreigd en te voorkomen dat kinderen recidiveren in strafbaar gedrag.

In het huidige tijdperk van integraliteit en samenwerking is het succes van de uitvoering van de jeugdbeschermings- en jeugdreclasseringstaak niet toe te schrijven aan één afzonderlijke professional of instelling. Om de onveiligheid voor een kind structureel te kunnen opheffen, is het nodig om integraal in te zetten op alle problemen die de bedreiging in stand houden (waaronder problematiek van ouders, zoals bijvoorbeeld schulden of psychische problematiek van ouders). Het slagen ervan hangt mede af van het samenspel van opdrachtgevers, (zorg)instellingen en professionals die een rol hebben in het vervullen van deze taken en hoe in gezamenlijkheid op de uitvoering wordt gestuurd. De inspecties hebben in dit toezicht dan ook aandacht besteed aan alle factoren die een rol spelen bij de uitvoering van de wettelijke kerntaken.

1.2 Onderzoeksmethode

Het toezicht is uitgevoerd bij zeven van de in totaal zestien gecertificeerde instellingen voor jeugdbescherming en jeugdreclassering. De inspecties hebben een selectie gemaakt van instellingen, waarmee een goed beeld ontstaat van de sector (gespreid over het land, instellingen die regionaal werken en één instelling die landelijk werkt, instellingen die met name in grootstedelijke gebieden werken en instellingen die voor meerdere (kleinere) gemeenten werken). Een aantal instellingen waar op het moment van het onderzoek al een toezichttraject liep is niet meegenomen in dit toezicht. De bevindingen uit dit toezicht zijn getoetst aan de lopende of recentelijk afgeronde toezichttrajecten van de inspecties.

De inspecties verwachten dat de bestuurders van de gecertificeerde instellingen zelf zicht houden op de uitvoering van de wettelijke taken. De inspecties verwachten dat de bestuurder een duidelijk beeld heeft van de mate waarin de instelling in staat is om kinderen met een maatregel te beschermen, respectievelijk te begeleiden en toezicht op hen te houden. De inspecties hebben dan ook allereerst in een gesprek aan de bestuurders gevraagd te reflecteren op de vraag in hoeverre de instelling erin slaagt de wettelijke taken te vervullen en welke factoren hierbij een rol spelen. Ter verificatie en verdieping hebben de inspecties gegevens opgevraagd (verzuim, verloop, realisatie wettelijke termijnen). Daarnaast zijn de inspecties in gesprek gegaan met zes tot acht professionals per gecertificeerde instelling. Deze gesprekken dienden ter verificatie en validatie van de bevindingen. In de gesprekken is ook aandacht besteed aan voorbeelden (best practices en illustraties van knelpunten) ter inhoudelijke verrijking van de knelpunten. Alle gespreksverslagen zijn ter correctie van feitelijke onjuistheden voorgelegd aan de gesprekspartners. De bestuurders hebben per instelling een overkoepelend verslag van bevindingen ontvangen waarop zij konden reageren.

De inspecties hebben zich bij de start van het toezicht gerealiseerd dat de gecertificeerde instellingen onder moeilijke omstandigheden hun taken vervullen. Het doel van dit toezicht was niet om reeds bekende tekortkomingen in de uitvoering van de wettelijke taken (zoals genoemd onder de aanleiding van het toezicht) te constateren, maar deze zijn genomen als vertrekpunt. De insteek van dit toezicht was ook niet om de kwaliteit van de uitvoering bij de individuele instellingen te toetsen. De insteek was wél om te analyseren welke onderliggende factoren van invloed zijn op de uitvoering van jeugdbescherming en jeugdreclassering. De inspecties hebben voorafgaand aan dit toezicht naar de gecertificeerde instellingen gecommuniceerd dat zij aan de uitkomsten van dit toezicht geen vervolgacties uit het interventiebeleid verbinden, tenzij ernstige onverwachte tekortkomingen zouden worden vastgesteld.

2 Jeugdbescherming en jeugdreclassering

Dit hoofdstuk geeft allereerst op hoofdlijnen weer wat jeugdbescherming, jeugdreclassering en preventieve jeugdbescherming is en wat de wettelijke grondslag voor deze taken van de gecertificeerde instellingen is.

2.1 Wat is jeugdbescherming?

Jeugdbescherming is het namens de overheid beschermen van kinderen die in hun gezonde en veilige ontwikkeling worden bedreigd. Afdeling 4 van het Burgerlijk Wetboek regelt een zogenaamde ondertoezichtstelling en de uithuisplaatsing van een kind als dit noodzakelijk wordt geacht om het kind te beschermen. Artikel 254, eerste lid: '*Indien een minderjarige zodanig opgroeit, dat zijn zedelijke of geestelijke belangen of zijn gezondheid ernstig worden bedreigd, en andere middelen ter afwending van deze bedreiging hebben gefaald of, naar is te voorzien, zullen falen, kan de kinderrechter hem onder toezicht stellen van een [gecertificeerde instelling voor jeugdbescherming en jeugdreclassering]*'. Hoewel de ouders verantwoordelijk blijven voor het kind, zijn zij verplicht mee te werken aan de adviezen en afspraken van de gezinsvoogd. De overheid grijpt hiermee direct in de rechten van de ouders in. De overheid neemt de verantwoordelijkheid van ouders (gedeeltelijk) over om de veiligheid en ontwikkeling van het kind zeker te stellen, te zorgen voor herstel en de bedreiging weg te nemen.

Cijfers

In 2018 hadden ruim 40.000 jeugdigen in Nederland een kinderbeschermingsmaatregel. Hiervan waren bijna 30.000 kinderen onder toezicht van een gecertificeerde instelling. Ruim 11.500 kinderen hebben een (gezagsbeëindigende) voogdijmaatregel[1]. De aantallen ondertoezichtstellingen en voogdijmaatregelen zijn sinds de inwerkingtreding van de Jeugdwet in 2015 nagenoeg stabiel gebleven:

Jaar	OTS[2]	Voogdij
2015	32.695	10.685
2016	29.960	11.395
2017	29.160	11.595
2018	29.550	11.665

Het percentage kinderen met een kinderbeschermingsmaatregel betreft grofweg 1% van alle kinderen in Nederland. Kinderen die jeugdbescherming krijgen, vormen zo'n 8% van alle kinderen die jeugdhulp krijgen.

1 Centraal Bureau voor de Statistiek
2 Ondertoezichtstelling

Afdeling 5 van het Burgerlijk Wetboek regelt de beëindiging van het ouderlijk gezag. In artikel 266 staat beschreven op welke gronden de rechtbank het gezag van ouders kan beëindigen. Kernbegrippen hierin zijn dat de minderjarige in zijn ontwikkeling ernstig wordt bedreigd en de ouders niet in staat zijn de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding te dragen binnen een aanvaardbaar te achten termijn. Ook kan de rechtbank het ouderlijk gezag beëindigen als de ouder het gezag misbruikt.

Na een gezagsbeëindiging kan de voogdij bij een natuurlijk persoon worden belegd of bij de overheid. In de laatste situatie neemt de overheid de verantwoordelijkheid volledig over. De voogd is dan de wettelijk vertegenwoordiger met het gezag. Hij of zij is verantwoordelijk voor de verzorging en de opvoeding totdat het kind achttien jaar is en daarmee volgens de wet volwassen wordt. De voogd let erop dat een kind een goede dagelijkse verzorging en

opvoeding krijgt en dat het zich kan ontwikkelen. Ook helpt de voogd bij het nemen van belangrijke beslissingen. Hij of zij is niet alleen vraagbaak en adviseur, maar ook de officiële vertegenwoordiger bij bijvoorbeeld het openen van een bankrekening, de inschrijving op een (andere) school of als er een besluit moet worden genomen over een belangrijke medische behandeling.

2.2 Wat is jeugdreclassering?

Jongeren in de leeftijd van 12 tot 23 jaar die worden verdacht van het plegen van een strafbaar feit of die hiervoor zijn veroordeeld kunnen jeugdreclassering opgelegd krijgen. Jeugdreclassering is gericht op het voorkomen van recidive, de re-integratie van jongeren en het borgen van de veiligheid van de jongeren en de omgeving. Aan jeugdreclassering zijn (bijzondere) voorwaarden verbonden. Bijvoorbeeld een verbod op het gebruik van verdovende middelen of alcohol, de verplichting naar school te gaan volgens het lesrooster, niet met bepaalde personen om te gaan of om tussen bepaalde tijdstippen thuis te zijn. Het is de taak van jeugdreclassering om toezicht te houden op naleving van deze voorwaarden en de jongere te begeleiden bij het behalen van gestelde doelen. Dat is van belang voor het toekomstperspectief van de jongere.

Wetboek van Strafrecht, artikel 77a regelt dat de rechter aan een gecertificeerde instelling als bedoeld in artikel 1.1 van de Jeugdwet, of, in bijzondere gevallen en na overleg met een dergelijke rechtspersoon, aan een particulier persoon, opdracht kan geven toezicht te houden op de naleving van de voorwaarden en de veroordeelde ten behoeve daarvan te begeleiden.
Een jongere kan naast een jeugdreclasseringsmaatregel ook een kinderbeschermingsmaatregel hebben.

Cijfers
In 2018 hadden ruim 9.000 jeugdigen een jeugdreclasseringsmaatregel.

Jaar	JR-maatregel
2015	11.150
2016	10.680
2017	10.135
2018	9.360

2.3 Wat is preventieve jeugdbescherming?

Naast de formele jeugdbescherming, wordt de expertise van de gecertificeerde instellingen tevens in het vrijwillige kader ingezet. Ook dan is het doel de kinderen te beschermen, maar daarbij een maatregel zo veel mogelijk te voorkomen. De begeleiding is niet vrijblijvend, omdat het uitgangspunt is dat daar waar kinderen bedreigd worden in hun ontwikkeling of hun veiligheid in het geding is, dit omgebogen moet worden. Kenmerkend is dat aan de toepassing van preventieve jeugdbescherming geen onderzoek of uitspraak van een rechter vooraf is gegaan. Er zijn echter wel voorwaarden voor ouders aan verbonden omdat geboden hulp niet vrijblijvend is. Vaak is preventieve jeugdbescherming de laatste kans om een kinderbeschermingsmaatregel te voorkomen.[3] Landelijke cijfers over preventieve jeugdbescherming, uitgevoerd door de gecertificeerde instellingen ontbreken.

2.4 Gecertificeerde instellingen voor jeugdbescherming en jeugdreclassering

Sinds 2015 dragen gemeenten de verantwoordelijkheid voor een kwalitatief en kwantitatief toereikend aanbod van jeugdbescherming en jeugdreclassering. Nederland kent 16 gecertificeerde instellingen voor jeugdbescherming en jeugdreclassering. Dit zijn de bevoegde instanties voor het uitvoeren van kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering, doordat zij gecertificeerd zijn door het Keurmerk Instituut (KMI, zie kader). De gemeenten kopen jeugdbescherming en jeugdreclassering bij de gecertificeerde instellingen in. Twee instellingen hebben een specifieke doelgroep en werken verspreid over het land. De overige hebben instellingen een beperkter werkgebied.

3 Nederlands Jeugdinstituut

De gecertificeerde instellingen voor jeugdbescherming en jeugdreclassering

Briedis jeugdbeschermers
Jeugdbescherming Regio Rotterdam
Bureau Jeugdzorg Limburg
Jeugdbescherming West
De Jeugd- & Gezinsbeschermers
Leger des Heils Jeugdbescherming en Reclassering
Jeugdbescherming Brabant
Regiecentrum Bescherming en Veiligheid
Jeugdbescherming Gelderland
Samen Veilig Midden Nederland
Jeugdbescherming Noord
Stichting Intervence
Jeugdbescherming Overijssel
William Schrikker Jeugdbescherming en Jeugdreclassering
Jeugdbescherming Regio Amsterdam
Jeugd Veilig Verder

De Jeugdwet schrijft voor dat een instelling die na 1 januari 2015 in opdracht van de gemeente de jeugdbescherming en jeugdreclassering uit wil voeren daartoe gecertificeerd moet zijn. Het Keurmerkinstituut voert deze certificering uit. De normen waaraan deze instellingen moeten voldoen zijn door het Ministerie van Justitie en Veiligheid in samenspraak met de VNG en het werkveld gezamenlijk geformuleerd in het Normenkader ten behoeve van certificering van uitvoerende organisaties in jeugdbescherming en/of jeugdreclassering (JB/JR). De richtlijnen voor de certificerende instelling zijn opgenomen in het Certificatieschema voor toetsing van het kwaliteitsmanagementsysteem van uitvoerende organisaties voor Jeugdbescherming en Jeugdreclassering en zijn vastgelegd in een ministeriële regeling.

De opdracht aan de gecertificeerde instellingen voor jeugdbescherming en jeugdreclassering op basis van de Jeugdwet is om te bepalen welke hulp het kind nodig heeft om gezond en veilig op te groeien, te groeien naar zelfstandigheid en voldoende zelfredzaam te zijn en maatschappelijk te participeren. De in te zetten hulp moet verantwoord zijn, waaronder wordt verstaan hulp van goed niveau die in ieder geval veilig, doeltreffend, doelmatig en cliëntgericht wordt verleend en die is afgestemd op de reële behoefte van de jeugdige of ouder.

De Jeugdwet vraagt verder dat de gecertificeerde instelling zich op zodanige wijze organiseert, zich kwalitatief en kwantitatief zodanig voorziet van personeel en materieel en zorgdraagt voor een zodanige verantwoordelijkheidstoedeling, dat een en ander leidt of redelijkerwijs moet leiden tot verantwoorde hulp.

3 Uitvoering van de jeugdbescherming en jeugdreclassering

In dit hoofdstuk beantwoorden de inspecties de vraag in hoeverre de gecertificeerde instellingen voor jeugdbescherming en jeugdreclassering er op dit moment in slagen om de wettelijke kerntaken uit te voeren. Achtereenvolgens wordt in het hoofdstuk aandacht besteed aan de huidige praktijk van het werken met instroomlijsten en 'minimale inzet' bij aanvang van en tijdens de uitvoering van de maatregelen. Vervolgens stellen de inspecties aan de orde dat de noodzakelijke hulp niet tijdig kan worden ingezet. Tot slot besteedt dit hoofdstuk aandacht aan de wisselende kwaliteit van regie, monitoring en evaluatie van de veiligheid van het kind en de effectiviteit van de hulp.

3.1 Instroomlijsten en werken met 'de minimale variant', normtijden worden niet gehaald

Gecertificeerde instellingen werken met een minimale variant bij de uitvoering van de wettelijke kerntaken en/of met een zogenaamde instroomlijst. In de minimale variant of als de kinderen op een instroomlijst staan, is er zicht op de veiligheid van deze kinderen en wordt ingegrepen bij acute veiligheidsrisico's. Feitelijk gebeurt er niets om de ontwikkelingsbedreiging op te heffen. Werken met instroomlijsten en 'de minimale variant' leidt ertoe dat jeugdbeschermers en jeugdreclasseerders in de beginfase onvoldoende contact kunnen maken met het gezin om de reële behoefte van ouders en kinderen in kaart te brengen. Normtijden voor het eerste contact en voor het maken van een plan van aanpak worden niet gehaald, waardoor het te lang duurt om te bepalen welke hulp moet worden ingezet.

> *'Eerlijk gezegd zet ik geen gezin met een gerust hart op een wachtlijst, of bij een instroomwerker. De instroommedewerker is een oplossing voor een probleem dat we hebben en klinkt nu bijna ideaal, maar dat is het helemaal niet.'*

De gecertificeerde instellingen hebben in april 2019 gezamenlijk werkafspraken gemaakt over hoe om te gaan met gezinnen waaraan geen vaste jeugdbeschermer of jeugdreclasseerder kan worden gekoppeld als gevolg van de problemen op de arbeidsmarkt. Op basis van aanmeldgegevens wordt een veiligheidsinschatting gemaakt aan de hand van een veiligheidschecklist. Vervolgens stelt een medewerker bodemeisen op. Op basis van de aanmeldreden en de veiligheidscheck worden gezinnen wekelijks geprioriteerd. De contactpersoon neemt maandelijks contact op met de gezinnen op de instroomlijst om de veiligheid te checken. Instellingen gaan verschillend met de lijsten om: soms gaat het kind van de instroomlijst af als een (papieren) inschatting van de veiligheid is gemaakt. Andere instellingen halen een kind pas van de lijst als de maatregel methodegetrouw en met een vaste jeugdbeschermer wordt uitgevoerd.
Betrouwbare cijfers zijn hierdoor niet beschikbaar. Maar een conservatieve schatting is dat in de zomer van 2019 tussen de 500-600 kinderen op een instroomlijst stonden, bij de onderzochte zeven van de in totaal 16 gecertificeerde instellingen.
Dit zijn kinderen zonder vaste jeugdbeschermer of jeugdreclasseerder. De omvang van de instroomlijsten varieert tussen de instellingen. Het betreft een momentopname die geen beeld geeft van het totale aantal kinderen dat heeft moeten wachten op de uitvoering van de maatregel. Ook ontbreken harde cijfers over hoe lang een kind op een instroomlijst staat. Meest gehoord is een inschatting van 'enkele maanden'.

Naar schatting 60% van de kinderen met een maatregel wordt niet tijdig gezien. Normtijden voor het eerste contact (binnen vijf werkdagen) worden niet gehaald. Het percentage van de zaken waarin dit wel lukt varieert per instelling van 14% tot 62,5% bij jeugdbescherming en van 17,5% tot 52,5% voor jeugdreclassering. Eén bestuurder noemt dat de normtijden bij jeugdbescherming en jeugdreclassering in de praktijk geen issue zijn, omdat in ongeveer 90% van de gevallen al contact is met het gezin of met de jeugdige in het kader van preventieve jeugdbescherming. De professionals nuanceren dat er dan vaak een (lange) periode geen contact is geweest met het gezin, als gevolg van een vertrouwensbreuk na de melding en/of vanwege de wachttijd bij en het onderzoek door de Raad voor de Kinderbescherming. Hierdoor is na het uitspreken van de ondertoezichtstelling opnieuw contact nodig om de relatie met het gezin aan te gaan.Naar schatting 50% van de plannen van aanpak wordt niet tijdig gemaakt. Ook dit betreft een conservatieve schatting; de aangeleverde data zijn niet eenduidig en een aantal instellingen werkt met ruimere normen dan de wettelijke termijnen.

Jeugdbeschermers en jeugdreclasseerders zijn gehouden aan een termijn van vijf werkdagen waarbinnen het eerste contact plaatsvindt tussen de jeugdzorgwerker en de minderjarige en de met het gezag belaste ouders (artikel 4.2.2. van de Jeugdwet), nadat de gecertificeerde instelling is belast met de uitvoering van de ondertoezichtstelling of jeugdreclassering en hiervan in kennis is gesteld. De achterliggende gedachte bij deze termijn is het gegeven dat de kinderrechter een maatregel heeft uitgesproken omdat hij ernstige zorgen heeft over de minderjarige en dat het schadelijk is als er niet op een korte termijn passende, gedwongen hulp wordt ingeschakeld.
De wettelijke termijn voor een plan van aanpak voor jeugdbescherming en jeugdreclassering is zes weken (art. 4.5 van de Jeugdwet). In het plan is op basis van de probleemanalyse uitgewerkt welke hulp voor ouders en kinderen nodig is om de bedreiging van de gezonde en veilige ontwikkeling van het kind op te heffen of in geval van jeugdreclassering recidive te voorkomen. Het plan komt in overleg met het gezin tot stand.

Het percentage waarin de instelling er wel in slaagt om een plan van aanpak binnen de wettelijke termijn op te stellen varieert per instelling van 13% voor jeugdbescherming en jeugdreclassering tot 67% voor jeugdbescherming en 28% voor jeugdreclassering. Een aantal instellingen houdt ook de termijn voor het maken van een veiligheidsplan bij (met bodemeisen voor acute of actuele veiligheid), wat bij ruim 67% respectievelijk bijna 100% van de gezinnen wordt gerealiseerd.

'Het risico bestaat dat schijnveiligheid gecreëerd wordt. Niet alleen de veiligheidscheck moet worden ingevuld, maar je moet ook een paar keer over de vloer zijn geweest bij cliënten. Het begint echt bij de cliënt op de bank.'

Er zijn instellingen die kiezen voor een minimale variant bij de uitvoering van een maatregel en alleen het hoogstnoodzakelijke doen om de actuele veiligheid te realiseren. Het samen met het gezin werken aan structurele veiligheid komt op het tweede plan. Andere instellingen kiezen ervoor om methodegetrouw te werken en bewaken ook de voorwaarden die nodig zijn voor een goede uitvoering van de maatregel. Dit leidt ertoe dat de wacht-/instroomlijsten groter zijn.

'Als je caseload te groot is, dan ga je alleen inhaken waar het op dat moment onveilig is. En waar je denkt: 'ik moet even iets sturing geven en dan is het goed, daar heb je geen tijd voor. Dus je gaat in je eigen caseload prioriteren en dat is niet goed'.

3.2 De noodzakelijke hulp wordt niet tijdig ingezet

Jeugdbeschermers en jeugdreclasseerders slagen er niet of met de grootste moeite in om de noodzakelijke hulp tijdig in te zetten. Juist voor de kinderen en gezinnen met de meest complexe en zware problematiek is de noodzakelijke hulp niet of niet tijdig beschikbaar. Gewerkt wordt met noodverbanden en 'second, third of fourth best' oplossingen.

Jeugdbeschermers slagen er niet of met de grootste moeite in om de hulp in te zetten die nodig is om de ontwikkelingsbedreiging van het kind op te heffen. De hulp is niet beschikbaar, het aanbod is onvoldoende vraaggericht, wordt niet geleverd in de vorm van maatwerk, of het kost erg veel tijd om de hulp te organiseren. Jeugdbeschermers en jeugdreclasseerders zijn hierdoor een groot deel van hun tijd bezig met het organiseren van de noodzakelijke hulp; tijd die zij niet kunnen besteden aan contact met het kind, diens ouders of het netwerk van het gezin. Ook na de inspanningen van de jeugdbeschermer komt het voor dat een kind of gezin op een wachtlijst bij een zorgaanbieder terecht komt, waardoor feitelijk niets aan de situatie verandert of deze verslechtert. Het ontbreken van passende hulp leidt ertoe dat het hulpverlenings-proces na het maken van het plan van aanpak tot stilstand komt.

De hulp die vervolgens wordt ingezet is volgens de professionele inschatting van jeugdbeschermers, jeugdreclasseerders en gedrags-wetenschappers vaak de 'second, third of fourth best' optie. Dit geldt juist voor de kinderen en hun gezinnen met de meest complexe problematiek en de grootste veiligheidsrisico's. Wat betreft de kwaliteit van de ingezette hulp ervaren de gecertificeerde instellingen dat deze tekortschiet. Dit komt doordat ook zorgaanbieders te maken hebben met de tekorten op de arbeidsmarkt en zij hierdoor noodgedwongen professionals in dienst hebben die niet voldoende zijn toegerust voor het werken met - bijvoorbeeld - kinderen met ernstige gedragsproblemen.
In de meeste regio's is de beschikbaarheid van hulp voor jeugd-reclasseringscliënten iets minder nijpend. Wel genoemd is het knel-punt van onvoldoende plekken voor beschermd wonen. Eén instelling noemt een tekort aan ingekochte trajecten voor jeugdreclassering.

'Ik weet ook dat ik soms overwegingen maak waarbij alles in me zegt "dit kan niet langer op deze manier", maar ik weet ook dat als we nu zouden kiezen om een machtiging uithuisplaatsing aan te vragen, het kind of de kinderen van noodbed naar noodbed gaan. Dan vraag ik me af wat is de regen en wat is de drup. Dan maak ik soms de keuze met mijn team 'we doen het niet', want dan durf ik niet te zeggen dat de oplossing die we hebben niet erger is dan de kwaal.'

Hoofdstuk 5 bevat een nadere analyse over het ontbreken van de beschikbaarheid van passende hulp.

3.3 Kwaliteit regievoering, monitoring en evaluatie vaak niet voldoende

De mate waarin de regievoering, monitoring en evaluatie van de ingezette hulp plaatsvindt verschilt per gecertificeerde instelling en is afhankelijk van de keuzes die zijn gemaakt ('methodegetrouw werken' of 'minimale inzet').

'In een gesprek met een voogdijpupil vroeg de voogd of een afspraak de dag erna mogelijk was. Het meisje gaf aan dat dat niet kon, omdat ze haar diploma-uitreiking had. De voogd wist niet dat het meisje geslaagd was. 'Zo wil ik niet werken' voegt de voogd toe. 'Haar ouders zijn op afstand en reageren niet adequaat en door alle drukte en al het regelwerk vergeet ik het ook, terwijl wij daar voor zijn'.

De jeugdbeschermer of jeugdreclasseerder moet de veiligheid en ontwikkeling van het kind volgen, regie voeren op de ingezette hulpverlening en monitoren of deze het gewenste effect heeft. Dit is van belang bij de uitvoering van jeugdreclassering en bij de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen waarbij een jeugdbeschermer de verantwoordelijkheid van ouders (gedeeltelijk) overneemt om de veiligheid en ontwikkeling van het kind zeker te stellen, te zorgen voor herstel en de bedreiging weg te nemen.

De wijze waarop de jeugdbeschermers en jeugdreclasseerders hun regievoerende taken uitvoeren verschilt sterk per gecertificeerde instelling. Waar de jeugdbeschermers van de ene gecertificeerde instelling methodegetrouw werken en periodiek de ingezette hulpverlening evalueren met het gezin en hulpverleners, wordt een casus bij een andere instelling meer losgelaten zodra de hulpverlening op gang is gekomen. Bij sommige gecertificeerde instellingen is het de werkwijze dat de jeugdbeschermer zich er zelf van vergewist dat de ingezette hulp van goede kwaliteit is en passend is bij het kind en zijn gezin en effect heeft. Op andere plekken wordt ervan uitgegaan dat de door de gemeente(n) ingekochte hulp van goede kwaliteit is en vindt geen extra controle plaats.

Jeugdbeschermers ervaren onder andere in voogdijzaken dat zij onvoldoende ruimte hebben om aandacht te besteden aan andere zaken dan het realiseren van een veilige plek voor het kind. Ook jeugdreclasseringszaken krijgen in de praktijk minder prioriteit dan jeugdbeschermingszaken met jonge kinderen. In vrijwel alle gesprekken met jeugdbeschermers en jeugdreclasseerders en gedragswetenschappers werd gezegd: 'we roeien met de riemen die we hebben'.
Knelpunten in de continuïteit van de regievoering ontstaan bij vertrek of (langdurig) verzuim van een jeugdbeschermer of jeugdreclasseerder. Eén van de onderzochte instellingen heeft berekend dat een gezin gemiddeld met ruim vier jeugdbeschermers te maken heeft. Cijfers hierover worden niet structureel door alle gecertificeerde instellingen bijgehouden.

'Het werk van een jeugdbeschermer bestaat uit contact, een band opbouwen, pas dan kun je praten. Het contact komt pas als je er regelmatig bent en doet wat je zegt. (...) Soms hebben gezinnen tien verschillende hulpverleners gehad. (...) De vele wisselingen zijn dramatisch voor het contact.'

4 Gevolgen voor kinderen en hun gezinnen

De inspecties beschrijven in dit hoofdstuk de gevolgen van de tekortkomingen bij de jeugdbescherming en jeugdreclassering. Die gevolgen zijn voor de kinderen en hun gezinnen zeer ernstig. Kinderen blijven langer dan gewenst in onveilige situaties, problematiek verergert waardoor zwaardere hulp noodzakelijk is.

Er wordt geen recht gedaan aan de urgentie van een kinderbeschermingsmaatregel wanneer deze niet direct wordt uitgevoerd. Een ondertoezichtstelling (OTS) is een zware maatregel en wordt alleen uitgesproken wanneer een kinderrechter van oordeel is dat er ernstige zorgen zijn om de minderjarige(n). Juist om die reden is het noodzakelijk dat een kinderbeschermings- of jeugdreclasseringsmaatregel op integrale, deskundige wijze en zonder vertraging wordt uitgevoerd. De noodzakelijke hulp moet onmiddellijk kunnen starten.

> *'Vroeger ging je kleren kopen met een pupil en dan voerde je gelijk mooie gesprekken. Of je ging op huisbezoek. Dat komt nu eigenlijk niet meer voor. Dat contact is zo ontzettend belangrijk. Als je nu in een gezin komt dan zeggen ze: "Wat kom je nu doen, je had hier een halfjaar geleden moeten zijn". Er is dan geen draagvlak meer. Je hebt continu het gevoel dat je achter de feiten aanloopt (brandjes blussen). Als je kinderen nu opzoekt, zeggen ze altijd: "Je hebt of moeilijke vragen, of slecht nieuws".'*

Kinderen en gezinnen zijn, vóór het uitspreken van de maatregel, met meerdere instanties geconfronteerd waar zij moeten wachten (zie 5.1). Dan wordt de maatregel uitgesproken, en begint het wachten opnieuw. Wachten op een jeugdbeschermer (die samen met het gezin bepaalt wat er nodig is) , vervolgens wachten op de inzet van juiste hulp. Omdat gezinnen moeten wachten op de noodzakelijk hulp wordt soms 'overbruggingshulp' ingezet. Hierdoor krijgen gezinnen te maken met nog meer instanties, hulpverleners en discontinuïteit.

Wachttijden bij zowel jeugdbescherming als bij de in te zetten vervolghulp, leiden er volgens jeugdbeschermers en jeugdreclasseerders toe 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. Verzuring treedt op bij gezinnen doordat er steeds weer een nieuwe jeugdbeschermer komt ('je bent de zoveelste') en het vertrouwen neemt af.

> *'Het weegt zwaar op het verantwoordelijkheidsgevoel en de ervaren werkdruk dat je als jeugdbeschermer de ontwikkelingsbedreiging niet oplost. Sterker nog, de ontwikkelingsbedreiging eerder vergroot omdat er niet adequaat ingegrepen kan worden.'*

De hoop die ouders hebben bij het uitspreken van een kinderbeschermingsmaatregel vanwege de gedrags- of agressieproblematiek van hun kind vervliegt als de benodigde hulp niet tot stand komt. De motivatie van ouders die is opgebouwd doordat een jeugdbeschermer of jeugdreclasseerder samen met hen aan een plan heeft gewerkt verdwijnt als de hulp waar zij samen achter staan, niet beschikbaar blijkt te zijn. Het is de opdracht van jeugdbeschermers en jeugdreclasseerders om de eigen kracht van kinderen en hun gezinnen te versterken, maar het vertrouwen dat hiervoor nodig is komt niet bij ouders en jeugdigen tot stand. Jeugdbeschermers en jeugdreclasseerders signaleren dat het opgebouwde draagvlak bij het gezin verdwijnt, problemen verergeren, dat het langer duurt voordat een maatregel kan worden afgesloten. Zij ervaren dat er meer doorplaatsingen zijn, meer crisissituaties, meer klachten, meer agressie. Gewerkt wordt met oplossingen die worden bestempeld als second, third of fourth best. De afweging is niet: 'wat draagt bij aan herstel en versterking van de eigen kracht van de jongere en van het probleemoplossend vermogen van gezin en sociale omgeving', maar 'wat is het minst schadelijk?'.

> *'Een jongere met een autisme spectrum stoornis die een zedendelict pleegt, krijgt geen passende hulp. Wat doet hij terwijl hij op de passende hulp wacht?'*

Professionals ervaren dit als zeer belastend, omdat zij ervaren zelf een rol te hebben in het in stand houden of verergeren van de problemen in een gezin doordat zij niet kunnen doen wat nodig is. Zij zien naast de directe gevaren voor de kinderen in de gezinnen ook maatschappelijke risico's.

De zorgen die er zijn omdat de noodzakelijke hulp niet wordt geboden zijn terug te zien in signalen van kinderrechters, die een OTS voor kortere termijnen uitspreken of een plan binnen twee weken eisen om een vinger aan de pols te houden of gebeurt wat is uitgesproken.[4] Of geen maatregel uitspreken omdat er toch geen jeugdbeschermer beschikbaar is.

'Dossiers worden opgepakt en weer neergelegd, waarop gezinnen zeggen: "Jij bent de zoveelste, de volgende".

Casuïstiek

Een gezin woonde in de maatschappelijke opvang. Moeder was verslaafd en zwanger van het vierde kind. Alle kinderen zijn verslaafd geboren. De vader van de jongste was ingetrokken in de maatschappelijke opvang. Er was af en aan sprake van huiselijk geweld, op dat moment niet. Het ging echt niet goed met de kinderen daar. Er was hulpverlening in het gezin, met veel stut en steun, die zei: 'Het is op het randje, het is per dag bekijken hoe het gaat.' We hebben als jeugdbescherming een onderzoek bij de Raad voor de Kinderbescherming aangevraagd. Elke dag hebben we op de wip gezeten, steeds was de vraag: kunnen we het nog een dag langer aankijken? Uiteindelijk zijn de kinderen uithuisgeplaatst, maar zij zijn de afgelopen vijf weken al driemaal verplaatst. We hebben heel erg geprobeerd met stutten en steun en de kinderen langer in die situatie gelaten. Als we een geschikte plek zouden hebben gehad, dan hadden we eerder ingegrepen.

Een kwetsbaar, getraumatiseerd kind met GGZ-problematiek heeft 24/7 één-op-één-begeleiding nodig. Het kind kan niet deelnemen aan de groepsactiviteiten in het gezinshuis en heeft dan aparte begeleiding nodig. De één-op-één-begeleiding werd gevonden in combinatie met een zorgboerderij, die onder een andere zorgaanbieder valt. Dit brengt extra handelingen voor de jeugdbeschermer met zich mee, de code blijkt niet te kloppen. De jeugdbeschermer is een jaar bezig geweest met het vinden van een passende plek voor dit kind.

Een kind moet naar een pleeggezin omdat het thuis niet veilig is. Er is geen pleeggezin beschikbaar. Het kind blijft in het eigen gezin. Het kind gaat naar een (crisis)pleeggezin als er een acute crisis is ontstaan, wat de jeugdbeschermer juist had willen voorkomen. Verschillende overplaatsingen volgen, er wordt opgeschaald naar het 'passend jeugdhulp overleg'.
Daar wordt geconstateerd dat er geen passende plek beschikbaar is voor het kind.

Na de scheiding wonen ouders in verschillende provincies. Er is sprake van complexe echtscheidingsproblematiek. Jeugdbescherming wil hulp inzetten, ook kijkend naar de ggz-problematiek van vader in het verleden. Gezocht wordt naar een zorgaanbieder die de hulp in beide provincies kan bieden. Voor het hulpaanbod 'ouderschap na scheiding' is een wachtlijst van een halfjaar. Verder lopen er juridische procedures, waardoor "ouderschap na scheiding" zegt niet te kunnen starten. Voor het kind wordt besloten therapie in te zetten. Maar omdat de verblijfplaats van het kind niet duidelijk is, geeft de therapeut aan niet te kunnen starten omdat het te onrustig is voor het kind. Behalve dat jeugdbeschermers regelmatig gesprekken hebben met ouders is er in een jaar tijd niets gebeurd.

Een jeugdige wordt afgewezen bij een aanbieder voor LVB-hulp omdat het IQ van de jeugdige te hoog is. De jeugdige wordt afgewezen door een Jeugd- en Opvoedhulpaanbieder omdat het IQ te laag is. Aan het einde van veel telefoontjes, twee keer een aanmelding verzorgen en twee keer een wachtlijst doorlopen, is er nog geen plek voor deze jeugdige.

Een jongere met jeugdreclassering zit op een plek waar hij zwaar overvraagd wordt. Er is een wachttijd voor een passender plek. De jongere heeft al een keer grensoverschrijdend gedrag laten zien. Af en toe verblijft hij bij vrienden maar dat is ook niet de juiste plek. De medewerker van de jeugdreclassering maakt zich zorgen om de hele groep. De medewerker weet van de delicten die de jongere heeft gepleegd. Ook ouders van andere jongeren klagen.

4 Rechtspraak

5 Factoren die van invloed zijn op de uitvoering van jeugdbescherming en jeugdreclassering

De inspecties hebben onderzocht welke factoren negatief van invloed zijn op de uitvoering van de jeugdbescherming en jeugdreclassering door de gecertificeerde instellingen. Dit hoofdstuk beschrijft de volgende in- en externe factoren:

- **De complexiteit en zwaarte van de doelgroep;**
- **Personeelstekorten, verloop en verzuim;**
- **Onvoldoende direct inzetbaar, passend hulpaanbod;**
- **Onvoldoende financiële zekerheid.**

5.1 Complexiteit en zwaarte doelgroep

De complexiteit van de problematiek van kinderen en ouders die met jeugdbescherming en jeugdreclassering te maken is groter geworden als gevolg van een verschuiving van de problematiek (o.a. veel complexe echtscheidingen), de decentralisatie en de wachtlijsten in de keten.

De decentralisatie en transformatie hebben ertoe geleid dat alleen nog de kinderen uit de écht complexe gezinnen te maken krijgen met jeugdbescherming en jeugdreclassering. Geheel in lijn met de transformatiegedachte achter de Jeugdwet zoeken en vinden wijkteams, Veilig Thuis en de Raad voor de Kinderbescherming mogelijkheden in het vrijwillig kader om de ontwikkelingsbedreigingen van kinderen op te heffen. Pas als alle mogelijkheden in het vrijwillig kader zijn uitgeput, komt het tot een kinderbeschermingsmaatregel, nadat ook de kinderrechter heeft bepaald dat er geen voorliggende alternatieven zijn. De inzet hiervan is een ultimum remedium om kinderen die ernstig in hun ontwikkeling worden bedreigd te beschermen. Jeugdbescherming en jeugdreclassering vormen als het ware de intensive care van de samenleving.

> *'Met echtscheidingszaken kun je geen kant op, welke kant je opgaat, er is altijd een andere ouder die dan een klacht gaat indienen'.*

Zowel bij de wijkteams, Veilig Thuis, de Raad voor de Kinderbescherming, de gecertificeerde instellingen als bij de gespecialiseerde hulp is sprake van wachtlijsten die afhankelijk van de regio in omvang verschillen. De meest kwetsbare kinderen en hun gezinnen komen dus op achtereenvolgende wachtlijsten terecht. De problematiek van deze kinderen wordt door deze wachtlijsten ernstiger. Hierover brengen de inspecties gelijktijdig met dit rapport een signalement uit. Hierdoor hebben de professionals uitsluitend te maken met gezinnen met meervoudig complexe problematiek. Het gaat bijvoorbeeld om ouders met psychiatrische en/of verslavingsproblematiek, ouders met een verstandelijke beperking, huisvestings- en financiële problemen. Het gaat om getraumatiseerde ouders en kinderen als gevolg van huiselijk geweld, seksueel misbruik, geweld in het land van herkomst (vluchtelingengezinnen). Het gaat om kinderen met complexe psychiatrische problematiek.

Het betreft ook gezinnen waarin sprake is van ernstig geweld, wapenbezit, toenemende dreiging naar hulpverleners (inclusief jeugdbescherming), fysieke en verbale agressie, verbale agressie / intimidatie die zich ook uit via social media (bijvoorbeeld door filmpjes van gesprekken op internet te plaatsen of nepaccounts te maken). Ouders komen niet op afspraken of zijn niet thuis. Volgens onderzoek van de GGD Amsterdam en JBRA zijn in ten minste 70% van de gevallen sterke vermoedens van psychiatrische problematiek bij ten minste één van de volwassenen.[5] Het gaat om gezinnen waarin de ouders of jeugdigen niet (langer) openstaan voor hulp, of waar hulp in het vrijwillig kader ontoereikend is gebleken. Hierdoor zijn zij niet of moeilijk te bereiken voor de gecertificeerde instelling. De jeugdreclassering heeft in toenemende mate te maken met jongeren die ernstige delicten hebben gepleegd.

Jeugdbeschermers hebben te maken met ouders in complexe echtscheidingen (ook wel: vechtscheidingen) waardoor jeugdbeschermers bij de bescherming van een kind met meerdere gezinssystemen te maken hebben (één van de gecertificeerde instellingen maakte de inschatting dat het 60-80% van de casussen betreft).

Behalve de complexiteit van de problematiek zoals hierboven beschreven is daarnaast sprake van juridisering van het werk (klacht- en tuchtprocedures), met name bij hoog opgeleide ouders. Dit levert extra mentale druk op bij de jeugdbeschermers. Daarnaast kosten verslaglegging en verantwoording extra tijd in geval van klacht- en tuchtprocedures.

5 Trimbos Instituut

5.2 Personeelstekorten, verloop en verzuim

Er is onvoldoende personeel beschikbaar voor de complexe en zware opdracht om deze kinderen bescherming en begeleiding te bieden en met deze ouders te werken.

Het vergt deskundigheid, vakmanschap en professionele ruimte om deze ouders en jeugdigen te motiveren voor hulp voor henzelf en voor hun kinderen, deze hulp te organiseren en om soms ingrijpende keuzes te maken die nodig zijn om de veiligheid van een kind te herstellen. De gecertificeerde instellingen lopen er tegenaan dat onvoldoende ervaren en deskundige professionals beschikbaar zijn voor de uitvoering van jeugdbescherming en jeugdreclassering.

De instellingen kampen met een structureel tekort aan (ervaren) personeel. Doordat collega's vertrekken, moeten zaken worden overgenomen, wat veel tijd kost. Dit gaat ten koste van de kinderen in de eigen zaken. Jeugdbeschermers kunnen onvoldoende de tijd nemen om met het gezin te verkennen welke hulp nodig is, die is afgestemd op de reële behoefte van de jeugdige of ouder.

'Hoeveel mensen zijn er die bij een gezin proberen binnen te komen, terwijl je vooral wordt buiten gehouden? Je wordt bedreigd, uitgescholden. Ook wordt van alle kanten naar je gekeken en aan je getrokken, door cliënten en alle ketenpartners. De hulpverlening zegt: "Ik heb zorgen, jij moet er wat mee". De gemeente zegt: "Jij bent aan zet, we vinden er dit of dat van".'

'Er is tegenwoordig een breed scala aan mogelijkheden om te gaan werken, waardoor jeugdbeschermers soms na 1 of 2 jaar denken aan een andere baan. Ze hebben er geen zin meer in. Vroeger werd er 5 jaar werkervaring gevraagd voor je überhaupt bij de gecertificeerde instelling als jeugdbeschermer kon beginnen. Dat kun je nu niet meer vragen. Dan komt er helemaal niemand meer.'

De complexiteit en zwaarte van het werk en de toegenomen juridisering maken het vak van jeugdbeschermer en jeugdreclasseerder niet aantrekkelijk. In de huidige krappe arbeidsmarkt zijn de mogelijkheden om elders aan het werk te gaan groot. Jeugdbeschermers en jeugdreclasseerders geven aan dat een reden voor collega's om te vertrekken is dat de waardering van het werk (zowel financieel als maatschappelijk) niet in verhouding staat tot de zwaarte en complexiteit van het werk. Vertrekkende professionals kiezen voor 9 tot 5-banen, met minder verantwoordelijkheid en zwaarte waarvoor net zoveel of zelfs beter wordt betaald. Er is een tekort aan ervaren arbeidskrachten in de hele jeugd- en zorgketen. Medewerkers krijgen actief banen aangeboden bij andere gecertificeerde instellingen, Veilig Thuis en de Raad voor de Kinderbescherming en in het voorliggend veld.

Over de hele linie geldt dat de uitstroom van personeel zo'n 20% is. Ook instellingen die er alles aan doen om personeel te werven en te behouden (zie hoofdstuk 6), hebben een structureel personeelstekort van 20%. Dat maakt dat één op de vijf gezinnen in de (preventieve) jeugdbescherming of jeugdreclassering geen vaste jeugdbeschermer of jeugdreclasseerder heeft. Een aantal instellingen ervaart dat nieuwe medewerkers na een jaar weer afhaken omdat zij niet zijn berekend op hun zware taak. Nieuwe medewerkers starten met de verwachting met kinderen te gaan werken, maar in de praktijk werken zij met volwassen ouders met complexe problematiek en met de druk die ontstaat als gevolg van de juridische procedures die zij inzetten.

Naast verloop is het ziekteverzuim hoog, over de hele linie is dit zo'n 7%. Het verzuim verschilt opvallend tussen instellingen en binnen instellingen. Er zijn uitschieters van ruim 15% tot zelfs 27% in regioteams.
Dit alles vergroot de werkdruk op het zittende personeel. De caseload is bij een aantal instellingen noodgedwongen te hoog. Er is een verschil in hoe de gecertificeerde instellingen de kinderen en gezinnen opvangen na het wegvallen van een medewerker door vertrek of verzuim. De keuze wordt hetzij gemaakt om de kinderen en hun gezinnen (opnieuw) op de instroomlijst te plaatsen, hetzij de caseload van de vertrokken of zieke jeugdbeschermer of jeugdreclasseerder onder te verdelen in het team. Ook het inwerken van nieuw personeel verhoogt de werkdruk van ervaren professionals. Het gegeven dat de noodzakelijk geachte hulp niet te realiseren is voor kinderen in de knel werkt frustrerend en werkdrukverhogend, omdat jeugdbeschermers en jeugdreclasseerders hun verantwoordelijkheid voor deze kinderen niet waar kunnen maken.

Voor [de gecertificeerde instelling] is het vinden en behouden van jeugdbeschermers een uitdaging op de krappe arbeidsmarkt. Er is daarmee sprake van veel verloop en wisselingen. Dit is zichtbaar in de hoeveelheid voogden, namelijk twaalf, die betrokken zijn geweest bij de jeugdige. In het laatste levensjaar van de jeugdige zijn bovendien vanuit de bureaudienst verschillende vervangende voog den betrokken geweest gedurende twee langere periodes van afwezigheid van de vaste voogd. Er is geen langdurige professional in het leven van de jeugdige waar de jeugdige vertrouwd mee was.

Casusonderzoek Zuid-Holland. Onderzoek na overlijden van een jeugdige (IGJ, juli 2019).

5.3 Onvoldoende direct inzetbare, passende hulp

Jeugdbeschermers en jeugdreclasseerders kunnen in de praktijk hun verantwoordelijkheid om hulp in te zetten onvoldoende waarmaken als gevolg van:

- *Onvoldoende ingekocht hulpaanbod en onvoldoende mogelijkheid tot maatwerk;*
- *Bemoeienis van gemeenten met door de gecertificeerde instelling gestelde indicaties;*
- *Beschikbaarheid van en samenwerking met zorg voor volwassenen.*

Onvoldoende ingekocht hulpaanbod en onvoldoende mogelijkheid tot maatwerk

In de Jeugdwet staat dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor een passend hulpaanbod. Wat de gecertificeerde instelling bepaalt dat nodig is voor een kind of gezin, moet ook beschikbaar zijn. Jeugdbescherming en jeugdreclassering zijn hiertoe verplicht op casusniveau te overleggen met de gemeente (art. 3.5 van de Jeugdwet). In de praktijk is de noodzakelijke hulp vaak niet beschikbaar en moeten kinderen en hun ouders lang wachten op de geïndiceerde hulp. Dit komt enerzijds doordat passende hulp onvoldoende is ingekocht door de gemeente. Anderzijds komt dit doordat ná de interne multidisciplinaire besluitvorming bij de gecertificeerde instelling vanuit de gemeente het verzoek komt het besluit te heroverwegen.

'Er wordt rustig gezegd: over een halfjaar is er plek, ben jij aan de beurt. Dat geldt overal, voor elke organisatie. Geen wachtlijsten van twee maanden, maar altijd minimaal zes maanden. Dat maakt dat je in zo'n zaak heel weinig ziet. We proberen er wel zelf heen te gaan, maar dat lukt niet altijd, daar is geen ruimte voor. Het is dan weer roeien met de riemen die je hebt, proberen zo veel mogelijk via contacten uit het netwerk aan informatie te komen om zicht te houden op de veiligheid'.

Jeugdbeschermers en jeugdreclasseerders ervaren dat het aanbod voor sommige vormen van hulp niet toereikend is. Dit geldt ook voor hulp waarvan de kinderrechter bij beschikking heeft bepaald dat deze noodzakelijk is. Het betreft zowel residentiële hulp (bedden), waaronder JeugdzorgPlus, als ambulante hulp, met name bij gecombineerde problematiek (GGZ- en gedragsproblematiek bijvoorbeeld) en hulp bij echtscheidingsproblematiek. Zorgaanbieders hebben soms al vanaf april een opnamestop. Maatwerk komt nauwelijks tot stand, kinderen worden heen en weer geschoven tussen verschillende zorgaanbieders op het moment dat het aanbod niet precies passend is voor de problematiek.

De resultaatgerichte financiering van het zorgaanbod, waar in sommige gemeenten mee gewerkt wordt, leidt tot de perverse prikkel dat zorgaanbieders 'te moeilijke gevallen' niet accepteren. Een afweging van de zorgaanbieder kan daarnaast bijvoorbeeld zijn dat de plaatsing van een kind met ernstige (gedrags)problematiek te risicovol wordt geacht voor de rest van de kinderen. Zorgaanbieders kunnen 'nee' zeggen en doen dit ook.[6]

Deze kinderen en hun ouders met complexe problematiek vormen juist de doelgroep van de gecertificeerde instellingen. Het effect is dat juist de kinderen die dit het hardst nodig hebben, niet de hulp krijgen die zij nodig hebben.

'Aan alle kanten lijkt het of de hulpverlening niet ingesteld is op gezinnen die op allerlei gebieden problemen hebben. Er is altijd wel ergens te veel gedoe om aan het probleem te werken.'

6 Het programma Ondersteuning passend zorgaanbod (OPaZ) heeft een nadere analyse gemaakt van de knelpunten bij het organiseren van zorg aan cliënten/patiënten met complexe problematiek. Zie bijvoorbeeld Programma Ondersteuning passend zorgaanbod: brochure anders denken anders werken

Bemoeienis van gemeenten met indicatiestelling

Artikel 3.5 van de Jeugdwet regelt dat de gecertificeerde instelling kan bepalen welke jeugdhulp de jongere nodig heeft. De instelling wordt verplicht om met de gemeente hierover te overleggen op casusniveau. Het idee hierachter is dat de jeugdbeschermer overlegt met een door de gemeente aangewezen deskundige over de eventuele in te zetten jeugdhulp voor de jeugdige. Zodat de jeugdbeschermer op de hoogte is van het ingekochte hulpaanbod van de gemeente, maar ook de inbreng van de gemeente meeneemt in haar besluitvorming.

> *'Het bureau van de gemeente [ ] beslist welke hulp wordt ingekocht en ingezet. Op het moment dat jeugdbescherming al een besluit heeft genomen over welke hulp nodig is, gaat de gemeente [] daar nog eens naar kijken. Dat kan al weken duren en als daar dan ook nog eens iemand zegt "gaan we niet doen", dan kunnen we weer opnieuw beginnen of moet je daar de discussie mee aan'(..).'*

Overeenstemming met de gemeente per geval wordt niet geëist, omdat het uiteindelijk de gecertificeerde instelling is die de wettelijke verantwoordelijkheid heeft om de door de rechter opgedragen maatregel uit te voeren. De Jeugdwet schrijft dus overleg voor, maar de eindverantwoordelijkheid ligt bij de gecertificeerde instelling. Dit houdt in dat de gecertificeerde instelling doorzettingsmacht heeft als geen overeenstemming wordt bereikt. Hierbij geldt overigens dat voor jeugdhulp die rechtstreeks voortvloeit uit een strafrechterlijke beslissing geen wettelijke verplichting tot overleg met de gemeente is.

> *'Normaal gesproken hebben we contact met de instelling zelf waar we horen over matching, wachtlijsten. Dat gaat nu niet meer. Je moet nu naar een Maatwerktafel waar allerlei instanties omheen zitten die met elkaar bekijken: "Is dit iets voor ons, is dit iets voor jullie".*
> *Jeugdbescherming is hiermee 'out of control', de gemeente gaat dan kijken waar het kind naartoe moet. Dat geldt ook voor kinderen met een kinderbeschermingsmaatregel.'*

In de casuïstiek is zichtbaar dat de bemoeienis van de gemeenten met de indicatiestelling mede als gevolg van (financiële) tekorten plaatsvindt. Jeugdbeschermers en jeugdreclasseerders merken dat dit leidt tot extra procedures, waardoor een kind of gezin nog langer moet wachten op de inzet van hulp.

Jeugdbeschermers wordt gevraagd op zoek te gaan naar (goedkopere) alternatieven, bijvoorbeeld te onderzoeken of ambulante hulp kan worden ingezet in plaats van een uithuisplaatsing. De ervaring is daarnaast dat dit verzoek vanuit de gemeente op het verkeerde moment komt, namelijk als de multidisciplinaire afweging over wat nodig is voor een kind al heeft plaatsgevonden, of na een rechterlijke machtiging. Dit gebeurt bijvoorbeeld aan 'maatwerktafels'. Jeugdbeschermers en jeugdreclasseerders ervaren dat het in gesprekken met gemeenten ook op casusniveau in de eerste plaats over de kosten gaat, in plaats van over wat er nodig is om het kind of gezin te helpen.

Een en ander leidt ertoe dat registratie en verantwoording, bijvoorbeeld bij het organiseren van hulp, veel tijd kosten. Tijd die zij niet kunnen besteden aan de kinderen en gezinnen zelf.

Beschikbaarheid van en samenwerking met zorg voor volwassenen

De ontwikkelingsbedreiging van kinderen met een maatregel komt vaak voort uit de problematiek van ouders. Jeugdbeschermers en jeugdreclasseerders ervaren dat zij onvoldoende mogelijkheden hebben om hulp en zorg voor de ouders in te zetten (GGZ, verslavingszorg) en/of met de zorgverleners van ouders samen te werken. Jeugdbescherming kan zelf geen zorg voor ouders indiceren, alleen van ouders verlangen dat zij deze accepteren in het belang van de veiligheid van de kinderen.

> *'In het gezin is eerder een kindje overleden. De vader krijgt via [zorgaanbieder] de kans om voor zijn andere kind te zorgen. De hulpverlener van vader verstrekt geen informatie in verband met privacy. Als de jeugdbeschermer vraagt of het veilig is voor het kind, dan zegt de hulpverlener: "Dat is niet mijn taak, ik ben er voor de vader".'*

Ook voor hulp en zorg aan ouders gelden wachtlijstproblemen. Daarnaast geldt als knelpunt dat de gespecialiseerde volwassenhulp onvoldoende gezinsgericht werkt en onvoldoende invulling geeft aan haar rol bij de uitvoering van een kinderbeschermingsmaatregel.

Casuïstiek

Over een jongere met jeugdreclassering, die vanwege een begeleid wonen plek naar een andere gemeente moest, ontstond gesteggel tussen beide gemeenten. Beide gemeenten vonden dat de andere moest betalen. Gevolg voor de jongere was dat deze tien weken bij moeder moest verblijven en weer in contact kwam met zijn oude netwerk. Hij is toen weer gaan blowen. Het effect van zijn eerdere buitenlandse plaatsing van anderhalf jaar ging zo teloor.

Een jongere is eindelijk zo ver dat hij het hulpaanbod wil accepteren. Er is hard gewerkt om hem en zijn gezin zo ver te krijgen. De gemeente geeft echter aan dat er geen contract mogelijk is. De gemeente geeft als optie de jongere bij de GGZ aan te melden, de jongere wil dat niet: "ik ben toch niet gek!". De werkrelatie met het gezin is hierdoor verslechterd, daar moet eerst opnieuw op geïnvesteerd worden. Deze jongere woont nog thuis maar het gaat daar niet goed.

Een meisje kan na een verblijf op de open behandelgroep weer thuis gaan wonen. Voorwaarde hiervoor is dat Functional Family Therapy (FFT) wordt ingezet in de thuissituatie. Met de aanbieder, het gezin en de jeugdige was bedacht dat dit zou starten terwijl het meisje nog op de open groep verbleef, zodat haar thuisplaatsing goed zou verlopen. Dat mocht niet van de gemeente. Er was immers al een aanbod (open groep) en dan kon er geen andere zorg gestapeld worden.

Een jongere kreeg vanuit strafrecht therapie. De jongere was enthousiast. De jongere zat ook nog met andere problematiek, waarover met haar gesproken is, waarvoor ze hulp aangeboden kreeg én waar ze blij mee was. Deze hulp werd binnen de ondertoezichtstelling opgelegd, dus naast de JR-maatregel. De therapie werd niet door de gemeente gefinancierd, waarop mails over en weer moesten worden gestuurd met vragen. Daar gaat veel tijd overheen.

Een jongere met jeugdreclassering was zwervend en is dat nog steeds. Zijn casus is aan de transformatietafel besproken. Jeugdreclasseerder vindt dat de sfeer aan tafel 'ontmoedigingsbeleid' is: Moet deze jongere nu wel echt beschermd wonen, en moet dat echt in gemeente [ ]?

5.4 Onvoldoende financiële zekerheid

De gecertificeerde instellingen hebben onvoldoende financiële zekerheid.

Uit het Kostprijsonderzoek gecertificeerde instellingen (Berenschot, 2018) blijkt dat de gecertificeerde instellingen nog nauwelijks weerstandsvermogen hebben. Het rapport wijst uit dat het weerstandsvermogen van de gecertificeerde instellingen structureel te laag is. Op één gecertificeerde instelling na is het weerstandsvermogen overal onder de norm van 15%. Gemiddeld genomen over de periode 2016 tot en met 2018 was het weerstandsvermogen een magere 5,5%. Bij drie gecertificeerde instellingen is dat vermogen zelfs negatief. Faillissementen worden hierdoor reëel. Er zijn grote verschillen in de manieren waarop de gecertificeerde instellingen door gemeenten gefinancierd worden. De contractduur wisselt van zes jaar tot helemaal geen contract. Soms is sprake van een centrale inkoop, soms doen instellingen zaken met verschillende gemeenten, waardoor zij te maken hebben met verschillende afspraken en procedures.

> *'Dat betekent op het moment dat ze bij de jeugdbescherming komen het al vijf voor twaalf is, het eigenlijk al te laat is. Voordat hulpverlening lukt, in overleg met de gemeente, ben je soms al weken of maanden verder. Dan duurt het vaak nog maanden voordat de hulp überhaupt wordt ingezet.'*

Gecertificeerde instellingen ervaren geen ruimte voor innovatie en ontwikkeling (zoals actieve deelname aan de gezamenlijke actieprogramma's van Rijk en gemeenten) door zowel het financiële als personeelstekort. Een aantal instellingen geeft aan dat geld niet het primaire probleem is, maar de beschikbaarheid van personeel. Zij kunnen de budgetten niet opmaken aan personeel en geven geld terug aan de opdrachtgever.

6 Maatregelen bestuurders en lopende verbeter-trajecten (programma's)

De inspecties zijn met de bestuurders van de gecertificeerde instellingen in gesprek geweest over de wijze waarop zij zicht houden op de uitvoering van hun wettelijke taken en hoe het ervoor staat met de uitvoering van de maatregelen die zij hebben genomen om tot verbetering te komen. Dit hoofdstuk geeft de bevindingen van de inspecties op dit punt weer. Daarnaast gaat dit hoofdstuk in op de diverse actieprogramma's van de Rijksoverheid en gemeenten.

6.1 Maatregelen op de korte termijn

Uitvoering wettelijke taken

De inspecties hebben vastgesteld dat de bestuurders van de gecertificeerde instellingen over het algemeen op de hoogte zijn van de feiten en cijfers rondom de uitvoering van de wettelijke taken, en/of eraan werken om hier (meer) zicht op te krijgen. Het breed ingevoerde informatiesysteem WIJZ levert nog niet overal de gewenste sturingsinformatie.
In hoofdstuk 2 zijn de maatregelen aan de orde geweest die de bestuurders (mede op basis van de sturingsinformatie) nemen om de wettelijke taken uit de kunnen blijven voeren binnen de huidige context. De instellingen zien zich genoodzaakt tot noodoplossingen te komen als gevolg van de personeelstekorten waarmee zij kampen. Deze noodoplossingen gaan twee kanten op: er wordt óf gewerkt met een hogere instroomlijst/wachtlijst, waarna vervolgens methodegetrouw wordt gewerkt in zaken met een vaste jeugdbeschermer of jeugdreclasseerder. Óf er wordt gewerkt met minimale inzet, waarbij voor de kinderen en gezinnen alleen het hoogst noodzakelijke wordt gedaan. Dit houdt in dat zij prioriteren, zicht houden op en zoveel als mogelijk zorgdragen voor de acute of actuele veiligheid van de kinderen, maar dat hulpverlening om de structurele onveiligheid aan te pakken niet of niet tijdig wordt ingezet.

Uitvoering preventieve jeugdbescherming

Een aantal gecertificeerde instellingen is gestopt met de uitvoering van preventieve jeugdbescherming om in elk geval de maatregelen te kunnen uitvoeren. Deze trend is ongeveer eind 2018 ingezet, de gevolgen zijn nog niet te voorzien. Het vraagt in elk geval dat het voorliggend veld goed genoeg is toegerust om deze gezinnen te begeleiden en zicht te houden op de opgroeisituatie van de kinderen. Als dit niet het geval is, bestaat het risico dat zaken ten onrechte in het voorliggend veld blijven, het risico op meer en moeilijkere OTS-en, en zorg mijdende gezinnen die verder buiten beeld raken. Eén van de gecertificeerde instellingen die niet bij dit onderzoek is betrokken, werkt met een opnamestop.

Sturen op in- en externe factoren

Veel aandacht van de bestuurders van de gecertificeerde instellingen gaat uit naar het werven en behouden van toegerust personeel. Prioriteit bij alle instellingen gaat uit naar het werven, inwerken en scholen van nieuwe jeugdbeschermers en jeugdreclasseerders.

Hoewel variatie zichtbaar is tussen de gecertificeerde instellingen, wordt ervoor gewaakt dat de caseload niet te ver oploopt en nieuwe medewerkers niet beginnen met een volle caseload. Andere genoemde maatregelen zijn een 'APK' voor het personeel, 'gezond werken', (intensievere) begeleiding door de gedragswetenschapper van nieuwe medewerkers, werken met taakdifferentiatie (waarbij bijvoorbeeld het schrijven van het plan van aanpak op basis van de input van de jeugdbeschermer wordt uitbesteed aan een administratieve kracht) en afspraken in de keten, waarmee het werven van elkaars personeel moet worden voorkomen. Voor het werven van nieuw personeel kijkt één van de gecertificeerde instellingen ook naar andere beroepsgroepen en potentiële jeugdbeschermers in het bestand van het UWV. Gecertificeerde instellingen werven in het vooruit, anticiperend op de (toekomstige) uitstroom. Er worden wervingscampagnes opgezet en informatiedagen georganiseerd. Het resultaat van al deze inspanningen is echter niet voldoende om alle vacatures te vervullen. Zelfs instellingen die vrijwel al deze maatregelen inzetten, blijven een structureel tekort van 20% aan personeel houden.

Bestuurders zijn in gesprek met gemeenten over tarieven en in gesprek met het Rijk over de gesignaleerde knelpunten. Bestuurders geven aan in de gesprekken met gemeenten op dit moment geen ruimte te ervaren om in gesprek te gaan over de (gewenste) kwaliteit van de uitvoering van de wettelijke taken; de gesprekken gaan over de financiën. Gecertificeerde instellingen nemen noodmaatregelen om continuïteit en bedrijfsvoering te borgen, zoals het aanspreken van reserves en het verkopen van onroerend goed.

De inspecties hebben beperkt structurele maatregelen van de bestuurders gehoord om het dringende knelpunt van het ontbreken van passend hulpaanbod samen met zorgaanbieders en gemeenten aan te pakken. Bestuurders trachten de knelpunten die gaan over het ontbreken van passend hulpaanbod weg te nemen bij hun werknemers, door hierover met gemeenten en zorgaanbieders in dialoog te gaan op bestuurlijk niveau. Jeugdbeschermers en jeugdreclasseerders kunnen casuïstiek intern opschalen.

Een voorbeeld dat verder is genoemd om de druk bij de jeugdbeschermers en jeugdreclasseerders weg te nemen is een procedure voor 'stalkende klagers', cliënten die aanhoudend klachten indienen over hun jeugdbeschermer of jeugdreclasseerders. De bestuurder neemt de behandeling van deze klachten in voorkomende gevallen over.

6.2 Programma's Rijk en gemeenten

De ernstige tekortkomingen in de jeugdbeschermingsketen die de inspecties in dit rapport schetsen zijn niet onbekend. De ministeries, gemeenten en uitvoeringsorganisaties zijn gezamenlijk actieprogramma's en plannen gestart om structurele verbeteringen door te voeren: *Zorg voor de jeugd, Scheiden zonder schade, Geweld hoort nergens thuis, Actieplan verbetering feitenonderzoek, De best passende zorg voor kwetsbare jongeren.*

Er zijn gecertificeerde instellingen die pro-actief deelnemen aan de initiatieven. Andere instellingen slagen er onder de huidige omstandigheden niet in om hiervoor capaciteit vrij te maken. Deze instellingen zijn nu vooral bezig met 'overeind blijven' en investeren daardoor niet in innovatie en minimaliseren de bijdrage aan de actieprogramma's. Voorbeelden van actieve deelname door de gecertificeerde instellingen aan de actieprogramma's zijn de pilots voor de inkorting van de jeugdbeschermingsketen en de inzet van een sociaal psychiatrisch verpleegkundige om problematiek bij ouders te herkennen en ouders waar nodig door te verwijzen naar zorg.

7 Conclusies en aanbevelingen

Dit hoofdstuk geeft achtereenvolgens de conclusies, het oordeel en de aanbevelingen van de inspecties weer over de jeugdbescherming en jeugdreclassering.

7.1 Conclusies

Kinderen met een ernstige ontwikkelingsbedreiging krijgen onvoldoende bescherming

De inspecties constateren dat deze kwetsbare kinderen, waarvan is vastgesteld dat zij ernstig in hun ontwikkeling worden bedreigd, of die in aanraking zijn gekomen met politie of justitie, niet tijdig de juiste hulp krijgen. Juist voor de kinderen en gezinnen met de meest complexe en zware problematiek is de noodzakelijke hulp niet of niet tijdig beschikbaar. Er wordt geen recht gedaan aan de urgentie van een kinderbeschermingsmaatregel als deze niet direct en goed wordt uitgevoerd en/of als de noodzakelijke hulp niet tot stand komt.
Jeugdbeschermers en jeugdreclasseerders voelen zich genoodzaakt de minst schadelijke in plaats van de meest passende optie in te zetten, omdat doeltreffende en doelmatige hulp om ontwikkelingsbedreigingen op te heffen onvoldoende beschikbaar is. Jeugdbeschermers en jeugdreclasseerders ervaren hierdoor dat zij hun verantwoordelijkheid niet kunnen waarmaken, wat bij hen tot verhoogde werkdruk leidt. Het personeel raakt gefrustreerd en overbelast, wat ertoe leidt dat het verloop bij jeugdbeschermers hoog is. Er ontstaat een vicieuze cirkel waarvan het de vraag is hoe deze doorbroken kan worden.

Instellingen die hier namens de overheid verantwoordelijk voor zijn, kunnen op dit moment hun wettelijke opdracht onvoldoende uitvoeren

De gecertificeerde instellingen voor jeugdbescherming en jeugdreclassering kunnen hun taken op dit moment niet adequaat uitvoeren:

- Gecertificeerde instellingen werken met een minimale variant bij de uitvoering van de wettelijke kerntaken en/of met een zogenaamde instroomlijst. In de minimale variant of als de kinderen op een instroomlijst staan, is er zicht is op de veiligheid van deze kinderen en wordt ingegrepen bij acute veiligheidsrisico's. Feitelijk gebeurt er niets om de ontwikkelingsbedreiging op te heffen. Werken met instroomlijsten en 'de minimale variant' leidt ertoe dat jeugdbeschermers en jeugdreclasseerders in de beginfase onvoldoende contact kunnen maken met het gezin om de reële behoefte van ouders en kinderen in kaart te brengen. Normtijden voor het eerste contact en voor het maken van een plan van aanpak worden niet gehaald, waardoor het te lang duurt om te bepalen welke hulp moet worden ingezet;
- Jeugdbeschermers en jeugdreclasseerders slagen er niet of met de grootste moeite in om de noodzakelijke hulp tijdig in te zetten. Juist voor de kinderen en gezinnen met de meest complexe en zware problematiek is de noodzakelijke hulp niet of niet tijdig beschikbaar. Gewerkt wordt met noodverbanden en 'second, third of fourth best' oplossingen. Daarnaast worden beslissingen van kinderrechters soms niet uitgevoerd, omdat de hulp die in de beschikking is opgenomen niet beschikbaar is en komt;
- De regievoering, monitoring en evaluatie van de ingezette hulp is vaak niet voldoende. Dit verschilt per gecertificeerde instelling en is afhankelijk van de keuzes die zijn gemaakt ('methodegetrouw werken' of 'minimale inzet').

Factoren die hierin een rol spelen zijn de zwaarte van de doelgroep, personeelstekorten, verloop en verzuim, onvoldoende direct inzetbare, passende hulp en onvoldoende financiële zekerheid

De noodzakelijke voorwaarden om kinderen adequaat te kunnen beschermen en begeleiden ontbreken.
De gecertificeerde instellingen zijn onvoldoende toegerust om hun kerntaken uit te voeren als gevolg van:

- De complexiteit van de problematiek van kinderen en ouders die met jeugdbescherming en jeugdreclassering te maken is groter geworden als gevolg van een verschuiving van de problematiek (o.a. veel complexe echtscheidingen), de decentralisatie en de wachtlijsten in de keten;
- Er is onvoldoende personeel beschikbaar voor de complexe en zware opdracht om deze kinderen bescherming en begeleiding te bieden en met deze ouders te werken;
- Jeugdbeschermers en jeugdreclasseerders kunnen in de praktijk hun verantwoordelijkheid om hulp in te zetten onvoldoende waarmaken als gevolg van:
    - Onvoldoende ingekocht hulpaanbod en maatwerk;
    - Bemoeienis van gemeenten met door de gecertificeerde instellingen gestelde indicaties;
    - Gewerkt wordt met noodverbanden en 'second, third of fourth best' oplossingen.
- De gecertificeerde instellingen hebben onvoldoende financiële zekerheid.

De inspecties stellen vast dat deze factoren een rol spelen bij nagenoeg alle instellingen in de hele jeugdbeschermingsketen. Hierover brengen de inspecties, gelijktijdig met dit rapport, een signalement uit.

7.2 Oordeel

De inspecties vinden de wijze waarop jeugdbescherming en jeugdreclassering nu wordt uitgevoerd niet acceptabel

De inspecties vinden het maatschappelijk niet acceptabel dat de door kinderrechters uitgesproken maatregelen niet onmiddellijk worden uitgevoerd en dat de noodzakelijk geachte, soms door de kinderrechter opgelegde, hulp niet of niet tijdig kan worden ingezet. De inspecties vinden dat de noodzakelijke hulp voor deze kwetsbare kinderen en hun ouders zonder vertraging moet worden verleend en dat hulp die door een kinderrechter is opgelegd per direct beschikbaar moet zijn. In de praktijk hebben jeugdbeschermers en jeugdreclasseerders wel de verantwoordelijkheid, maar niet de mogelijkheid om kinderen die ernstig in hun ontwikkeling worden bedreigd te beschermen en daadwerkelijk te helpen.

De inspecties zijn van oordeel dat ingezette maatregelen hier op korte termijn geen adequaat antwoord op bieden

De gecertificeerde instellingen kunnen de taken niet meer uitvoeren door de context van onvoldoende financiële zekerheid, onvoldoende ingekocht hulpaanbod, bemoeienis van gemeenten rond de indicatiestelling in combinatie met de financiële afhankelijkheid van de gemeenten, onvoldoende beschikbaarheid van personeel, en de complexiteit van de problematiek. De gevolgen voor deze kwetsbare kinderen en gezinnen zijn zeer nadelig, net als voor de maatschappij. Als deze kwetsbare kinderen niet op tijd passende hulp ontvangen, resulteert dat in hoge maatschappelijke kosten door het in stand houden van de intergenerationele problematiek en de kosten die verbonden zijn aan recidiverende jongeren.

De inspecties stellen vast dat bestuurders van de gecertificeerde instellingen binnen hun mogelijkheden hun bestuurlijke verantwoordelijkheid nemen. Zij hebben zicht op de uitvoering en op de knelpunten. Zij zijn hierover in gesprek met opdrachtgevers en ketenpartners. Zij nemen over het geheel genomen acute en structurele maatregelen ter verbetering. Deze geven echter onvoldoende resultaat. Daarnaast vinden de inspecties dat de gecertificeerde instellingen te veel berusten in de bemoeienis van gemeenten rond de indicatiestelling. De inspecties zijn van oordeel dat het spanningsveld tussen doorzettingsmacht van de gecertificeerde instellingen, daar waar het gaat over in te zetten hulp, en de financiële afhankelijkheid van de gemeente voor de eigen financiering, een negatief effect heeft op de kwaliteit van de hulp.
De huidige financieringssystematiek leidt ertoe dat de gecertificeerde instellingen onvoldoende hun verantwoordelijkheid kunnen nemen.

De inspecties vinden het werken met instroomlijsten of met 'minimale inzet' navolgbaar, maar zeer ongewenst, gezien de zeer kwetsbare situatie waarin de kinderen in deze gezinnen zich bevinden, de opeenvolgende constateringen dat het kind in zijn ontwikkeling wordt bedreigd en dat vrijwillige hulp ontoereikend is. Deze kinderen hebben nodig dat ervaren, deskundige en betrokken jeugdbeschermers voldoende tijd kunnen nemen om met het gezin uit te zoeken wat er aan de hand is en welke hulp er nodig is om bescherming te bieden. Voor het realiseren van goede hulp zijn zowel de tijdigheid als de kwaliteit van de probleemanalyse, plan, uitvoering van de hulpverlening en de regievoering hierop essentieel.

7.3 Aanbevelingen

De inspecties onderkennen dat de in dit rapport geschetste problematiek uitstijgt boven de verantwoordelijkheid van een bestuurder van een (individuele) organisatie. Over de problematiek van de wachtlijsten en de personeelsproblematiek, die zich in de hele keten manifesteert, brengen de inspecties gelijktijdig met dit rapport een signalement uit. Dit signalement bevat aanbevelingen die gericht zijn aan de partners in de jeugdbeschermingsketen en hun opdrachtgevers.
De inspecties vragen in dit rapport om maatregelen van bestuurders van de gecertificeerde instellingen, van gemeenten en van het Rijk. Onderstaande aanbevelingen zijn gericht op de in dit rapport genoemde factoren die de uitvoering van de wettelijke opdracht van de gecertificeerde instellingen belemmeren.

In verband met de complexiteit van de doelgroep:

- **Gecertificeerde instellingen en gemeenten:**
  Zorg ervoor dat jeugdbeschermers en jeugdreclasseerders voldoende zijn toegerust om met de problematiek van ouders om te gaan, waar relevant met gebruikmaking van expertise van en in samenwerking met bijvoorbeeld de GGZ en verslavingszorg.
- **Gecertificeerde instellingen en gemeenten:**
  Neem maatregelen die ertoe leiden dat jeugdbeschermers en jeugdreclasseerders voldoende tijd en ruimte hebben om hun werk te kunnen doen. Neem hierbij de toegenomen complexiteit van de problematiek van ouders en kinderen die met jeugdbescherming te maken hebben in acht.
- **Gecertificeerde instellingen:**
  Maak aan opdrachtgevers expliciet wat er aan jeugdhulpvoorzieningen nodig is om kinderen die in hun ontwikkeling worden bedreigd te beschermen en helpen om zo te kunnen voldoen aan de wettelijke opdracht van zowel de gemeenten als de gecertificeerde instellingen.

In verband met de problemen op de arbeidsmarkt:

- **Gemeenten:**
  Zorg voor passende maatschappelijke en financiële waardering voor jeugdbeschermers en jeugdreclasseerders. Zoals de inspecties ook in het signalement 'Jeugdbeschermingsketen in gevaar' benoemen, vergt het deskundigheid, vakmanschap en professionele ruimte om ouders en jeugdigen te motiveren voor hulp voor henzelf en voor hun kinderen, deze hulp te organiseren en om soms ingrijpende keuzes te maken die nodig zijn om de veiligheid van een kind te herstellen. Professionals die dit werk aandurven en aankunnen, verdienen hier erkenning én financiële en immateriële waardering voor. Zorg ervoor dat deze waardering er komt, zodat de meest deskundige, competente en ervaren jeugdprofessionals (duurzaam) kiezen voor een baan in de jeugdbeschermingsketen.
- **Gecertificeerde instellingen:**
  Zet de inspanningen om deskundig en competent personeel te werven en te behouden onverminderd voort, maak gebruik van elkaars ervaringen en ideeën op dit punt.

In verband met de beschikbaarheid en tijdige inzet van passende hulp:

- **Gecertificeerde instellingen en gemeenten:**
  In de Jeugdwet staat de verplichting dat de gecertificeerde instelling overlegt met de gemeente op casusniveau over welke jeugdhulp aangewezen is. Dit verplichte overleg is bedoeld zodat de gecertificeerde instelling op de hoogte is van het ingekochte hulpaanbod. Voorkom dat deze verplichting vertraging van de inzet van de benodigde hulp veroorzaakt, bijvoorbeeld als overeenstemming uitblijft. Voorop staat dat de gecertificeerde instelling bepaalt welke hulp een jongere nodig heeft en dus ingezet moet worden. De jeugdbeschermers en jeugdreclasseerders hebben de (wettelijke) verantwoordelijkheid om veilige, doeltreffende, doelmatige en cliëntgerichte hulp in te zetten. Hierbij geldt overigens dat over jeugdhulp die rechtstreeks voortvloeit uit een strafrechterlijke beslissing geen wettelijk verplichting tot overleg met de gemeente is.
- **Gecertificeerde instellingen en gemeenten:**
  Onderzoek de mogelijkheden om eerder, dat wil zeggen vóór de fase van multidisciplinaire besluitvorming bij de gecertificeerde instelling, in samenwerking met gezin, zorgaanbieders en financier gezamenlijk te komen tot een besluit over passende hulp (al dan niet in de vorm van maatwerk).
- **Gecertificeerde instellingen:**
  Heb in gesprek met gemeenten over de benodigde hulp op casusniveau scherp dat jeugdbeschermers en jeugdreclasseerders de (wettelijke) verantwoordelijkheid hebben om veilige, doeltreffende, doelmatige en cliëntgerichte hulp in te zetten en maak – indien snelle overeenstemming uitblijft – gebruik van de doorzettingsmacht die bij deze eindverantwoordelijkheid hoort.
- **Gecertificeerde instellingen en gemeenten:**
  Zorg ervoor dat rechterlijke uitspraken worden uitgevoerd. Dit betekent dat de gemeente zorgt voor tijdige beschikbaarheid van deze opgelegde jeugdhulp en dat de gecertificeerde instellingen de gemeenten informeren over problemen hierbij. Denk bijvoorbeeld met de jeugdbeschermer of jeugdreclasseerder mee om maatwerk mogelijk te maken. Zodat door kinderrechters en/of jeugdbeschermers en jeugdreclasseerders noodzakelijk geachte hulp, zonder vertraging beschikbaar komt.
- **Gemeenten:**
  Stel verwijzingen of indicaties van jeugdbeschermers of jeugdreclasseerders niet ter discussie. Het overleg dat op casusniveau plaatsvindt over de noodzakelijke hulp mag niet zijn ingegeven door (financiële) tekorten.

In verband met het ontbreken van financiële zekerheid van de gecertificeerde instellingen:

- **Gemeenten:**
  Zorg voor voldoende financiële zekerheid voor de gecertificeerde instellingen, zodanig dat de beschermings- en reclasseringstaak adequaat kan worden uitgevoerd en de instellingen voldoende bestaanszekerheid hebben.
- **Gecertificeerde instellingen:**
  Maak duidelijk wat nodig is aan kennis, competenties, tijd en ruimte van jeugdbeschermers en jeugdreclasseerders en de hierbij behorende financiële middelen om de jeugdbeschermings- en jeugdreclasseringstaak adequaat te kunnen uitvoeren.
- **Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Minister voor Rechtsbescherming:**
  Zorg voor een financieringssystematiek die ertoe leidt dat de gecertificeerde instellingen hun verantwoordelijkheid daadwerkelijk kunnen waarmaken.

Dit is een uitgave van
Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd

Bezoekadres
Stadsplateau 1 | 3521 AZ | Utrecht
IGJ.nl

Postadres
Postbus 2518 | 6401 DA Heerlen

november 2019