

Actuele situatie jeugdbescherming

Bijlage bij raadsinformatiebrief d.d. 25 oktober 2022 Z/22/

Inleiding

De jeugdbescherming verkeert in zwaar weer, de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd en de Tweede Kamer en ook de partijen werkzaam in de jeugdbeschermingsketen spreken van een crisissituatie. De gemeenten binnen jeugdbeschermingsregio Zuid West, waar jeugdhulpregio Haaglanden deel van uitmaakt, delen deze zorgen. Omdat het hier gaat om de veiligheid en ontwikkeling van de meest kwetsbare kinderen, is het zeer urgent dat deze crisis daadkrachtig wordt bestreden.

De situatie in de jeugdbeschermingsregio Zuid West was vorig jaar aanleiding voor de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, de Inspectie Jeugd en Veiligheid (hierna de inspecties) en het Rijk om verscherpt toezicht respectievelijk Interbestuurlijk Toezicht (IBT) in te stellen. We hebben u periodiek over de voortgang geïnformeerd, zie onder meer de raadsinformatiebrief d.d. 22 februari 2022, zaaknummer z/22/63232. Na afronding van het formele toezicht in februari jongstleden is de maandelijkse monitoring op ambtelijk niveau geheel beëindigd sinds eind augustus.

Dit document gaat eerst in op het verscherpt interbestuurlijke toezicht, de acties die zijn ingezet vanuit de regio en de resultaten die dit heeft opgeleverd. Meer context over de governance van de jeugdbescherming en de ontwikkelingen in de afgelopen jaren is te lezen in bijlage 1.

Op bladzijde 3 gaat het document in op de landelijke ontwikkelingen van het laatste jaar die hebben geleid tot een breed besef dat de jeugdbescherming in een crisissituatie is beland. Dit vormde de aanleiding voor de kamerbrief van 14 september jongstleden, die de bewindslieden van JenV en VWS naar de Kamer hebben gestuurd over de verbetering van de jeugdbeschermingsketen. Samen met de VNG maken de gemeenten zich hard voor de lobby richting het Rijk om deze crisis daadkrachtig aan te pakken.

De huidige situatie in de regio na het verscherpt en interbestuurlijke toezicht

Op 5 juli 2021 is er voor de regio Zuid West verscherpt en interbestuurlijk toezicht ingesteld. Aanleiding hiervoor was dat er teveel kinderen te lang op passende hulp moesten wachten. Om deze tekortkomingen aan te pakken heeft de regio Zuid West een plan gemaakt en in uitvoering genomen. Dit plan bestaat uit een aantal elementen. Twee belangrijke elementen:

- De doorbraakaanpak, waarmee we focussen op de inzet van tijdige passende vervolghulp aan jeugdigen met een jeugdbeschermingsmaatregel;
- De verbeterplannen, waarmee we investeren in onze gecertificeerde instellingen (de jeugdbeschermingsorganisaties).

Verbeterplannen organisatie gecertificeerde instellingen (GI's)

Vergeleken met de landelijke situatie staan de GI's in de regio Zuid West er inmiddels redelijk goed voor. Zo ligt de uitstroom van personeel duidelijk beneden het landelijk gemiddelde. Belangrijk onderdeel van het plan van de regio Zuid West is de continuering van de verbeterplannen, waarmee extra is geïnvesteerd in de jeugdbeschermingsorganisaties. In 2020 is regio Zuid West gestart met een verbeterplan voor JB west, naderhand is daar ook een verbeterplan voor de William Schrikker Stichting en het Leger des Heils bijgekomen. Die verbeterplannen hebben een belangrijke bijdrage geleverd aan het functioneren van de GI's in onze regio en daarmee aan het beëindigen van het verscherpt en interbestuurlijk toezicht.

Een paar sprekende voorbeelden van de effecten van de verbeterplannen:

- Bij één van de GI's hadden begin dit jaar 130 jeugdigen geen vaste jeugdbeschermer, maar waren de jeugdigen ondergebracht in een zogenaamde in- en doorstroomdienst, nu zijn er nog 15 jeugdigen zonder vaste jeugdbeschermer.

- Eén van de GI's was gestopt met het inzetten van personeel bij preventieve jeugdbescherming. Vanaf begin juli 2022 is deze stop opgeheven.;
- Extra ondersteuning is gerealiseerd door het aanstellen van zorgcoördinatoren en junior jeugdbeschermers. Van deze laatste groep zijn er inmiddels minstens zeventien doorgestroomd naar de functie van jeugdbeschermer.
- Het ziekteverzuimpercentage bij de GI's is stevig gedaald en ligt rond de 4,3%. Landelijk is dat 7,1%.
- Het werkplezier is bij de GI JB West gestegen van 7,0 naar 7,2 in een tijd dat de jeugdbescherming publicitair onder vuur ligt.

De regio Haaglanden heeft stevig geïnvesteerd in de verbeterplannen van de GI's. Jeugdhulpregio Haaglanden heeft de afgelopen jaren ruim €3,1 miljoen extra beschikbaar gesteld aan de GI's, voor de gehele regio Zuid West was de totale bijdrage ruim €6 miljoen.

Tabel: Investerings in GI's jeugdhulpregio Haaglanden

	JB west	William Schrikker Groep	Leger des Heils
2020	571		
2021	1143		11
2022	971 ¹	409	33
Totaal	2685	409	44

Doorbraakaanpak: passende vervolghulp

Naast de verbeterplannen is de afgelopen periode veel werk gemaakt van de uitvoering van de doorbraakaanpak. Hiermee is het aantal jeugdigen dat langer dan drie maanden wacht op passende vervolghulp gedaald.

Tabel: Aantal jeugdigen dat langer dan drie maanden wacht op passende vervolghulp

	Nov 20	Jan 21	Jun 21	Sep 21	Nov 21	Jan 22	Mrt 22	Jul 22
H-10	134	83	17	15	47	35	44	38
ZHZ	96	96	20	32	26	19	30	18
HR	79	72	20	26	22	14	8	14
MH	20	10	4	3	12	8	14	20
Totaal	329	261	61	76	107	76	96	90

Aan het verloop van de cijfers is te zien dat het is gelukt om het grote aantal langdurig wachtenden van eind 2020 structureel naar beneden te brengen. We vinden het huidige niveau nog steeds te hoog. Via het aanscherpen van de doorbraakaanpak, de aanpak van de wachttijden en het aanvullen van ontbrekend aanbod worden deze aantallen verder omlaag gebracht.

De Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd en het Rijk hebben eind augustus jl. naar aanleiding van de ontwikkelingen in de regio Zuid West besloten om de maandelijkse monitoring van het aantal wachtende kinderen te beëindigen. In februari jl. had men al het formele verscherpt en interbestuurlijk toezicht vanwege het vertrouwen van de Inspectie en het Rijk in het plan van aanpak van de regio.

¹ Dit is een bedrag voor 10 maanden vanwege doorschuiven van een overschot vanuit 2021

De regio wil zicht houden op het vraagstuk of er tijdig passende hulp beschikbaar is. Daarom blijven wij per kwartaal de aantallen en de inhoud van de casussen van de doorbraakaanpak monitoren. De analyse van de uitkomsten van de monitoring bespreken we met de GI's.

Te zien is dat de inspanningen door de gemeenten uit de regio Zuid West samen met de GI's effect hebben gehad, wel is er nog veel te doen. De situatie blijft fragiel, vooral door de steeds krappere arbeidsmarkt en het afbrokkelende imago van het vak jeugdbeschermer. De GI's hebben perspectief nodig om de zorg voor de meest kwetsbare kinderen ook op korte termijn voldoende in te blijven vullen. In dat licht bezien is een gezamenlijke aanpak van de crisis door Rijk en VNG essentieel om dat perspectief te kunnen bieden.

De landelijke ontwikkelingen vanaf december 2021

Vanaf eind vorig jaar volgen de ontwikkelingen elkaar in rap tempo op. Hieronder kort overzicht van de belangrijkste ontwikkelingen:

- December 2021: de GI's sturen een brandbrief naar de minister van JenV. Naar aanleiding hiervan wordt breed overleg ingesteld met Rijk, VNG, GI's, IGJ en Jeugdautoriteit om plannen te ontwikkelen voor de jeugdbescherming.
- Maart 2022: Onderzoeksbureau Significant brengt rapport uit waarin via een kwalitatieve benadering een caseload van circa 1:9 gezinnen wordt aanbevolen. Opdrachtgevers zijn de GI's.
- April 2022: Significant krijgt opdracht van JenV om een norm voor caseload te ontwikkelen langs de weg van een kwaliteitskader en prestatiebeschrijvingen.
- Mei 2022: Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) brengt rapport uit en constateert dat de jeugdbeschermingsketen bezwijkt.
- Juni 2022: JenV houdt gesprekken in de twaalf jeugdbeschermingsregio's en stelt vast dat in alle regio's grote problemen spelen.
- Juli 2022: de FNV stuurt een brief aan JenV met een ultimatum om voor eind augustus reactie te geven op een aantal eisen, waaronder een caseload van maximaal 1:8 gezinnen, anders kunnen er acties volgen.
- September 2022: JenV biedt de evaluatie van de Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen aan de Tweede Kamer aan, die hierop een spoeddebat aanvraagt vanwege de zeer kritische evaluatie. Naast enige verbeterpunten in de Wet gaat het met name om de gebrekkige uitvoering ervan, die voornamelijk oorzakelijk lijkt aan een te hoge caseload van de jeugdbeschermers. In bijlage 2 is een zeer beknopte samenvatting van het rapport opgenomen.
- September 2022: De IGJ geeft aan niet meer te handhaven op de normen die gelden voor de GI's, zolang duidelijk is dat GI's door externe omstandigheden niet aan de normen kunnen voldoen;
- 14 september 2022: JenV en VWS publiceren in een brief aan de Tweede Kamer de aanpak voor verbetering van de jeugdbescherming.

De brief van JenV en VWS beschrijft een maatregelenpakket dat uit 3 onderdelen bestaat:

1. maatregelen op korte termijn
2. versnelling toekomstscenario kind- en gezinsbescherming
3. overige maatregelen op langere termijn

Korte termijn

De belangrijkste maatregel op korte termijn bestaat uit de verlaging van de caseload en die achten wij inderdaad noodzakelijk om de jeugdbescherming snel lucht en perspectief te verschaffen. De brief van het Rijk geeft aan dat men hiervoor 2022 t/m 2025 4 keer €10 miljoen ter beschikking stelt en gaat er vanuit dat de gemeenten een zelfde bedrag zullen verstrekken. Aangezien de regio ZW als één van de 12 jeugdbeschermingsregio's al een bedrag van jaarlijks ruim €3 miljoen uit eigen middelen heeft geïnvesteerd, gaan we ervan uit er over het hele land vanuit gemeenten nu reeds een veelvoud van de €10 miljoen beschikbaar is gesteld. We hebben de overtuiging dat er

voor een geloofwaardige aanpak van de problemen van de jeugdbescherming er beduidend meer nodig is dan de €20 miljoen waar het Rijk van uitgaat.

Versnelling toekomstscenario

Eerder hebben we u geïnformeerd over het landelijke toekomstscenario kind- en gezinsbescherming (RIS309365). In de recente Kamerbrief wordt aangekondigd dat de invoering van het toekomstscenario kind- en gezinsbescherming wordt versneld. De brief geeft aan dat eind 2024 het wetsvoorstel naar de Kamer zal worden gestuurd. Door de taken van Veilig Thuis, de Raad voor de Kinderbescherming en de GI's anders te organiseren en met regionale veiligheidsteams te werken, moeten jeugdigen en hun ouders beter en sneller worden geholpen. De noodzaak van een hervorming van de beschermingsketen onderschrijven wij zeer. Het huidige stelsel van jeugdbescherming, met onder meer veel dubbelingen in en een lange looptijd van in het (onderzoeks)proces van de verschillende ketenpartners, is immers onvoldoende effectief gebleken, zo laten ook de vele rapporten van de afgelopen jaren zien..

Het toekomstscenario wordt momenteel in de praktijk beproefd in 10 landelijke proeftuinen, om ervaring op te doen met een nieuwe manier van werken voordat deze wordt vastgelegd in de wet. Inmiddels is een stuurgroep gevormd door bestuurders/directeuren van de belangrijkste partners in de veiligheidsketen: Veilig Thuis Haaglanden, JB-west en William Schrikker Groep (namens de GI's), Perspectief (vrouwenopvang), Raad voor de Kinderbescherming en de (centrum)gemeenten Delft en Den Haag. Met deze stuurgroep volgen we de landelijke ontwikkelingen op de voet en kijken we hoe we hierop kunnen inspelen over de grenzen van ieders eigen organisaties heen.

Andere lange termijnoplossingen

De brief noemt nog een aantal lange termijnoplossingen die bijdragen aan een verlichting van de problematiek van de jeugdbescherming, zoals het beperken van de reikwijdte van de Jeugdwet en het versterken van de lokale teams.

En verder

Aan het begin van dit document hebben we aangegeven dat we het urgent vinden dat de crisis in de jeugdbeschermingsketen daadkrachtig wordt bestreden. Het Rijk is nu bezig met een aanpak uit te werken en te presenteren aan de Kamer in november. In dat kader loopt momenteel het gesprek over de financiering hiervan tussen VNG en Rijk.

Op dit moment zijn er onvoldoende financiën om een passende werkdruk voor de jeugdbescherming te realiseren. Dat is juist het kernpunt van de aanpak van deze crisis. Hoewel het een eerste verantwoordelijkheid van het Rijk is, denken en werken we vanuit de regio actief mee aan een oplossing, omdat het om de zorg voor de meest kwetsbare kinderen gaat. Die opstelling vanuit de regio is ook duidelijk zichtbaar in de investeringen die de afgelopen jaren uit eigen middelen zijn gedaan, ondanks de grote tekorten bij jeugdhulp.

Onze grote dank gaat uit naar de werkers in de jeugdbeschermingsketen, die ondanks de soms moeilijke omstandigheden zich met grote betrokkenheid blijven inzetten om jeugdigen in onveilige situaties te ondersteunen en weer perspectief te geven.

Bijlage 1 Verantwoordelijkheidsverdeling en ontwikkelingen 2019 t/m 2021

De verantwoordelijkheidsverdeling van de jeugdbescherming

Bij de jeugdbescherming is het Rijk stelselverantwoordelijk en zijn de gemeentes opdrachtgever van de Gecertificeerde Instellingen (GI's), de organisaties die de jeugdbescherming uitvoeren. Bij de decentralisatie in 2015 van de jeugdhulp zijn de middelen voor de financiering van de GI's naar de gemeenten overgeheveld. Krachtens de gemeentewet dienen de gemeenten voor deze taak passende financiering te krijgen van het Rijk.

Vanwege het gespecialiseerde werk en vanwege het belang van robuuste GI's, hecht het Rijk aan een stevige schaalgrootte. Daarom wordt er door de gemeenten bij de jeugdbescherming samengewerkt in twaalf regio's. Deze worden als bestuurlijk en ambtelijk aanspreekpunt gebruikt door VNG, Rijk en Inspectie.

Aangezien Nederland 42 jeugdhulpregio's kent, bestaat een jeugdbeschermingsregio uit meerdere jeugdhulpregio's. De regio Haaglanden vormt samen met de jeugdhulpregio's Zuid-Holland Zuid, Midden Holland en Holland Rijnland de jeugdbeschermingsregio Zuid West. De wethouder van Den Haag is daarbij q.q. de accounthoudende wethouder en ook ambtelijk is het accounthouderschap belegd bij Den Haag. Dit betekent dat Den Haag zorg draagt voor organisatie, afstemming en coördinatie van de acties van de regio ZW, in eerste instantie alleen voor JB west maar vanaf 2020 ook voor de William Schrikker Groep en het Leger des Heils. De afgelopen jaren is er met succes geïnvesteerd in een vruchtbare en effectieve samenwerking, overigens zonder dat aan de accounthoudende regio daarvoor formele bevoegdheden zijn verstrekt.

De ontwikkelingen van 2019 tot en met 2021

In november 2019 brengen de IGJ en de Inspectie Justitie en Veiligheid (IJV) een landelijk rapport uit over de stand van zaken van de jeugdbescherming met als titel: Kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd. De kern van dit rapport is dat de jeugdbescherming onvoldoende middelen heeft om het werk goed te doen waardoor een aantal normen niet worden gehaald. Deze normen houden in dat binnen 5 werkdagen een jeugdige met een kindbeschermingsmaatregel een vaste jeugdbeschermer dient te hebben die contact heeft gelegd met het gezin. Daarnaast moet er binnen 6 weken een gedragen koers zijn voor de aanpak van de problematiek van de jeugdige en gezin. Een derde norm is dat jeugdigen met een maatregel binnen drie maanden passende hulp dienen te ontvangen, bij deze norm heeft de gemeente/jeugdhulpregio een belangrijke rol.

Dit rapport was aanleiding om in de regio ZW vanaf 2020 afspraken te maken over het financieren van een verbeterplan voor de GI's.

In oktober 2020 constateren de inspecties dat er onvoldoende voortgang werd geboekt en wordt er gestart met een doorbraakaanpak om voor jeugdigen met een maatregel eerder passende hulp te realiseren.

In juli 2021 constateren de inspecties onvoldoende voortgang op het punt van tijdig passende hulp voor jeugdigen met een maatregel. Er wordt bij vier jeugdbeschermingsregio's verscherpt toezicht ingesteld door de inspecties en Interbestuurlijk Toezicht door het Rijk. Ook bij de regio ZW.

Bijlage 2 Eindevaluatie Wet herziening kinderschermingsmaatregelen (WODC, Bruning et al. 2022)

In het onderzoeksrapport wordt verslag gedaan van de eindevaluatie van de Wet Herziening Kinderbeschermingsmaatregelen die op 1 januari 2015 in werking is getreden.

Hoofddoel van de wet: Komen tot effectievere en efficiëntere jeugdbescherming.

Concreet: Dat tijdig de juiste kinderschermingsmaatregel wordt getroffen en dat daarbij het belang van het kind voorop staat.

Om dat te bereiken is in de Wet het volgende gedaan:

De ondertoezichtstelling (OTS) is op belangrijke punten aangepast;

- De maatregelen van ontheffing van/ontzetting uit het gezag zijn samengevoegd tot één nieuwe maatregel: de gezagsbeëindiging;
- De rechtsgronden voor de OTS en van gezagsbeëindiging zijn aangepast tot een kindgerichte formulering. Hierdoor is het eenvoudiger kiezen voor de maatregel die het meest aansluit bij de omstandigheden waarin het kind zich bevindt.

In deze eindevaluatie staan drie vragen centraal:

1. Zijn de doelstellingen van de wet behaald?
2. Hoe verloopt de uitvoering van deze wet: zijn er nog knel- of aandachtspunten?
3. Sluit deze wet aan bij de Jeugdwet en ontwikkelingen ten aanzien van de toepassing daarvan?

Conclusies van de onderzoekers

1. Belangrijkste wetswijziging (de aanvaardbare termijn) is moeilijk uitvoerbaar

- In de praktijk zijn er onduidelijkheden over de nieuwe rechtsgronden voor de maatregel van OTS en gezagsbeëindiging. Belangrijkste wijziging was de invoering van de aanvaardbare termijn die de grens tussen een OTS (gezagsbeperking) en een gezagsbeëindiging bepaalt. Als de ouders binnen een voor het kind aanvaardbare termijn de verzorging weer op zich nemen, dan is een OTS de juiste maatregel. Is deze verwachting er niet, dan moet overgegaan worden naar gezagsbeëindiging. Het invullen van de aanvaardbare termijn blijkt echter niet makkelijk, ook zijn er veel onduidelijkheden hierover in de praktijk.
- Rechter gaan ook steeds terughoudender om met gezagsbeëindiging. Zij passen de rechtsgrond anders toe dan was bedoeld.
- In veel situaties waarin kinderen al jaren niet meer thuis wonen, wordt er juridisch gezien aan de rechtsgrond voor gezagsbeëindiging voldaan, maar vinden rechters deze maatregel te ingrijpend.
- Dat heeft te maken met de grote problemen binnen het jeugdbeschermingsstelsel: ouders en jongeren ontvangen regelmatig geen adequate hulp, of er is onvoldoende geprobeerd een kind weer thuis te plaatsen.
- Het gebrek aan stabiele opvoedplekken (pleeggezinnen) leidt tot dilemma's bij beslissingen over gezagsbeëindiging: is het wenselijk het gezag van ouders te beëindigen als het kind geen duurzame, gezinsvervangende opvoedplek heeft?

2. Rechtsbescherming van ouders schiet te kort

- De rechtsbescherming van ouders en kinderen schiet op verschillende onderdelen tekort.
- Bijvoorbeeld: De uitvoering van een voogdijmaatregel na gezagsbeëindiging. Ouders en jeugdigen kunnen niet bij de rechter terecht als zij het niet eens zijn met de uitvoering van een voogdijmaatregel door een gecertificeerde instelling.

3. Regeling OTS is ingewikkeld en niet transparant

- De regeling van de OTS is ingewikkeld voor alle betrokkenen en niet alle juridische mogelijkheden worden in de praktijk voldoende gebruikt. Jeugdbeschermers weten niet altijd precies welke bevoegdheden ze hebben en wanneer ze aan de kinderrechter toestemming moeten vragen.
- Er wordt nauwelijks een familiegroepsplan ingezet bij de start van een OTS.
- De geschillenregeling wordt maar weinig gebruikt.

- Het doel om de OTS transparanter te maken, is niet bereikt.

4. Ingewikkelder stelsel

- De wet heeft tot een ingewikkelder jeugdbeschermingsstelsel geleid. Dit zorgt voor trage procedures.
- De Raad voor de Kinderbescherming heeft op verschillende momenten de taak om beslissingen van de gecertificeerde instelling te toetsen, terwijl voor andere beslissingen de kinderrechter beslissingen van de gecertificeerde instelling toetst.
- Het is door wachtlijsten en tekorten in de (uitvoering van) de hulpverlening en te weinig jeugdbeschermers vaak niet haalbaar om binnen de voor het kind aanvaardbare termijn met voldoende hulp te starten.
- Daarnaast kan het ook lang duren, voordat een kinderbeschermingsmaatregel door de rechter wordt uitgesproken.
- Conclusie: De wet kan, volgens de onderzoekers, pas uitgevoerd worden zoals bedoeld, als de problemen in de uitvoering worden opgelost.

Aanbevelingen van de onderzoekers

- Op het niveau van de uitvoering:

Is zo snel mogelijk actie gewenst om de wachtlijsten en tekorten aan jeugdhulp op te lossen. Dient er voor voldoende jeugdbeschermers gezorgd te worden, die de maatregelen kunnen uitvoeren.

- Daarnaast zijn wettelijke aanpassingen nodig:

Ter verbetering van rechtsbescherming dient toetsing van de uitvoering van een voogdij-maatregel mogelijk gemaakt te worden.

Bij uithuisplaatsing zouden ouders en kinderen standaard een advocaat moeten krijgen.

Het perspectiefbesluit moet standaard door de rechter worden getoetst, in plaats van achteraf als het besluit al door de GI genomen is.

De rechtsgrond voor uithuisplaatsing moet worden aangescherpt. Na een uithuisplaatsing zou een omgangsplan moeten worden opgesteld.