

Vergaderjaar 2013–2014

31 839

Jeugdzorg

Nr. 327

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 november 2013

Op 7 januari 2013 heb ik u bericht over de Landelijke cijfers jeugdbescherming (Kamerstuk 31 839, nr. 262). Hierbij wil ik u nader informeren over de actuele stand van zaken in cijfers. Deze cijfers worden aangeleverd door provincies en drie stadsregio's bij het Ministerie van Veiligheid en Justitie. De bureaus jeugdzorg (BJZ) en landelijk werkende instellingen (LWI) leveren gegevens aan bij hun provincie of stadsregio.

Ook zal ik u een stand van zaken geven ten aanzien van de innovatieve projecten die ik, samen met partners, in de sector stimuleer. Ik heb deze Vliegwielprojecten kort vermeld in de brief van 7 januari en nader toegelicht tijdens de behandeling van de nieuwe Jeugdwet in uw Kamer. De projecten berichten over prachtige tussenresultaten, onder andere een forse afname van het aantal ondertoezichtstellingen (OTS) en uithuisplaatsingen (UHP). Deze resultaten hebben logischerwijs betrekking op het bereik van de projecten, maar ik denk dat de effecten van innovatie inmiddels ook terug te zien zijn in de landelijke cijfers. En we zijn er nog niet, want het einddoel is dat de innovatie, daar waar succesvol, wordt overgenomen door andere BJZ's en LWI's en overal in Nederland zal worden toegepast. Zo kan ieder kind, ouder en professional gaan profiteren van een betere jeugdbescherming. Ik verwacht in de toekomst ook deze doelstelling terug te gaan zien in de landelijke cijfers over jeugdbescherming.

Ondertoezichtstellingen

Ik start met het actuele aantal OTS. In bovengenoemde brief gaf ik aan te verwachten dat de structureel ingezette daling van 2% in 2011, zich sterker doorzet in 2012. Deze verwachting is waargemaakt, de afname over 2012 in aantal OTS was ongeveer 4%. Aan het einde van 2010 was dit aantal: 32.565, eind 2011: 32.062 en eind 2012: 30.745. Deze afname manifesteerde zich nog steviger in de eerste twee kwartalen van 2013. Opnieuw is een afname gerealiseerd van 4%, echter nu al behaald in slechts een half

jaar. Het aantal OTS bedroeg aan het einde van het tweede kwartaal 29.610 en daarmee is het totaal aantal OTS in Nederland voor het eerst sinds 2007 onder de 30.000 gekomen.

Voogdij

Het aantal voogdijen is in de afgelopen jaren toegenomen. Aan het einde van 2010 waren er 6.952 cliënten in begeleiding, eind 2011 7.633 en eind 2012 8.151. Dit is een stijging van 9,8% en 6,8% in respectievelijk 2011 en 2012. Deze stijging heeft zich verminderd doorgezet in de eerste helft van 2013. Aan het einde van het tweede kwartaal van 2013 waren 8.354 cliënten in begeleiding (een stijging van 2,5%). Voogdijmaatregelen kunnen direct worden opgelegd of als verderstrekkende maatregel in het verlengde van de OTS. De stijging van het aantal voogdijen in de afgelopen jaren wordt zowel bepaald door de stijging van het aantal cliënten dat na OTS een voogdijmaatregel krijgt opgelegd, als door het aantal cliënten dat direct een verderstrekkende maatregel krijgt opgelegd.

Uithuisplaatsingen

Het aantal UHP bij een OTS laat een daling zien: eind vierde kwartaal 2012: 11.796 en een half jaar later (eind tweede kwartaal 2013) was het aantal 11.331. De daling hier kan in verband worden gebracht met de generieke daling van het aantal OTS. Het aantal UHP met voogdij was aan het einde van het vierde kwartaal van 2012: 7.346. Het laat een stijging van 2,5% zien in 2013, want eind tweede kwartaal 2013 was het aantal 7.550. Ook hier ligt een verband met de generieke aantallen voogdij voor de hand. Zoals ik in de brief van 7 januari 2013 aan uw Kamer aangaf, kan over de UHP-cijfers geen tendens worden gegeven over een langere periode.

Face-to-facecontact

In de eerdergenoemde rapportage berichtte ik u over de doorlooptijd vanaf de uitspraak van een kinderrechter tot het eerste face-to-face contact tussen een jeugdbeschermer en de cliënt. De registratie hiervan was betrekkelijk nieuw. Uit gegevens over het derde kwartaal 2012, bleek dat in 33% van de gevallen binnen vijf werkdagen contact was. Ik heb daarbij aangegeven dat dit percentage omhoog moest, omdat het niet verdedigbaar is dat zeer veel cliënten langer dan vijf werkdagen moeten wachten op het eerste face-to-face contact. Hierover is met het Inter Provinciaal Overleg (IPO) gesproken en in bestuurlijke overleggen tussen provincies en stadsregio's geagendeerd. Vanaf het derde kwartaal van 2012 is dit percentage omhoog gegaan, tot 53% in het tweede kwartaal van 2013. Ik waardeer deze ontwikkeling positief, want de forse stijging is gerealiseerd in een relatief korte periode. Natuurlijk streef ik een verdere stijging na en zal ik daarom deze ontwikkeling blijven volgen.

Innovatie

Zoals ik eerder heb aangegeven werkt de jeugdbescherming op verschillende plaatsen in Nederland aan innovatieve projecten. De gemene deler bij de meeste van deze projecten is te vatten in een combinatie van een aantal uitgangspunten:

- stel het kind centraal,
- organiseer eerder een veilige omgeving,
- betrek ouders, burens, leerkrachten en anderen,
- verminder administratieve inspanningen,
- organiseer een optimale ketensamenwerking,
- breng verschillende disciplines in teams samen,

- voorkom ondertoezichtstellingen of uithuisplaatsingen,
- houd jeugdbeschermingsinterventies kort en krachtig,
- zorg voor een naadloze overgang naar het gedwongen kader,
- beperk wisselingen van gezinsvoogden.

Deze uitgangspunten onderschrijf ik en geef ik concreet handen en voeten in de Vliegwielprojecten. Dit zijn 4 grote en (inmiddels) 18 kleinere projecten die ik onder andere financieel stimuleer door eenmalig geld beschikbaar te stellen in 2011, 2012 en 2013.

Vier grote vliegwielprojecten

Met de introductie van het methodisch handelen volgens de Deltamethode, is een verbetering bij de jeugdbescherming gerealiseerd. De grote Vliegwielprojecten (Vliegwielp-1) richten zich nu op de verrijking hiervan, door voort te bouwen op de structuur van Delta. De projecten verrijken de methode met bijvoorbeeld een succesvolle benaderingswijze van cliënten zoals Signs of Safety. Ook richten de Vliegwielp-1 projecten zich op het beter organiseren van de preventie, door al in het vrijwillig kader effectieve instrumenten uit de jeugdbescherming in te zetten. Daarmee wordt de drangfase slagvaardig en worden gedwongen maatregelen voorkomen.

Bij de BJZ's in Amsterdam (BJAA), Rotterdam, Haaglanden/Zuid-Holland en bij de William Schikker Groep (WSG) lopen de Vliegwielp-1 projecten. Alle projecten zijn bottom-up opgezet: het is wat de bureaus zelf hebben voorgesteld en nu zelf uitvoeren. Deze bottom-up benadering is ook de reden waarom de projecten van elkaar verschillen. In Amsterdam is het «Generiek Gezinsgericht Werken» in de hele organisatie ingevoerd: een preventieve aanpak gericht op het hele gezinssysteem, waarbij het gezin om tafel zit met de gezinsmanager en alle ketenpartners in een uitvoerdersoverleg. Ook wordt systematisch ingezet op eigenkracht conferenties en familienetwerkberaden. In Rotterdam wordt met «Beter Beschermd Plus» een integrale preventieve aanpak verder uitgewerkt en een verbinding gelegd met het Jeugdbeschermingsplein van de gemeente. De WSG richt zich in de «Door Ontwikkeling Delta» op het investeren in de kwalitatieve en effectieve uitvoering van een OTS bij kinderen met een beperking, door elementen uit Signs of Safety te gebruiken en intensief samen te werken met het sociale netwerk. UHP worden voorkomen en OTS eerder beëindigd, mede door de samenwerking met stut en steunaanbod in het gemeentelijke domein. In Haaglanden/Zuid-Holland zijn integrale teams samengesteld, wordt het kind en de omgeving centraal gesteld door de Deltamethode met praktische hulpmiddelen uit te breiden. Afhankelijk van de fase waarin de uitvoering van het Vliegwielp-project zich bevindt, worden goede tussenresultaten door de genoemde bureaus gemeld.

Wetenschappelijke begeleiding

Bij elk van de vier projecten loopt een wetenschappelijk onderzoek mee, waarin de projectinspanningen en -resultaten worden gemonitord. Dit is een subsidievoorwaarde met als doel zicht op succesvolle elementen uit de innovatieve projecten te krijgen. Door deze elementen (later) breed te delen, kunnen ook andere BJZ's en LWI's daarmee hun voordeel doen en (verder) gaan innoveren. Ook gemeenten krijgen hiermee concreet zicht op de praktijk van innovatie bij de jeugdbescherming. De eerste onderzoeksrapporten van BJAA zijn inmiddels gereed. Het eindresultaat van de vier onderzoeken, verwacht ik echter in de eerste maanden van 2014, na afloop van de vier grote Vliegwielpprojecten.

Programma-integriteit Deltamethode

Bij de subsidiering van de Vliegwielen-1 projecten, heb ik tevens als voorwaarde gesteld dat de betrokken bureaus meewerken aan een onderzoek naar de programma-integriteit van de Deltamethode. Mijn uitgangspunt bij de Vliegwielenprojecten is dat innovatie moet voortborduren op in het verleden behaalde successen. Een valkuil zou zijn om behaalde winsten op dit vlak met een innovatief programma overboord te zetten, om vervolgens het wiel opnieuw uit te vinden. Dat zou ook zeer riskant zijn voor de kinderen die zo goed mogelijk beschermd moeten blijven worden. De basis van de Deltamethode kan dus wel verrijkt worden, maar niet compleet vervangen. Het Nederlands Jeugd Instituut (NJI) heb ik gevraagd dit onderzoek uit te voeren en te kijken naar de toepassing van de kernelementen uit de Deltamethode door jeugdbeschermers. Deze kernelementen zijn ook verwerkt in het normenkader voor het certificeren van instellingen die vanaf 2015 jeugdbescherming willen gaan uitvoeren. Dit normenkader is op 27 september 2013 gepubliceerd op de website www.voordejeugd.nl.

Mijn conclusie is dat de vier bureaus de kernelementen uit de Deltamethode programma-integer uitvoeren. BJZ Rotterdam, BJZ Haaglanden/Zuid-Holland en de WSG werken met de Deltamethode en doen dat programma-integer. Bureau Jeugdzorg Agglomeratie Amsterdam (BJAA) werkt met een andere methode: het Generiek Gezinsgericht Werken (GGW). Hierover concludeert het NJI dat bij de uitvoering van GGW bijna alle specifieke bestanddelen van de Deltamethode in voldoende mate zijn terug te vinden in de geselecteerde dossiers van BJAA. De hoofdconclusie met betrekking tot de betrokken instellingen is dus bevredigend. De nadere aanbevelingen uit het rapport neem ik in overweging en zal ik met de betrokken bureaus bespreken. Het complete rapport is bijgevoegd.

Methode jeugdreclassering

Bij BJAA is het vliegwielenproject gericht op het toepassen van GGW, welke onder andere is gebaseerd op de methode Functional Family Parole Services: een reclasseringsmethode voor jeugdigen afkomstig uit de Verenigde Staten. BJAA staat een generieke aanpak voor, gericht op zowel cliënten van de jeugdbescherming als -reclassering. Gezien mijn verantwoordelijkheid voor de jeugdreclassering, heb ik aan het NJI gevraagd bij BJAA separaat te onderzoeken hoe invulling wordt gegeven aan de specifieke bestanddelen van de methode jeugdreclassering. Ook deze bestanddelen sluiten aan bij het toekomstige normenkader voor het certificeren van instellingen die vanaf 2015 jeugdreclassering willen gaan uitvoeren. Als controlegroep voor dit onderzoek heeft BJZ Brabant willen fungeren. Ook dit complete rapport is bijgevoegd.

De conclusies hier zijn kritischer: bij BJAA zijn de specifieke bestanddelen van de methode jeugdreclassering minder vaak letterlijk terug te vinden in de dossiers dan bij BJZ Brabant. Vooral de «what works» beginselen en de gebruikte risicotaxatie vragen om aandacht. De verwachting van BJAA is dat met de volledige implementatie van het Landelijk Instrumentarium Jeugdstrafrechtken veel van deze aandachtspunten ondervangen zullen worden. Hierover voeren VenJ en BJAA verder constructief overleg. De door het NJI gedane aanbevelingen worden in deze gesprekken meegenomen.

18 kleinere Vliegwielenprojecten

Tenslotte financieer ik ook 18 kleinere Vliegwielenprojecten (Vliegwielen-2). Deze projecten zijn vrijwel allemaal gericht op verkorting van de duur van OTS.

De Vliegwielen-2 projecten lopen bij alle 15 BJZ's in Nederland en bij 3 LWI's: WSG, Leger des Heils en SGJ Christelijke Jeugdzorg. Vrijwel alle Vliegwielen-2 projecten zijn rond de jaarwisseling 2012–2013 gestart, ze hebben de meest uiteenlopende invulling gekregen omdat ze door de 18 bureaus naar eigen inzichten bottom-up zijn voorgesteld. Ik faciliteer deze projecten door landelijke werkbijeenkomsten te organiseren met projectleiders en medewerkers van alle bureaus samen. Verder worden tussenrapportages opgesteld en verspreid onder betrokken projectleiders en managers. Met IPO en Jeugdzorg Nederland wordt met regelmaat over de projecten overlegd. Ik faciliteer hierin om kruisbestuiving tussen de projecten te realiseren, want innovatie werkt als projectleiders van elkaar leren en elkaar inspireren. Mede daarom ben ik voornemens om een grote landelijke conferentie over de Vliegwielenprojecten en de toekomstige jeugdbescherming te organiseren in het eerste kwartaal van 2014. Uiteraard zullen hiervoor gemeenten worden uitgenodigd.

Punt op de horizon

De Vliegwielenprojecten zijn meer dan losse initiatieven, ze lijken zich te vormen naar een scherp punt op de horizon: een voorbeeld van hoe de praktijk van jeugdbescherming er vanaf 2015 uit gaat zien, onder het regime van de nieuwe Jeugdwet. Het kind centraal, preventie, korte justitiële interventies, soepele ketensamenwerking: inmiddels blijkt het in de uitvoeringspraktijk mogelijk en levert het indrukwekkende tussenresultaten op. Gemeenten zullen hun voordeel kunnen gaan doen met de Vliegwielenprojecten. De verscheidenheid in projecten biedt gemeenten inzicht in keuzes die als regisseur gemaakt kunnen worden ten aanzien van de jeugdbescherming. En inzicht in hoe de keten rondom jeugdbescherming kan worden ingericht.

Aandachtspunten tot 2015

De dalende trend in aantallen OTS en de stijging van het percentage face-to-facecontact binnen 1 week, zijn bijzonder positieve signalen. Ze geven een sterke indicatie van een jeugdbescherming in Nederland die, als beroepsgroep, belangrijke verbeterlagen weet te maken. Dit beeld krijg ik bevestigd in de verschillende werkbezoeken die ik aan de jeugdbescherming heb gebracht. Eerder, effectiever en efficiënter met kinderen en ouders samenwerken lijkt significante vruchten af te werpen. Natuurlijk is het zaak om deze tendens voort te zetten. Ik zal daartoe de innovatieve projecten die nu lopen, in 2014 breed bekend stellen. Bijvoorbeeld door best-practices te laten delen, zodat de BJZ's en LWI's elkaar onderling blijven inspireren tot innovatie.

Uiteraard zal ik mij, in het licht van de voorgenomen decentralisatie van 2015, ook tot de gemeenten in Nederland richten. Daarom zal ik projectresultaten en best-practices waar nodig vertalen naar een bredere context van ketensamenwerking en -inrichting, toegespitst op behoeften van gemeenten. Vanaf 2017 komt minder geld beschikbaar voor de jeugdbescherming. Ik merk op dat deze bezuiniging al ruim voor 2017 kan worden gerealiseerd, als de dalende lijn in aantal OTS de komende jaren wordt vastgehouden. De financiële winst zit hier expliciet in de daling van de aantallen en niet in een lager prijsniveau per jeugdbeschermingsinterventie. Een te lage prijs voor een interventie zal zelfs de ingezette ontwikkeling kunnen schaden, want de in deze brief genoemde uitgangspunten voor innovatie, vragen nu eenmaal om inzet en tijdsbesteding van professionals.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven