

Wachten is kwetsbaar

Onderzoek naar omgang met de wachtlijsten door de Raad voor de
Kinderbescherming

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	1
Voorwoord	2
1. Inleiding.....	4
1.1 Context waarbinnen het inspectie-onderzoek plaatsvond	4
1.2 Risico's van wachtlijsten en onvoldoende zicht op veiligheid	5
Leeswijzer.....	6
2. Resultaten en conclusies	8
2.1 Resultaten intensief toezicht op de wachtlijsten en wachttijden	8
2.2 Conclusie intensief toezicht op de wachtlijsten en wachttijden	9
2.3 Resultaten Zicht op veiligheid.....	9
2.4 Conclusies Zicht op veiligheid	12
3. Aanbevelingen.....	14
3.1 Aanbevelingen gericht op de wachtlijsten	14
3.2 Aanbevelingen Zicht op veiligheid	14
Bijlage A Crisis in de jeugdbeschermingsketen.....	16
Bijlage B Intensief toezicht	17
1. Belangrijkste bevindingen	17
2. Activiteiten van de inspecties	17
3. Financiële positie RvdK.....	18
4. Activiteiten door de Raad voor de Kinderbescherming	19
Bijlage C Themaonderzoek Zicht op veiligheid.....	20
1. Het onderzoeksproces	20
2. Kinderen die wachten op een beschermingsonderzoek	21
Conclusie en aanbeveling	21
Onderbouwing.....	22
Opvolging van de aanbevelingen door de RvdK	23
3. Kinderen die wachten op een gezag- en omgangsonderzoek.....	25
Conclusie en aanbeveling	25
Onderbouwing.....	25
Opvolging van de aanbeveling.....	26
4. Jongeren die wachten op een strafonderzoek.....	27
Conclusies en aanbeveling	27
Onderbouwing.....	27

Voorwoord

Gezinnen, professionals en organisaties uit de jeugdbeschermingsketen laten van zich horen. Kinderen in (potentieel) onveilige situaties krijgen niet tijdig de passende hulp en kindbeschermingsmaatregelen worden niet tijdig uitgevoerd. Wachtlijsten, gebrek aan personeel, zwaardere problematiek en financiële onzekerheid spelen hierbij een rol. Ook de inspecties publiceerden de afgelopen jaren geregeld over de zorgen binnen de jeugdbeschermingsketen.

Dit rapport gaat over de manier waarop de Raad voor de Kinderbescherming (hierna: RvdK) omgaat met kinderen op de wachtlijst voor een raadsonderzoek. Net zoals bij de andere organisaties in de jeugdbeschermingsketen moet een kind bij de RvdK te lang wachten op de start van een onderzoek. Alleen als het een spoedzaak betreft, dan start het onderzoek direct.

De inspecties zien grote inzet en betrokkenheid bij de professionals om zich steeds opnieuw in te spannen voor ieder individueel kind. De lange wachtlijst noodzaakt raadsmedewerkers om iedere dag opnieuw een afweging te maken voor welk kind als eerste een oplossing vereist is. Dit is een lastige opdracht. Om dit goed te kunnen doen is het noodzakelijk om te kunnen volgen hoe het met het wachtende kind gaat. Deze noodzaak was reden voor de Inspectie Justitie en Veiligheid en de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd het onderzoek 'Zicht op veiligheid' uit te voeren. In hoeverre heeft de RvdK zicht op de veiligheid van wachtende kinderen? 'Zicht op veiligheid' is een thema-onderzoek als onderdeel van het intensief toezicht dat de inspecties uitvoeren over de RvdK.

Voorliggend rapport beschrijft de ontwikkeling die de RvdK op dit onderwerp de afgelopen twee jaar heeft gemaakt. Met name als het gaat over het in zicht krijgen en behouden van kinderen die wachten op een beschermingsonderzoek, lijkt de RvdK een stap in de goede richting te hebben gezet. Het is van belang dat deze ontwikkeling doorgezet wordt. Daarom verzoeken de inspecties de RvdK twee keer per jaar, en met betrokkenheid van de ketenpartners, te blijven toetsen of inderdaad alle kinderen waarop geen zicht georganiseerd kan worden, direct in onderzoek worden genomen. De inspecties kiezen ervoor de RvdK deze toets zelf uit te laten voeren met het oog op het stimuleren van het lerend vermogen en het bevorderen van effectieve ketens en netwerken.

In dit rapport is ook aandacht voor de context waarbinnen de RvdK werkt aan zijn maatschappelijke opdracht, namelijk de problematiek in de jeugdbeschermingsketen en de wijze waarop het ministerie van Justitie en Veiligheid vormgeeft aan de randvoorwaarden waarbinnen de RvdK zijn werk moet doen.

Gelet op deze context zijn er, naast aanbevelingen aan de RvdK, ook aanbevelingen gericht aan de Minister voor Rechtsbescherming en het ministerie van Justitie en Veiligheid.

De zorgen over kinderen op de wachtlijst bij de RvdK zijn groot. Dit doet niets af aan de waardering die de inspecties hebben voor de professionals die zich iedere dag opnieuw inzetten om de taak zo goed mogelijk uit te voeren, in een jeugdbeschermingsketen die te kort schiet.

Mede namens de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd,

Esther de Kleuver

Inspecteur-generaal Inspectie Justitie en Veiligheid

1. Inleiding

1.1 Context waarbinnen het inspectie-onderzoek plaatsvond

Sinds het voorjaar van 2018 voeren de Inspectie Justitie en Veiligheid en de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (hierna: de inspecties) intensief toezicht uit op de problematiek van de wachtlijsten bij de Raad voor de Kinderbescherming (hierna: RvdK). Onderdeel hiervan is het voorliggende themaonderzoek 'Zicht op veiligheid'.

De inspecties maken zich zorgen over het voortduren van de wachtlijsten, de te lange wachttijd tot de start van een onderzoek en het mogelijke ontbreken van zicht op de veiligheid van alle wachtende kinderen. De inspecties zien risico's voor de wachtende kinderen, hun gezinnen en professionals (zie paragraaf 1.2). Het is van groot belang om zicht op de veiligheid van alle wachtende kinderen te borgen. Ontbreken hiervan leidt tot onaanvaardbare risico's voor zowel de kinderen waar geen zicht op is en hun gezinnen, de professionals van de RvdK en voor de samenwerkingspartners in de keten.

De RvdK is een uitvoeringsorganisatie van het ministerie van Justitie en Veiligheid. De RvdK wordt geraadpleegd of ingeschakeld wanneer er ernstige zorgen zijn over de opgroei- en opvoedsituatie van een kind tussen de 0 en 18 jaar. De RvdK komt op voor deze kinderen door hun (gezins)situatie te onderzoeken en te adviseren over wat de beste oplossing is voor het kind. De RvdK is actief op vier taakgebieden: Bescherming, Straf, Gezag en Omgang (GenO) en als laatste Afstand, Screening, Adoptie en Afstammingsvragen (ASAA).¹

De context waarbinnen de RvdK werkt aan het terugdringen van de wachtlijsten en het verkrijgen van zicht op de kinderen die wachten op een raadsonderzoek is complex. De inspecties publiceerden de afgelopen jaren regelmatig over de crisis in de jeugdbeschermingsketen, waar de RvdK onderdeel van uitmaakt. Vraagstukken op het gebied van financiële en personele problemen, verzwaring van de doelgroep en ontoereikend hulpaanbod, spelen in de hele keten en werken op elkaar in. Ook de RvdK kampt, net als zijn ketenpartners, met uitdagingen voortkomend uit stelselproblematiek zonder dat hier op korte termijn een door de ketenpartners, gemeenten en verantwoordelijke ministeries gedragen aanpak te verwachten is.

In eerdere publicaties hebben de inspecties uitgesproken dat, gelet op de ernstige wachtlijstproblematiek in de hele jeugdbeschermingsketen, handhaven op instellingsniveau geen oplossing geeft voor de wachtlijstproblematiek. Extra aandacht voor één partij in de keten zorgt voor een verhoogde druk bij andere partij(en) in de keten. Dit is de reden dat de inspecties bij wachtlijstproblematiek in beginsel niet overgaan tot maatregelen per instelling.² Hierop formuleerden de inspecties twee uitzonderingen:

¹ De ASAA onderzoeken maken geen onderdeel uit van dit onderzoek. Bij screening voor buitenlandse adoptie staat immers niet het kind maar de aspirant-ouder(s) op de wachtlijst.

² Inspectie Justitie en Veiligheid en Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, [Signalement Jeugdbeschermingsketen in gevaar](#), november 2019, p 5.

- Als een instelling binnen zijn mogelijkheden de oorzaken van het ontstaan van de wachtlijsten onvoldoende aanpakt. Dit is onderwerp van het intensief toezicht door de inspecties.
- Als een instelling onvoldoende in staat is om zicht te houden op de veiligheid van kinderen. Dit leidde tot het onderzoek 'Zicht op veiligheid' bij de RvdK waarover in deze rapportage gepubliceerd wordt. De centrale onderzoeksvraag in dit onderzoek was: In hoeverre dragen landelijke interne instructies³ van de RvdK en afspraken tussen de RvdK en betrokken ketenpartners bij aan het zicht hebben en behouden op de veiligheid van het kind, wanneer het kind moet wachten op een onderzoek bij de RvdK?

Aan de wachtlijsten bij de RvdK ligt ernstige stelselproblematiek ten grondslag die de RvdK niet eigenstandig kan oplossen. Echter, de inspecties vinden dat ook onder die omstandigheden ten minste zicht moet zijn op alle kinderen die wachten. Van de RvdK wordt verwacht er actief zorg voor te dragen dat hij de (veiligheids)afspraken over het gezin kent, eventueel aanscherpt en op risico's voor het kind kan beoordelen. Dit is onderzocht in het themaonderzoek 'Zicht op veiligheid'. In dit rapport rapporteren de inspecties over zowel het intensieve toezicht als 'Zicht op veiligheid'.

1.2 Risico's van wachtlijsten en onvoldoende zicht op veiligheid

Gelet op de problematiek van de kinderen stelt de RvdK zich als doel om binnen tien dagen na aanmelding te starten met een onderzoek.⁴ Wanneer de dreiging voor een kind acuut is start de RvdK direct een onderzoek. Kinderen waarbij de zorgen ernstig zijn, maar niet acuut, moeten veelal (veel) langer wachten dan tien dagen op de start van een onderzoek (zie tabel 1). Dit is zeer ongewenst.⁵

	Instroom alle typen onderzoek en	Wachtlijst alle typen onderzoek en	Gemiddelde wachttijd tot start beschermings- onderzoek	Gemiddelde wachttijd tot start GenO onderzoek	Gemiddelde wachttijd tot start strafonderzoek
Februari '23	2981	2810	4,5 week	13,5 week	5 weken
Februari '22	3051	3767	6,5 week	12 weken	4 weken
Februari '21	3390	3413	5 weken	8 weken	2,5 week
Februari '20	3704	3224	5 weken	8,5 week	3 weken
Februari '19	3828	2790	4 weken	10 weken	2,5 week

Tabel 1 (Bron: <https://www.kinderbescherming.nl/over-ons/ons-onderzoek-feiten-en-cijfers/raadsonderzoek-stand-van-zaken>)

³ Deze instructies hebben als doel het verkrijgen en behouden van zicht op veiligheid van kinderen die wachten op de start van een raadsonderzoek.

⁴ Zie Kamerstuk 31 839, nr. 497. Zie ook de [beleidsreactie](#) van de minister voor Rechtsbescherming op inspectieonderzoeken naar de RvdK, 13 februari 2019, kenmerk 2501525.

⁵ In de tabel staat de gemiddelde wachttijd'. Dit betekent dat kinderen korter, maar ook (veel) langer wachten.

Op basis van het inspectieonderzoek is geen uitspraak te doen over het aantal kinderen op de wachtlijst voor wie geen zicht is georganiseerd. In het algemeen kan echter gesteld worden dat de ernst van de risico's voor deze kinderen maakt dat ieder wachtend kind op de wachtlijst bij de RvdK waarvoor geen zicht is er één te veel is. Daar waar geen zicht is op de veiligheid van een wachtend kind, geldt dat de RvdK direct een onderzoek dient te starten om wel zicht op veiligheid te krijgen. De inspecties maken zich zorgen over het voortduren van de wachtlijsten, de te lange wachttijd tot de start van een onderzoek en het ontbreken van zicht op de veiligheid van alle wachtende kinderen. De inspecties zien de volgende risico's voor de wachtende kinderen, hun gezinnen en professionals:

- Voor de kinderen betekenen de wachtlijsten dat zij langer in potentieel onveilige situaties blijven en meer beschadigd raken, waardoor de problematiek verergeret.⁶
- Het ontbreken van zicht op een kind gedurende het wachten betekent dat een mogelijke verslechtering van de situatie van een kind onopgemerkt blijft, en te lang voortduurt. Dit geldt zowel voor kinderen die wachten op een beschermingsonderzoek als voor kinderen die wachten op een gezags- en omgangsonderzoek of op een strafonderzoek.
- Ondanks de inzet en betrokkenheid van professionals bij de RvdK, krijgen deze professionals te maken met ingewikkelde en belastende dilemma's. Welk kind is aan de beurt voor een raadsonderzoek, welk kind moet wachten? De medewerkers bij de RvdK prioriteren de kinderen op de wachtlijst op basis van de 'relatieve onveiligheid' (de onveiligheid ten opzichte van onveiligheid van andere kinderen op de lijst). Dit is emotioneel zwaar. Deze medewerkers hebben last van 'buijkpijn-zaken' wat een negatief effect heeft op de ervaren werkdruk.
- Professionals in het voorveld (de melders en bij het gezin betrokken hulpverleners) doen een verzoek tot onderzoek bij de RvdK in situaties waarin zij in het vrijwillig kader onvoldoende mogelijkheid zien om de ontwikkelingsbedreiging van het kind af te wenden. Het doen van een verzoek tot onderzoek zet druk op de hulpverleningsrelatie. Een wachtlijst bij de RvdK betekent voor deze professionals dat zij langer extra inzet moeten plegen en zorgdragen voor de veiligheid van het kind, in een situatie waarin de onveiligheid van het kind voortduurt. Dit gaat ten koste van de tijd voor andere gezinnen en kan emotioneel belastend zijn.

Leeswijzer

Dit rapport bevat de hoofdconclusie; de nadere onderbouwing is opgenomen in de bijlagen:

- Bijlage A: Crisis in de jeugdbeschermingsketen
- Bijlage B: Intensief toezicht
- Bijlage C: Themaonderzoek 'Zicht op veiligheid'.

⁶ Niet alleen bij de RvdK zijn er wachtlijsten. In de hele jeugdbeschermingsketen is er sprake van wachtlijsten, die spanningen of onveiligheid in de thuissituatie, of gedrags- of psychische problematiek zodanig kunnen verergeren, dat uiteindelijk intensievere en meer gespecialiseerde (residentiële) hulp noodzakelijk is. Soms is de situatie onhoudbaar en kan een kind niet thuisblijven.

De tussentijdse conclusies en aanbevelingen van het inspectieonderzoek 'Zicht op Veiligheid' zijn schriftelijk met de RvdK gedeeld, respectievelijk op d.d. 16 december 2021 en 11 oktober 2022. Deze tussentijdse conclusies en aanbevelingen zijn opgenomen in bijlage C.

Op 27 januari 2023 is het conceptrapport, conform de werkwijze van de inspectie JenV, voor wederhoor verzonden. Het conceptrapport is verzonden naar de RvdK en naar Directoraat-Generaal Straffen en Beschermen (hierna: DGSenB) en de Directie Eigenaarsadvisering (hierna: DEA), beide van het ministerie van Justitie en Veiligheid (hierna: ministerie van JenV).

Op 31 januari stuurde de RvdK de 'Evaluatie maatregelen zicht op veiligheid' naar de inspecties. De inhoud van deze evaluatie was voor de inspecties reden om het conceptrapport te actualiseren.

Het geactualiseerde rapport is op 31 maart 2023 voor wederhoor verzonden aan de RvdK en de DEA en DGSenB.

2. Resultaten en conclusies

2.1 Resultaten intensief toezicht op de wachtlijsten en wachttijden

Sinds 2018 staat de RvdK onder intensief toezicht van de inspecties. Bijlage B geeft hier een overzicht van. De inspecties monitoren intensief de wachtlijsten en de resultaten van de acties die de RvdK inzet op het terugdringen van de wachtlijsten en de wachttijd tot de start van een raadsonderzoek. Daarnaast spreken de inspecties de verantwoordelijke partijen aan op de manier van samenwerken om de wachtlijsten aan te pakken en het daadwerkelijk invullen van de gezamenlijke verantwoordelijkheid hierin. De verantwoordelijke partijen zijn de RvdK en het ministerie van JenV.⁷

De RvdK heeft samen met het ministerie van JenV verschillende initiatieven ondernomen en verbeterplannen opgesteld en uitgevoerd met als doel om de wachtlijsten te verkorten. De Landelijke Staforganisatie (hierna: LSO) van de RvdK neemt daarbij een centrale positie in om tot verbetermaatregelen te komen bij de lokale vestigingen van de RvdK. Voorbeelden hiervan zijn de programma's *Versnellen naar 2020* (gericht op het terugdringen van de wachttijd), *Van zelf naar samen organiseren* (waaronder het inzetten van flexteams), *Nabijheid en sturing* (waaronder het aanstellen van vestigingsmanagers per 1 juli 2022). Andere voorbeelden zijn onderzoeken in opdracht van het ministerie naar de oorzaken van de wachtlijst en de bekostiging van de RvdK.⁸

Sinds de start van het intensief toezicht in 2018 publiceerden de inspecties meerdere keren over de problematiek van de wachtlijsten in de jeugdbeschermingsketen en de oorzaken daarvan. Daarnaast is mede door het intensief toezichttraject duidelijker geworden dat het primaire proces bij de RvdK onder druk staat.⁹ Sinds het voorjaar van 2021 voeren de RvdK en het ministerie JenV hier het gesprek over. De balans tussen taken en middelen is continu onderwerp van gesprek sinds de start van het sturingsmodel.¹⁰ Het vaststellen van de kostprijs voor de producten van de RvdK is echter een langlopend traject gebleken. Begin 2023 hebben de RvdK en het ministerie van JenV nog altijd geen overeenstemming over de structurele financiering. Deze situatie gaat ten koste van de dienstverlening. Een stabielere financiering maakt het voor de RvdK mogelijk prioriteit aan te brengen in de taken, indien (externe) factoren daar aanleiding toe geven. In de huidige arbeidsmarkt is het lastig om nieuw personeel te werven en te behouden. Een meerjarige voorspelbare financiering draagt in grote mate bij aan het aantrekkelijker maken en houden van de RvdK als werkgever. Langer lopende

⁷ De verantwoordelijke partijen zijn de RvdK (als opdrachtnemer), DG Straffen en Beschermen (DGSenB, als opdrachtgever van de RvdK) en de eigenaar (pSG) (geadviseerd door Directie Eigenaarsadvisering (DEA) van het ministerie van JenV).

⁸ Zie bijvoorbeeld KPMG, *Quickscan Raad voor de Kinderbescherming. Breed perspectief op oorzaken & verbeterrichtingen wachttijden*, augustus 2019.

⁹ De productie van de RvdK in 2020 is gerealiseerd met inzet van 1616 fte terwijl het werklustmodel komt tot een inzet van 1739 fte, aldus 'Tijd voor kinderen', AEF, maart 2021. Dit is een verschil van 8% (equivalent aan 123 fte).

¹⁰ Het ministerie van JenV heeft in 2017 het sturingsmodel geïmplementeerd, waarbij de taken van opdrachtgever, opdrachtnemer en eigenaar duidelijker van elkaar zijn gescheiden.

arbeidscontracten voor zowel nieuw personeel als reeds ingewerkt personeel worden dan mogelijk.

2.2 Conclusie intensief toezicht op de wachtlijsten en wachttijden

Bovenstaande betekent in de praktijk dat de risico's voor de wachtende kinderen, hun gezinnen en professionals, zoals in de inleiding beschreven, voortduren. Inzet op het verkrijgen en behouden van het zicht op de veiligheid van kinderen die moeten wachten is door het voortduren van de wachtlijsten onveranderd noodzakelijk.

De RvdK heeft, samen met het ministerie van JenV, verschillende initiatieven ondernomen en verbeterplannen opgesteld en uitgevoerd om de wachtlijsten bij de RvdK te verkorten. De inspecties moeten vaststellen dat verbetermaatregelen die de RvdK heeft ingezet gericht op verkorting van de wachtlijsten, niet het gewenste resultaat hebben gehad op zowel de wachtlijsten als de wachttijd¹¹ (zie tabel 1, pagina 4). Zowel de wachtlijsten als de wachttijd tussen melding en start van het onderzoek zijn onveranderd te lang. De inspecties hebben in meerdere publicaties de crisis in de jeugdbeschermingsketen beschreven (bijlage A).

De inspecties concluderen met betrekking tot de wachtlijsten en wachttijden:

De inspecties hebben in meerdere publicaties de crisis in de jeugdbeschermingsketen beschreven (bijlage A). Ondanks de geschetste context vinden de inspecties de wachtlijsten en wachttijden bij de RvdK onaanvaardbaar vanuit het perspectief van de kinderen en hun ouders. De RvdK is, gelet op de problematiek in de jeugdbeschermingsketen, niet bij machte om door middel van interne interventies en programma's wachtlijstproblematiek op te lossen en de wachttijden terug te brengen naar de norm van 10 dagen.

2.3 Resultaten Zicht op veiligheid

De wachtlijsten noodzaken de RvdK om in te zetten op zicht op de veiligheid van de kinderen die wachten op de start van een raadsonderzoek. De RvdK dient er actief zorg voor te dragen dat hij de (veiligheids)afspraken over het gezin kent, eventueel aanscherpt en op risico's voor het kind kan beoordelen. Dit is van belang omdat het voortduren van onveiligheid of een (plotselinge) verergering daarvan een rol speelt in de afweging van de RvdK om een onderzoek met voorrang te starten. De RvdK heeft hiertoe interne instructies opgesteld.

In maart 2021 zijn de inspecties gestart met het onderzoek 'Zicht op veiligheid'. Dit onderzoek volgde op het inspectierapport '*De wachtlijst bij de RvdK*', gepubliceerd in 2019.¹² In dit rapport formuleerden de inspecties een aanbeveling gericht op het

¹¹ De oorzaken van het uitblijven van het gewenste resultaat zijn in dit inspectieonderzoek niet onderzocht.

¹² Inspectie Justitie en Veiligheid en Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, [De wachtlijst bij de Raad voor de Kinderbescherming](#), februari 2019.

verkrijgen van meer zicht op de veiligheid van kinderen die moeten wachten op de start van het onderzoek door de RvdK. In 2021 en 2022 constateerden de inspecties in het onderzoek 'Zicht op Veiligheid' opnieuw dat op een deel van de kinderen die wachten, geen zicht is. 'Zicht op veiligheid' is in twee fases uitgevoerd.¹³ Fase 1 is uitgevoerd in de periode maart 2021 – december 2021 en fase 2 is uitgevoerd in de periode maart 2022 – oktober 2022. Deze gefaseerde benadering had als doel het lerend vermogen van de RvdK te bevorderen en de organisatie in staat te stellen om tussentijds zelf bij te sturen.

Hieronder staan de hoofdlijnen van dit onderzoek. De nadere onderbouwing is opgenomen in bijlage C.

Zicht op veiligheid tijdens wachten op een beschermingsonderzoek

De inspecties concludeerden in december 2021, na fase 1 van het onderzoek 'Zicht op veiligheid', dat het de RvdK in onvoldoende mate lukt om zicht te verkrijgen en te houden op de veiligheid van alle kinderen die wachten op een beschermingsonderzoek. De inspecties beoordeelden het als zeer zorgelijk dat er kinderen op de wachtlijst voor een beschermingsonderzoek staan waarop geen zicht is georganiseerd en dat deze kinderen toch nog moesten wachten op de start van het onderzoek.

Volgend hierop deden de inspecties in december 2021 twee concrete aanbevelingen gericht op zicht op de veiligheid van kinderen die wachten op een beschermingsonderzoek, namelijk:

- Zorg dat het beschermingsonderzoek voor het kind waarop geen zicht is op veiligheid direct kan starten;
- Kom tot alternatieve handelingsperspectieven (mogelijk in samenwerking met de ketenpartners) die ertoe leiden dat er zicht is op de veiligheid van wachtende kinderen.

De RvdK heeft deze aanbevelingen uit fase 1 van het onderzoek 'Zicht op veiligheid' opgepakt door het aanpassen van de werkwijze en het uitvoeren van een compliance scan op het uitvoeren van de interne instructies ¹⁴. De inspecties verzochten de RvdK herhaaldelijk hen te informeren over het bereikte effect van de aangepaste werkwijze. In december 2022 waren de resultaten hiervan echter nog niet bekend en bestond er te lang onzekerheid over of de nieuwe werkwijze daadwerkelijk tot verbetering zou leiden. Op 14 december 2022 verzochten de inspecties de RvdK daarom hen uiterlijk op 1 februari 2023 te informeren over de voortgang op het direct starten van het beschermingsonderzoek voor het kind wanneer er geen zicht is op de veiligheid. Naar aanleiding van dit verzoek ontvingen de inspecties op 31 januari 2023 een evaluatie. De RvdK concludeert, op basis van hun eigen bevindingen, dat alle kinderen waarop geen zicht georganiseerd kan worden, direct in onderzoek worden genomen.

¹³ Zie het [Plan van aanpak 'Zicht op veiligheid', maart 2021](#).

¹⁴ Volgens de RvdK laat deze scan zien dat op twee gebieden bijsturing geboden is om te voldoen aan de inspectieaanbevelingen.

Op basis van de door de RvdK uitgevoerde evaluatie lijkt de RvdK een stap in de goede richting te hebben gezet. Wel plaatsen de inspecties een kanttekening bij de opzet van de evaluatie. De conclusie die de RvdK trekt is slechts gebaseerd op interne bronnen. De RvdK heeft geen ketenpartners betrokken bij de evaluatie. De inspecties vinden dit een omissie aangezien een oordeel over het zicht op veiligheid van het wachtende kind door de RvdK en melder gezamenlijk moet worden gevormd om vervolgens daarop te acteren.

Betrekken van de ketenpartners bij de evaluatie verhoogt de kwaliteit van de evaluatie doordat de mate van consensus over de vraag of er (voldoende) zicht is op de veiligheid van een wachtend kind, onderdeel wordt van de toets.

Tegelijkertijd biedt dit de mogelijkheid om met elkaar in gesprek te gaan over het zicht op de veiligheid van kinderen die lang wachten op de start van het raadsonderzoek.

Gelet op het voortbestaan van de wachtlijsten en de te lange wachttijd tot de start van een onderzoek, is het zeer gewenst om blijvend te toetsen of voor alle wachtende kinderen waarop geen zicht georganiseerd kan worden het onderzoek direct start. Het regelmatig herhalen van deze toets draagt bij aan het borgen van de kwaliteit in de organisatie.

Zicht op veiligheid tijdens wachten op gezags- en omgangsonderzoek

Na de start van een GenO-onderzoek wordt ongeveer een kwart hiervan ambtshalve uitgebreid naar een beschermingsonderzoek. De reden hiervoor is dat de RvdK zorgen heeft over het kind en in het beschermingsonderzoek onderzocht wordt of er sprake is van een ernstige ontwikkelingsbedreiging waarvoor een kinderschermingsmaatregel nodig is.

Met betrekking tot het zicht op veiligheid voor kinderen die wachten op een GenO-onderzoek concludeerden de inspecties na fase 1 van het onderzoek 'Zicht op veiligheid' dat er geen zicht is op de veiligheid van kinderen die wachten op een GenO-onderzoek. De RvdK heeft geen formele bevoegdheden om zicht op de veiligheid van deze kinderen te houden. Gemeentelijke organisaties hebben hierin een signalerende taak.

Hierop formuleerden de inspecties in december 2021 een aanbeveling gericht aan zowel de RvdK als aan het ministerie van JenV:

Zoek vanuit het perspectief van het wachtende kind naar een oplossing voor het geschetste probleem, en betrek waar nodig andere ketenpartners hierbij.

Deze problematiek is onderwerp van gesprek tussen RvdK en het ministerie van JenV. Echter, tot begin 2023 zijn geen verbetermaatregelen genomen om het probleem op te lossen. Dit is, zoals gezegd, zorgelijk gelet op het aanzienlijke deel van de GenO-onderzoeken dat wordt uitgebreid naar een beschermingsonderzoek.

Zicht op veiligheid tijdens wachten op een strafonderzoek

Tijdens fase 2 van het onderzoek 'Zicht op veiligheid' concludeerden de inspecties dat de RvdK en andere ketenpartners niet op alle jongeren die wachten op de start van een strafonderzoek zicht op de veiligheid hebben. Een gedeelte van deze jongeren is niet goed in beeld, noch bij de RvdK, noch bij andere ketenpartners.

De RvdK heeft geen formele taak met betrekking tot de veiligheid van deze jongeren. Vanuit het perspectief van de jongere vinden de inspecties het echter belangrijk dat zicht is op zijn of haar veiligheid.

Tijdens fase 2 van het onderzoek 'Zicht op veiligheid' constateerden de inspecties dat de registratie van strafzaken in het Kinderbescherming Bedrijfsprocessen Systeem (KBPS) per regio verschilt. In de ene regio komt een zaak op de 'wachtlIJst' zodra de relevante documentatie binnen is, in een andere pas als een zittingsdatum bekend is. Dit betekent dat de regionale wachtlijstcijfers onderling niet vergelijkbaar zijn en als sturingsinformatie daarom beperkte waarde hebben.

De inspecties deden daarom in oktober 2022 de volgende aanbeveling aan de RvdK:

Kom in overleg met de regionale vestigingen tot een manier van registreren die recht doet aan de eigenstandige verantwoordelijkheid van de vestigingen voor hun werkprocessen en tegelijkertijd tegemoetkomt aan noodzaak tot betrouwbare sturingsinformatie.

Op basis van de bevindingen uit het inspectieonderzoek zijn geen uitspraken te doen over de aantallen jongeren op de wachtlijst voor een strafonderzoek of in de hele jeugdstrafrechtketen waarop geen zicht is en de ernst van situatie van deze jongeren. Aangezien het plegen van een delict door een jongere een symptoom kan zijn van een bedreigde ontwikkeling, en zicht op veiligheid bijdraagt aan de pedagogische dimensie van het jeugdstrafrecht gaan de inspecties met het ministerie van JenV in gesprek over op welke wijze de omvang en ernst van het ontbreken van zicht op jongeren in de jeugdstrafrechtketen onderzocht en ondervangen kan worden.

2.4 Conclusies Zicht op veiligheid

De inspecties concludeerden in december 2021 naar aanleiding van het onderzoek 'Zicht op veiligheid' dat het de RvdK in onvoldoende mate lukt om zicht te verkrijgen en te houden op de veiligheid van alle kinderen die wachten op een beschermingsonderzoek (zie bijlage C). Volgend hierop deden de inspecties twee concrete aanbevelingen gericht op zicht op de veiligheid van kinderen die wachten op een beschermingsonderzoek.

In de periode tussen december 2021 en december 2022 kon de RvdK niet aannemelijk maken dat de maatregelen die de RvdK nam, naar aanleiding van de aanbevelingen van de inspecties, voldoende resultaat hadden. Daarop hebben de inspecties op 14 december 2022 de RvdK verzocht om vóór 1 februari 2023 de inspecties hierover schriftelijk te informeren aan de hand van een evaluatie. Op 31 januari 2023, ontvingen de inspecties deze, door de RvdK, uitgevoerde evaluatie. De RvdK concludeert, op basis van hun eigen bevindingen, een positieve ontwikkeling, namelijk dat alle kinderen waarop geen zicht georganiseerd kan worden, direct in onderzoek worden genomen.

De inspecties concluderen met betrekking tot zicht op veiligheid:

De aanbevelingen van de inspecties uit december 2021 zijn met onvoldoende daadkracht opgepakt en het effect van getroffen verbetermaatregelen was tot januari 2023 onduidelijk. Dit is zorgelijk aangezien de wachtlijsten en wachttijden voor de start van een onderzoek bij de RvdK onveranderd lang zijn.

De RvdK heeft op basis van de aanbevelingen uit fase 1, december 2021, verbetermaatregelen ingezet gericht op het direct starten van een onderzoek als er geen zicht is op de veiligheid van het wachtende kind. De RvdK heeft het resultaat hiervan geëvalueerd begin 2023. Op basis van deze evaluatie lijkt de RvdK een stap in de goede richting te hebben gezet. De RvdK heeft echter geen ketenpartners betrokken bij de evaluatie. De inspecties vinden dit een omissie aangezien het zicht op veiligheid van het wachtende kind een gezamenlijk oordeel moet zijn van de RvdK en de melder.

3. Aanbevelingen

3.1 Aanbevelingen gericht op de wachtlijsten

Aanbeveling aan de minister voor Rechtsbescherming

In de signaalbrief Toezicht jeugdbeschermingsketen¹⁵ riepen de inspecties de minister voor Rechtsbescherming en de staatssecretaris van Volksgezondheid Welzijn en Sport reeds op om hun stelselverantwoordelijkheid te nemen en te zorgen dat de organisaties in de jeugdbeschermingsketen, waar de RvdK onderdeel van is, zonder vertraging hun wettelijke taak kunnen uitvoeren.

Onderdeel daarvan is toereikende structurele financiering.

Met dit als doel, bevelen de inspecties de minister voor Rechtsbescherming aan op korte termijn te bewerkstelligen dat er overeenstemming komt tussen het ministerie van JenV en de RvdK over de kostprijs voor taken van de RvdK en structurele financiering te realiseren.

Aanbeveling aan de RvdK

De inspecties formuleren de aanbeveling dat de RvdK, binnen zijn invloedsfeer, blijft inzetten op het terugdringen van de wachtlijsten en wachttijden. Voorwaarde hiervoor is dat de RvdK goed scherp heeft of scherp krijgt op welke factoren hij zelf invloed heeft om hier vervolgens voortvarende en effectieve verbetermaatregelen op in te zetten. Daar waar de RvdK geen invloed heeft, verwachten de inspecties dat de RvdK opschaaft naar zijn opdrachtgever.

3.2 Aanbevelingen Zicht op veiligheid

Zoals in hoofdstuk 1 beschreven hebben de inspecties aanbevelingen gedaan om het bij het ontbreken van zicht op de veiligheid van de kinderen die wachten op een beschermingsonderzoek het onderzoek de RvdK direct te starten en het zicht op veiligheid van die kinderen te verbeteren. Deze aanbevelingen blijven van kracht.

Aanbeveling aan de RvdK - beschermingsonderzoeken

De inspecties verwachten dat van de RvdK op daadkrachtige wijze uitvoering blijft geven aan deze eerdere aanbevelingen:

- Zorg dat het beschermingsonderzoek voor het kind waarop geen zicht is op veiligheid direct kan starten;
- Kom tot alternatieve handelingsperspectieven (mogelijk in samenwerking met de ketenpartners) die ertoe leiden dat er zicht is op de veiligheid van wachtende kinderen.

Aanvullend doen de inspecties onderstaande aanbevelingen:

- Toets minimaal twee keer per jaar of voor de kinderen waar geen zicht op georganiseerd kan worden, het onderzoek door de RvdK direct start. Betrek bij deze toets de ketenpartners, minimaal daar waar het gaat over de inschatting of er wel/geen zicht is op het wachtende kind.
- De inspecties laten voor eind mei 2023 weten waaraan deze toets inhoudelijk

¹⁵ Inspectie Justitie en Veiligheid en Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, Signaalbrief '[Toezicht jeugdbeschermingsketen](#)', september 2022.

moet voldoen¹⁶. De inspecties verwachten dat de RvdK hen twee keer per jaar schriftelijk informeert over de resultaten van deze toets.

- Blijft de compliance check periodiek uitvoeren, waarmee duidelijk wordt in welke mate raadsmedewerkers de interne instructies met betrekking tot het verkrijgen en behouden van zicht op veiligheid uitvoeren.

Aanbeveling aan de RvdK – GenO- en strafonderzoeken

De inspecties verwachten dat de RvdK hen twee keer per jaar schriftelijk informeert over de voortgang op het verkrijgen van zicht op veiligheid van kinderen die wachten op een GenO-onderzoek.

Hetzelfde geldt voor de opvolging van de aanbeveling over de registratie van strafonderzoeken.

Aanbeveling aan het ministerie van Justitie en Veiligheid

Gelet op de verdeling van bevoegdheden rond het zicht op veiligheid van kinderen die wachten op een GenO-onderzoek formuleren de inspecties hierop ook een aanbeveling aan het ministerie van Justitie en Veiligheid:

De inspecties verwachten daarnaast dat het ministerie van Justitie en Veiligheid de inspecties actief informeert over de voortgang op het verkrijgen van zicht op veiligheid van kinderen die wachten op een GenO-onderzoek.

¹⁶ De inspecties geven de RvdK aanwijzingen met betrekking tot de opzet en instrumenten van deze toets. De inspecties informeren de RvdK schriftelijk over deze overige vereisten aan de inrichting van de toets, waaronder de data van rapportage aan de inspecties

Bijlage A Crisis in de jeugdbeschermingsketen

De inspecties rapporteren sinds 2019 over de problemen in de jeugdbeschermingsketen. Deze bijlage schetst op basis van deze onderzoeken de context waarbinnen de Raad voor de Kinderbescherming (hierna: de RvdK) zijn taken uitvoert.

In 2019 hebben de Inspectie Justitie en Veiligheid en de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (hierna: de inspecties) reeds geconstateerd dat de Nederlandse overheid onvoldoende haar verantwoordelijkheid neemt voor kinderen die ernstig in hun ontwikkeling worden bedreigd.¹⁷ De inspecties hebben maatregelen op korte en lange termijn aangedragen om de jeugdbeschermingsketen, waar de RvdK een belangrijk onderdeel van is, te verbeteren.¹⁸ De belemmeringen die in 2019 direct van invloed waren op de taakuitvoering van de RvdK waren: financiële tekorten en personeelstekorten (zie bijlage B), verloop en verzuim, complexiteit en zwaarte doelgroep, en onvoldoende direct inzetbare passende hulp.

Veel van deze belemmeringen waren in 2019 tevens terug te zien bij de andere instellingen in de keten: wijkteams, Veilig Thuis, Gecertificeerde Instellingen en specialistische (jeugd) hulp.¹⁹ Dit heeft impact op de mate waarin de RvdK zijn taak kwalitatief uitvoert. Het bijvoorbeeld niet tijdig kunnen inzetten van passende hulp, heeft invloed op de mate waarin een bedreigde ontwikkeling van een kind tot meer beschadiging en onveiligheid kan leiden. De kans dat die situaties tot een verzoek tot onderzoek (hierna: VTO) bij de RvdK leiden wordt daarmee onnodig vergroot.

Daarnaast ervaart de RvdK verschil in de kwaliteit van de VTO's die worden opgesteld door diverse melders, zoals wijkteams en Veilig Thuis organisaties. De kwaliteit van een VTO is medebepalend voor het doen van effectief en efficiënt onderzoek door de RvdK. Bij een kwalitatief goed VTO kan de veiligheid van het kind beter worden ingeschat en kunnen betere veiligheidsafspraken worden gemaakt.

De inspecties monitorden, volgend op de publicatie in 2019, of de situatie voor de kinderen die te maken hebben met een jeugdbeschermingsmaatregel verbeterde.²⁰ Dit bleek niet het geval.²¹

¹⁷ Inspectie Justitie en Veiligheid en Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, [Signalement jeugdbeschermingsketen in gevaar](#), november 2019.

¹⁸ Met jeugdbeschermingsketen wordt in dit geval bedoeld op de organisaties uit het jeugddomein die vanuit hun rol prominent te maken hebben met jeugdbeschermingsmaatregelen. Concreet gaat het hierbij om de Raad voor de Kinderbescherming, de Gecertificeerde Instellingen en Veilig Thuis.

¹⁹ Zie het standpunt van de inspecties in de publicaties: [Signalement jeugdbeschermingsketen in gevaar](#), november 2019 en Signaalbrief '[Toezicht jeugdbeschermingsketen](#)', september 2022.

²⁰ Inspectie Justitie en Veiligheid en Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, [Voortgangsrapportage kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd](#), oktober 2020; [Kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd Landelijk rapport 2021 Vervolgtoezicht](#), juli 2021.

²¹ Inspectie Justitie en Veiligheid en Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, [Stand van zaken jeugdbeschermingsketen](#), mei 2022 en Inspectie Justitie en Veiligheid en Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, Signaalbrief [Toezicht jeugdbeschermingsketen](#), september 2022.

Bijlage B Intensief toezicht

Deze bijlage bevat een overzicht van de activiteiten en resultaten in het kader van het intensief toezicht.

1. Belangrijkste bevindingen

De wachtlijsten en wachttijden zijn onverminderd lang.²² De RvdK heeft samen met het ministerie van JenV verschillende initiatieven genomen en verbeterplannen opgesteld en uitgevoerd om de wachtlijsten terug te dringen. De inspecties moeten echter vaststellen dat deze initiatieven, de inspanningen ten spijt, niet hebben geleid tot verkorting van de wachtlijsten en de wachttijd tot de start van een onderzoek; de situatie van de kinderen en de gezinnen op de wachtlijst is niet verbeterd.

Mede door het intensief toezichtstraject is duidelijker geworden dat de ingezette capaciteit in het primaire proces bij de RvdK onder druk staat. Sinds het voorjaar van 2021 voeren de RvdK en het ministerie van JenV hier het gesprek over. Het vaststellen van de kostprijs is echter een langlopend traject gebleken. Begin 2023 hebben de RvdK en het ministerie van JenV nog geen overeenstemming over de structurele financiering.

2. Activiteiten van de inspecties

Sinds 2018 staat de RvdK onder intensief toezicht van de inspecties. Dit krijgt enerzijds vorm door het toezicht op de wachtlijsten en monitoren van de resultaten van ingezette acties van de RvdK op het terugdringen van de wachttijden²³ en anderzijds door het aanspreken van de verantwoordelijke partijen op het daadwerkelijk invullen van deze gezamenlijke verantwoordelijkheid en op de manier van samenwerken om de wachtlijsten aan te pakken. De verantwoordelijke partijen zijn de opdrachtnemer (de RvdK), de opdrachtgever (de directeur-generaal Straffen en Beschermen) en de eigenaar (plaatsvervangend secretaris-generaal, geadviseerd door de directie Eigenaarsadvisering van het ministerie van JenV).

- Eind 2018 stellen de inspecties de RvdK onder intensief toezicht. Redenen: lange wachtlijsten, onvoldoende zicht op de veiligheid van kinderen die wachten op een onderzoek en onvoldoende vertrouwen in de wijze waarop op beide wordt gestuurd.
- De inspecties doen onderzoek naar de wachtlijsten en publiceren in februari 2019 het inspectierapport: *'De wachtlijst bij de Raad voor de Kinderbescherming. Leiden de maatregelen van de RvdK tot het vergroten van het zicht op de veiligheid van het kind en het beperken van de risico's?'*.²⁴ De inspecties concluderen in voornoemd rapport dat de maatregelen die de RvdK heeft ingezet het zicht op de veiligheid van kinderen op de wachtlijst onvoldoende vergroot. Daarnaast beperken deze maatregelen de risico's voor de kinderen die wachten op een onderzoek van de RvdK onvoldoende.

²² Zie [RvdK, Ons onderzoek: feiten en cijfers. Raadsonderzoek: de stand van zaken](#).

²³ E.g., 'Versnellen naar 2020', 'Van zelf naar samen organiseren' en 'Nabijheid en Sturing'.

²⁴ Inspectie Justitie en Veiligheid en Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, [De wachtlijst bij de Raad voor de Kinderbescherming](#), februari 2019.

- De inspecties beoordelen in 2019 en begin 2020 de voortgang op het terugdringen van de wachtlijsten aan de hand van tertaalrapportages.²⁵ Dit zijn voorgangsrapportages van de RvdK die drie keer per jaar worden gedeeld met de inspecties.
- De inspecties spreken de opdrachtgever en de eigenaar aan op ieders verantwoordelijkheid en wijze van samenwerken, gelet op ieders (deel) verantwoordelijkheid voor de problematiek. Dit gebeurt in gesprekken tussen de RvdK, het directoraat-generaal Straffen en Beschermen en de directie Eigenaarsadvisering met de inspecties over de problemen rond de taakuitvoering en de ingezette verbeterplannen gericht op het terugdringen van de wachtlijsten.

3. Financiële positie RvdK

Mede door het intensief toezichttraject is duidelijker geworden dat de ingezette capaciteit in het primaire proces bij de RvdK onder druk staat. Sinds het voorjaar van 2021 voeren de RvdK en het ministerie van JenV hier het gesprek over. Desondanks hebben de RvdK en de opdrachtgever en eigenaar begin 2023 nog geen overeenstemming over de structurele hogere financiering.

- De balans tussen taken en middelen is continu onderwerp van gesprek sinds de start van het sturingsmodel²⁶.
- In 2020 wordt duidelijk dat de RvdK kampt met een financieringstekort van circa 16 miljoen euro, wat de goede taakuitvoering beperkt. Het tekort is gedekt binnen de JenV begroting. De totale uitgaven over dat jaar waren ca. 200 miljoen euro. Het tekort is o.m. ontstaan door een hogere personeelsbezetting ten gevolge van de aanpak van wachtlijsten en wachttijden binnen de RvdK.
- De RvdK start in 2021 met een voorzien tekort van 16 miljoen euro, ca. 8%, wat ertoe leidt dat de directie Financieel-Economische Zaken van het ministerie van JenV de RvdK onder voorafgaand financieel toezicht stelt. Dit bestaat uit het inrichten van een dashboard dat inzicht geeft in het vermoedelijk beloop, vitaliteit en productie.
- In maart 2021 concludeert Andersson Elffers Felix (AEF) op basis van een tijdsbestedingsonderzoek dat de ingezette capaciteit in het primaire proces bij de RvdK onder druk staat.²⁷
- De opdrachtgever hoogt het budgettaire kader voor 2021 en 2022 incidenteel op, met voor elk jaar 16 miljoen euro. Het budgettaire kader voor 2021 komt daarmee op 206 miljoen euro en voor het jaar 2022 op 201 miljoen euro.
- Aanvullend zijn incidenteel middelen beschikbaar gesteld voor de aanpak van wachtlijsten en wachttijden binnen de RvdK (flexteam).
- Vanaf 2023 is het budgettaire kader structureel met 16 miljoen verhoogd.
- In opdracht van het ministerie van JenV start in 2021 een kostprijsonderzoek, gericht op geactualiseerde prijzen voor 2022. De kostprijs vormt de basis voor het merendeel van de financiering. Momenteel wordt nog gewerkt met kostprijzen uit 2015. Over de uitkomst vindt nog discussie plaats. Eind april 2023 is er nog geen overeenkomst.

²⁵ Inspectie Justitie en Veiligheid en Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, Brief [‘Toezicht op de RvdK in 2020’](#), april 2020.

²⁶ Het ministerie van JenV heeft in 2017 het sturingsmodel geïmplementeerd, waarbij de taken van opdrachtgever, opdrachtnemer en eigenaar duidelijker van elkaar zijn gescheiden.

²⁷ De productie van de RvdK in 2020 is gerealiseerd met inzet van 1616 fte terwijl het werklustmodel komt tot een inzet van 1739 fte, aldus ‘Tijd voor kinderen’, AEF, maart 2021. Dit is een verschil van 8% (equivalent aan 123 fte).

4. Activiteiten door de Raad voor de Kinderbescherming

De RvdK start diverse trajecten gericht op het terugdringen van de wachtlijsten. Deze hebben, begin 2023, niet geleid tot vermindering van de wachtlijsten en de wachttijden. Met de toegezegde extra incidentele financiering zet de RvdK in op het werven van personeel. Het lukt de RvdK om personeel aan te nemen. De netto groei in fte is echter beperkt doordat personeel ontslag neemt.

- In 2019 stelt de RvdK het plan 'Versnellen naar 2020' op met als doel de wachttijden terug te dringen naar normniveau van tien dagen.
- De RvdK stelt tertaalrapportages op over de voortgang van 'Versnellen naar 2020'. Duidelijk wordt dat doelstelling van 'Versnellen naar 2020' niet wordt behaald.
- In opdracht van het ministerie JenV voert KPMG in 2019 een *QuickScan* uit naar de factoren die een significant effect hebben op de wachtlijsten, wachttijden, doorlooptijden en mogelijkheden van de RvdK om direct of indirect hierop te sturen.²⁸
- RvdK zet transitimanagers in (in het kader van het programma: 'Van zelf naar samen organiseren') op locaties die het minder goed doen, *e.g.* locaties met lange wachtlijsten, hoog personeelsverloop en -verzuim. Het effect hiervan verschilt per locatie.
- Op 1 juli 2020 start een directeur Bedrijfsvoering bij de RvdK. Het gaat om een nieuwe functie die wordt ingesteld om de bedrijfsvoering binnen de RvdK verder te professionaliseren.
- De RvdK start een ontwikkeling naar een structurele inzet van vestigingsmanagers (programma: 'Nabijheid en Sturing').
- Naar aanleiding van de verkregen financiële ruimte start de RvdK medio 2021 met werven van personeel.
- In maart 2021 levert AEF het rapport 'Tijd voor kinderen' over werklastmodel RvdK op. Dit rapport is opgesteld in opdracht van het ministerie van JenV.
- Aantrekken en behouden van personeel blijkt een knelpunt. De RvdK is de eerste vier maanden van 2022 met netto 30 fte gegroeid. Er is 60 fte aan nieuwe medewerkers binnen gekomen, die opgeleid en ingewerkt moeten worden. Er zijn 30 fte uit dienst gegaan.
- Per 1 juli 2022 zijn in het kader van 'Nabijheid en sturing' op alle vestigingen managers gestart.
- De RvdK heeft een flexteam geformeerd wat ingezet wordt op bovenmatige wachtlijsten.

²⁸ KPMG, [Quickscan Raad voor de Kinderbescherming](#), augustus 2019

Bijlage C Themaonderzoek Zicht op veiligheid

De inspecties delen in onderstaande op hoofdlijnen de belangrijkste bevindingen van het themaonderzoek 'Zicht op Veiligheid' uitgevoerd bij de RvdK. Deze bevindingen zijn ingedeeld naar type raadsonderzoek. Het inspectieonderzoek 'Zicht op veiligheid' is in twee fases uitgevoerd. Fase 1 is uitgevoerd in de periode maart 2021 – december 2021 en fase 2 is uitgevoerd in de periode maart 2022 – oktober 2022. Deze gefaseerde benadering had als doel het lerend vermogen van de RvdK te bevorderen en de organisatie in staat te stellen om tussentijds zelf bij te sturen.

Ook wordt ingegaan op hoe de RvdK opvolging heeft gegeven aan de aanbevelingen uit fase 1.

1. Het onderzoeksproces

Fase 1

Het inspectieonderzoek in fase 1 richtte zich op drie type raadsonderzoeken: beschermings-, gezag en omgang-, en strafonderzoek. De vraag die centraal stond was in hoeverre landelijke interne instructies van de RvdK en afspraken tussen de RvdK en betrokken ketenpartners, bijdragen aan het zicht hebben en behouden op de veiligheid van het kind, wanneer het kind moet wachten op een onderzoek bij de RvdK.²⁹

De eerste helft van 2021 hebben de inspecties vier regio's bezocht, waar zij interviews hebben afgenomen met medewerkers van de RvdK en diverse ketenpartners.³⁰ In fase 1 van het onderzoek voerden de inspecties 35 interviews uit met onder andere medewerkers van de RvdK, kinderrechters en lokale teams van de gemeenten.³¹ Daarnaast hebben de inspecties samen met raadsmedewerkers verschillende kinddossiers bekeken en zijn documenten over onder meer het wachtlijstbeheer bestudeerd.

Op 4 oktober 2021 hebben de inspecties een gesprek gevoerd met de directie van de RvdK met als doel te reflecteren op, valideren en verdiepen van de onderzoeksbevindingen uit fase 1. Op 9 november 2021 organiseerden de inspecties een leerbijeenkomst voor medewerkers van de RvdK uit de vier bezochte regio's en beleidsmedewerkers van de Landelijke staforganisatie van de RvdK. Deze bijeenkomst diende hetzelfde doel als hierboven beschreven. Op 16 december 2021 sloten de inspecties fase 1 af middels een brief met conclusies en aanbevelingen gericht aan de algemeen directeur van de RvdK.

²⁹ Voor een uitgebreide omschrijving van het onderzoek en de onderzoeksmethoden wordt verwezen naar het [Plan van aanpak "Zicht op veiligheid"](#).

³⁰ West-Brabant-West, Stadsregio Rijnmond, Midden-Limburg en Stadsregio Utrecht.

³¹ E.g. adviesteammedewerkers en raadsonderzoekers van de RvdK, rechters, (assistent) officieren van justitie, gecertificeerde instellingen, het Centrum voor Jeugd en Gezin en het wijkteam van de gemeente.

Op 22 november 2021 informeerde de RvdK de inspecties schriftelijk dat de RvdK werkt aan een plan van aanpak om verbeteringen door te voeren en medewerkers beter te kunnen faciliteren. De verwachting van de RvdK was dat dit plan voor eind 2021 klaar zal zijn. In januari is een project gestart om uitvoering te geven aan de aanbevelingen. Het laatste onderdeel (gericht op het direct uitdelen van kinderen voor wie geen zicht op veiligheid was) is op 1 juli 2022 geïmplementeerd. Een interne evaluatie is het vierde kwartaal van 2022 gepland. (Zie voor meer informatie de paragraaf over de opvolging van de aanbevelingen)

Fase 2

In fase 2 richtte het inspectieonderzoek zich op jongeren die wachten op een strafonderzoek, met extra focus op de bevorderende en belemmerende factoren rondom het verkrijgen en behouden van zicht op deze jongeren. De vraag die in fase 2 centraal stond was voor welke jongeren, die wachten op een strafonderzoek door de RvdK, wel of juist geen zicht was op de veiligheid en hoe dit te verklaren is. Daarnaast is gekeken naar het moment in het strafproces waarop een medewerker van de RvdK een zaak op status 'wachtlust' zet in Kinderbescherming Bedrijfsprocessen Systeem (KBPS).

In april en mei 2022 bezochten de inspecties, in het kader van dit inspectieonderzoek, drie regio's van de RvdK.³² Per regio is gesproken met één gebiedsmanager en één à twee adviesteammedewerkers (AT-ers). Daarnaast is per regio gesproken met drie ketenpartners, te weten een jeugdofficier van justitie en twee reclasseringsmedewerkers van jeugdreclasseringsorganisaties.

Naast de interviews is ook een documentenstudie uitgevoerd. Tijdens de deze studie zijn documenten over landelijk en regionaal beleid en werkinstructies, gerelateerd aan het wachtlijstbeheer van strafzaken bij de RvdK, doorgenomen. Bovendien is relevante literatuur bestudeerd over het proces van de jeugdstrafrechtketen om goed inzicht te krijgen in de verschillende verantwoordelijkheden van de ketenpartners.

Op 12 oktober 2022 sloten de inspecties fase 2 af middels een brief met conclusies en een aanbeveling aan de algemeen directeur van de RvdK. Deze brief is op 26 oktober besproken in een overleg tussen de hoofdinspecteur Inspectie JenV en directeur RvdK.

2. Kinderen die wachten op een beschermingsonderzoek

Conclusie en aanbeveling

De inspecties concludeerden na fase 1 van het onderzoek 'Zicht op veiligheid' dat het de RvdK in onvoldoende mate lukt om zicht te verkrijgen en te houden op de veiligheid van alle kinderen die wachten op een beschermingsonderzoek. De inspecties beoordeelden het als zeer zorgelijk dat kinderen op de wachtlijst voor een beschermingsonderzoek staan waarop geen zicht is georganiseerd, toch nog moesten wachten op de start van het onderzoek.

³² Oost-Brabant, Noord-Nederland en Stadsregio Amsterdam

Aanbevelingen

Na fase 1 van het onderzoek deden de inspecties in december 2021 twee concrete aanbevelingen gericht op zicht op de veiligheid van kinderen die wachten op een beschermingsonderzoek, namelijk:

1. Zorg dat het beschermingsonderzoek voor het kind waarop geen zicht is op veiligheid direct kan starten;
2. Kom tot alternatieve handelingsperspectieven (mogelijk in samenwerking met de ketenpartners) die ertoe leiden dat er zicht is op de veiligheid van wachtende kinderen.

Ook begin 2023, na afsluiten van het themaonderzoek, vinden de inspecties het een groot punt van zorg dat de aanbevelingen van de inspectie uit december 2021 met onvoldoende daadkracht zijn opgepakt en het effect van getroffen verbetermaatregelen tot januari 2023 onduidelijk was.

Op 31 januari 2023 ontvingen de inspecties een door de RvdK uitgevoerde evaluatie naar het effect van de ingezette maatregelen. De RvdK lijkt met de ingezette maatregelen een goede stap te hebben gezet. Monitoren van het zicht op veiligheid van de kinderen die wachten blijft van groot belang om zo een actueel beeld te behouden. Hierdoor wordt het mogelijk om maatregelen aan te passen als dit nodig blijkt en het draagt bij aan het verbeteren van de kwaliteitscyclus van de RvdK.

Onderbouwing

De inspecties constateerden dat de interne werkinstructies van de RvdK die gericht zijn op het zicht krijgen op de veiligheid van kinderen die wachten op een beschermingsonderzoek over het algemeen worden opgevolgd.³³ Deze instructies dragen ook daadwerkelijk bij aan het zicht op veiligheid, mits correct uitgevoerd.

Gebleken is dat de instructies verschillende knelpunten kennen in de praktische uitvoerbaarheid (box 1). Tevens constateerden de inspecties dat de lengte van de wachtlijst van invloed is op een goede uitvoerbaarheid van de instructies.

Echter, het uitvoeren van de instructies maakt ook inzichtelijk voor welke kinderen op de wachtlijst geen zicht op de veiligheid georganiseerd kan worden. Deze situaties ontstaan bijvoorbeeld als ouders na een melding bij de RvdK 'de deur dichthouden'. Desondanks moeten deze kinderen in drie van de vier bezochte regio's uit fase 1 nog wachten op de start van een raadsonderzoek. Dit terwijl het ontbreken van zicht een reden is om het kind 'prioriteit hoog' te geven.

Medewerkers van de RvdK proberen op deze kinderen enig zicht te organiseren, in samenspraak met de melder (gemeente), door bijvoorbeeld contact op te nemen met de school, de wijkagent of het consultatiebureau.

In de interviews kwam ook aan bod wat goed gaat rondom het wachtlijstbeheer (box 2).

³³ Instructies over het maken van afspraken met ketenpartners zijn onderdeel van de interne werkinstructies.

Box 1. Knelpunten in de uitvoerbaarheid van de wachtlijstinstructies

- Een lange wachttijd is moeilijk uitlegbaar aan ouders gelet op de zorgen over de veiligheid van kinderen.
- Hoe langer de wachttijd is, hoe lastiger een adviestedeammedewerker van de RvdK een goede inschatting kan maken van de wachttijd.
- Sommige adviestedeammedewerkers vertellen dat het doorgeven van specifieke wachttijden een klachtgevoelig onderwerp is.
- Lokale teams van de gemeenten geven aan dat de werkrelatie met het gezin onder druk komt te staan wanneer de RvdK de cliënten niet periodiek informeert over de wachttijd. Lokale teams voelen zich een mediator tussen het gezin en de RvdK.
- Het delen van informatie met de RvdK wordt als belemmering ervaren wanneer bijvoorbeeld ouders hiervoor geen toestemming geven.
- Over het algemeen geldt dat wanneer ouders niet willen meewerken, het niet lukt om te komen tot (goede) veiligheidsafspraken.
- De RvdK is sterk afhankelijk (van de kwaliteit) van de informatie die het lokale team aanlevert.

Box 2. Wat gaat er goed?

- Ketenpartners ervaren de RvdK als goed bereikbaar, deskundig en hulpvaardig.
- De aanwezigheid van ouders tijdens het inhoudelijke casusoverleg met ketenpartners werkt positief voor het maken van veiligheidsafspraken.
- De samenwerking tussen de RvdK en ketenpartners in een vroeg stadium werkt bevorderend voor de risico-inschatting en prioritering van onderzoeken.
- Raadsonderzoekers ervaren prioritering congruent aan de inhoud, na start van het raadsonderzoek. De inspecties hebben geen signalen gekregen dat het prioriteren door adviestedeammedewerkers niet goed verloopt.

Opvolging van de aanbevelingen door de RvdK

Een eerste stap die de RvdK nam om opvolging te geven aan de aanbevelingen is het uitvoeren van een zogenoemde (interne) compliance check, in het eerste kwartaal van 2022. Volgens de RvdK laat deze scan – inhoudende interviews met raadsmedewerkers – zien dat op twee gebieden bijsturing geboden is om te voldoen aan de inspectieaanbevelingen.

Allereerst constateerde de RvdK dat de kwaliteit van de meldingen en veiligheidsplannen van het lokale team moet verbeteren. Met het oog daarop wil de RvdK dit onderwerp agenderen bij de gemeenten en het ministerie van Justitie en Veiligheid (hierna: het ministerie van JenV). Zo zou er een brief worden gestuurd naar de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) om de eisen waaraan een

veiligheidsplan minimaal aan moet voldoen onder de aandacht te brengen. Verder worden er verbeteringen doorgevoerd aan het verplichte veiligheidstabblad in KBPS.

In de evaluatie d.d. 31 januari van de RvdK staat dat de RvdK op regionaal niveau dit onderwerp agendeert en op landelijk niveau met de VNG in gesprek zal gaan over de verantwoordelijkheid van gemeenten ten aanzien van regievoering op zicht op veiligheid tijdens wachttijd en onderzoek RvdK.

De tweede bijsturing betreft een beleidsaanpassing per 1 juli 2022 die een nieuwe werkwijze introduceert voor situaties waarin zicht op veiligheid van het wachtende kind ontbreekt. Oorspronkelijk werd het niet binnenkomen van hulpverlening gezien als het ontbreken van zicht op veiligheid en daarom een reden om in multidisciplinair verband, op basis van de dan beschikbare informatie, te beoordelen of een spoedonderzoek of een onderzoek met voorrang nodig was, om hulp eventueel met een (al dan niet spoed)maatregel af te dwingen.³⁴

In de nieuwe werkwijze trekt de RvdK, samenvattend, de conclusie dat het 'niet binnenkomen' van professionele hulpverlening bij een gezin niet automatisch betekent dat er geen zicht is op de veiligheid. Volgens de RvdK zijn er in de praktijk nog andere manieren om signalen te ontvangen over de veiligheid van het kind.

In de nieuwe werkinstructie wordt daarom een 'drietrapsraket' geïntroduceerd waarbij drie opties worden ingezet om toch te komen tot zicht op veiligheid: eerst proberen zicht te krijgen via professionele hulpverleners, daarna via het informele netwerk rondom het gezin en ten slotte alternatieve handelingen van raadsmedewerker of het direct in onderzoek nemen (spoed). Naast deze drietrapsraket introduceert de RvdK een escalatiemogelijkheid voor situaties waarin ook de drietrapsraket geen zicht oplevert en het ook niet lukt om de zaak direct uit te delen voor een raadsonderzoek. Een dergelijke zaak wordt geëscaleerd naar een transitie- of vestigingsmanager.

Conclusies over de opvolging van de aanbevelingen beschermingsonderzoek

Weliswaar is de RvdK aan de slag gegaan met de aanbevelingen van de inspecties (met als resultaat de bovenstaande maatregelen), het duurde echter een half jaar voordat de nieuwe werkwijze startte. In deze periode kwam voor de kinderen op de wachtlijst waarop geen zicht is, geen verbetering.

Pas in januari 2023 heeft de RvdK gerapporteerd over het effect van de ingezette maatregelen.

De problemen rond de kwaliteit van de VTO is weliswaar geagendeerd op regionaal niveau, de landelijke agendering moet nog plaatsvinden. Daarmee is begin 2023 nog geen resultaat voor de kwaliteit van veiligheidsplannen bereikt.

Concreet betekent bovenstaande dat niet eerder dan een jaar na het constateren van de problematiek, duidelijkheid komt over wat de maatregelen bijdragen aan het hebben en behouden van zicht op de veiligheid en het direct oppakken van het onderzoek indien dit zicht ontbreekt.

Met het oog hierop besloten de inspecties in oktober 2022 het themaonderzoek Zicht op veiligheid af te sluiten en, in afwijking van het oorspronkelijke plan, te publiceren zonder te wachten op de resultaten van de ingezette maatregelen. De RvdK is op 5 oktober 2022 schriftelijk geïnformeerd over beide punten.

³⁴ Interne memo beleidskader wachtlijstbeheer, RvdK, juli 2020

3. Kinderen die wachten op een gezag- en omgangsonderzoek

Conclusie en aanbeveling

Er zijn geen werkinstructies noch afspraken tussen de RvdK en zijn ketenpartners over het zicht hebben en behouden op de veiligheid van kinderen die moeten wachten op een GenO-onderzoek. Dit komt doordat de RvdK formeel geen bevoegdheid hiervoor heeft als het kinderen betreft die wachten op een GenO-onderzoek.

De inspecties concludeerden na fase 1, in december 2021, dat er binnen de RvdK geen eensluidende visie bestaat over de verantwoordelijkheid van de RvdK als het gaat over zicht hebben op de veiligheid van de kinderen die wachten op een GenO-onderzoek. De formele verdeling van de bevoegdheden sluit niet aan bij de uitvoeringspraktijk en de situatie van de kinderen die wachten op een GenO-onderzoek.

De inspecties vinden dit, zeker vanuit het perspectief van het kind, ongewenst. Ongeveer 25% van de GenO-onderzoeken wordt uitgebreid naar een beschermingsonderzoek om de reden dat sprake blijkt te zijn van een ernstige ontwikkelingsbedreiging van het kind.³⁵

Aanbeveling

Na fase 1 van het onderzoek deden de inspecties een aanbeveling aan de RvdK en het ministerie van JenV gericht op zicht op de veiligheid van kinderen die wachten op een GenO-onderzoek:

Zoek vanuit het perspectief van het wachtende kind naar een oplossing voor het geschetste probleem, en betrek waar nodig andere ketenpartners hierbij.

Onderbouwing

De RvdK heeft in GenO-zaken een andere rol dan in beschermingszaken. Gevolg hiervan is dat in het adviesverzoek door de rechtbank geen of heel beperkte informatie over de veiligheid van de kinderen staat. De RvdK is in GenO-zaken beperkt in zijn positie om een nader volledig beeld te kunnen verkrijgen, onder meer vanwege de AVG. Ingevolge dit stelsel is het doel van een verzoek tot onderzoek aan de RvdK voor een GenO-onderzoek niet het onderzoeken van de veiligheidssituatie of ontwikkelingsbedreiging van het kind, maar het geschil tussen de ouders over gezag, omgang en/of woonplek van het kind. Indien er zorgen zijn over de veiligheid of ontwikkeling van het kind kunnen organisaties uit het voorliggend veld een melding doen en kan de RvdK besluiten tot het uitvoeren van een beschermingsonderzoek.

Echter constateren de inspecties dat bovenstaande formele verdeling van de bevoegdheden een theoretische werkelijkheid vormt. Uit interviews met raadsmedewerkers komt naar voren dat de praktijk complexer is en dat medewerkers, onder druk van de wachtlijsten, toch de verantwoordelijkheid voelen voor het hebben van zicht op kinderen die wachten op een GenO-onderzoek. Dat de medewerkers een zekere verantwoordelijkheid voelen, verklaren zij doordat een

³⁵ Bron: Gesprek met de RvdK dd. 7 december 2021.

deel van de GenO-onderzoeken ambtshalve wordt uitgebreid naar een beschermingsonderzoek om de reden dat sprake blijkt te zijn van een ernstige ontwikkelingsbedreiging van het kind. Dit is ook een reden waarom het gebiedsteam van de RvdK in de regio West-Brabant-West streeft naar actief wachtlijstbeheer voor GenO-zaken.

Box 3. Knelpunten met betrekking tot kinderen die wachten op een GenO-onderzoek

- Voor kinderen waarin een GenO-onderzoek wordt verzocht is volgens raadsmedewerkers zeer beperkt informatie beschikbaar. Medewerkers geven aan dat meer informatie over de opvoedsituatie van deze kinderen helpend zou zijn bij het prioriteren van wachtende zaken.
- Omdat er geen formele bevoegdheid ligt bij de RvdK over het zicht houden op veiligheid van deze kinderen is er geen wettelijke basis op grond waarvan de RvdK informatie mag opvragen en/of delen met eventueel betrokken hulpverleningsinstellingen.
- Extra belemmering hierbij is dat de RvdK niet vanzelfsprekend op de hoogte is van betrokken hulpverlening. Als dit tijdens de procedure bij de rechtbank niet aan de orde komt dan is de RvdK hiervan niet op de hoogte in de periode dat het kind wacht op het GenO-onderzoek.
- Doordat de RvdK geen formele taak heeft met betrekking tot de veiligheid van kinderen die wachten op een GenO onderzoek, wordt de RvdK niet gefinancierd voor werk dat zich hierop richt.

Opvolging van de aanbeveling

De discussie over hoe het zicht op deze kinderen geborgd kan worden en wat de rol van de RvdK en gemeenten (verantwoordelijk voor jeugdhulp) daarin is wordt periodiek gevoerd tussen de RvdK en het ministerie van JenV. Deze partijen erkennen de zorgen van de inspecties over het waarborgen van het zicht op veiligheid van kinderen die wachten op een GenO-onderzoek. Een concrete uitkomst in het belang van het wachtende kind is nog niet gerealiseerd.

De inspecties constateren dat het gesprek over het borgen van zicht op de veiligheid van kinderen die wachten op een GenO-onderzoek, tussen de RvdK en het ministerie van JenV, op gang komt. Echter, tot begin 2023 zijn geen verbetermaatregelen genomen op de gedane aanbeveling. De inspecties benadrukken het belang om verbeteringen door te voeren vanuit het perspectief van het kind dat wacht op een GenO-onderzoek.

4. Jongeren die wachten op een strafonderzoek

Conclusies en aanbeveling

Conclusie over zicht op veiligheid

Voor jongeren die wachten op een strafonderzoek geldt dat er vanuit de RvdK geen afzonderlijke afspraken met ketenpartners of interne instructies zijn opgesteld die gaan over het zicht hebben en behouden op de veiligheid van de jongeren. Dit komt doordat de RvdK geen formele taak heeft met betrekking tot de veiligheid van deze jongeren en doordat samenwerkingsafspraken in de keten een belangrijke bevorderende factor zijn als het gaat over zicht krijgen op jongeren in de jeugdstrafrechtketen.

De inspecties concluderen, in oktober 2022, dat niet op alle jongeren die wachten op de start van een strafonderzoek zicht is op de veiligheid. De RvdK noch andere ketenpartners hebben alle jongeren die wachten op een strafonderzoek goed in beeld. Op basis van de bevindingen zijn echter geen uitspraken te doen over de aantallen jongeren waarop geen zicht bestaat en de ernst van hun situatie. Vanuit het perspectief van de jongere vinden de inspecties het belangrijk dat er zicht is op zijn of haar veiligheid. Dit doet recht aan de pedagogisch dimensie van het jeugdstrafrecht, die bijvoorbeeld vorm krijgt door het inzetten van hulp en ondersteuning in de periode voorafgaande aan de zitting.

Aangezien het plegen van een delict door een jongere een symptoom kan zijn van een bedreigde ontwikkeling, en zicht op veiligheid bijdraagt aan de pedagogische dimensie van het jeugdstrafrecht gaan de inspecties met het ministerie van Justitie en Veiligheid in gesprek over op welke wijze de omvang en ernst van het ontbreken van zicht op jongeren in de jeugdstrafrechtketen onderzocht en ondervangen kan worden.

Conclusie over registratie in KBPS³⁶

De inspecties concluderen dat regionale vestigingen van de RvdK anders omgaan met de registratie van de verzoeken tot onderzoek in KBPS. Het kan daardoor per regio verschillen wanneer een zaak op 'wachtlIJst' komt. Als sturingsinformatie hebben deze cijfers daardoor beperkte waarde. Dit betekent niet dat de wachtlIJstbeheerder in de regio geen zicht heeft op het aantal jongeren waarvoor een strafonderzoek gestart moet worden.

Aanbeveling over registratie strafonderzoek

De inspecties bevelen de Landelijke Staf Organisatie van de RvdK aan om met de regio's in gesprek te gaan over een manier van registreren die recht doet aan de eigenstandige verantwoordelijkheid van de regio's voor hun werkprocessen en tegelijkertijd tegemoet komt aan noodzaak tot betrouwbare sturingsinformatie.

Onderbouwing

Bij de uitvoering van fase 1 kwam naar voren dat de RvdK en zijn ketenpartners geen afspraken hebben over het zicht op veiligheid van jongeren die wachten op een strafonderzoek. In fase 1 kwam echter geen duidelijk beeld naar voren over de impact hiervan op de jongeren en welke belemmeringen hierin meespelen.

³⁶ Kinderbescherming BedrijfsProcessen Systeem

Inrichting fase 2

Om bovenstaande reden richten de inspecties zich in fase 2 op de bevorderende en belemmerende factoren rondom het zicht krijgen en behouden op de veiligheid van jongeren die wachten op een strafonderzoek.

Er is een antwoord gevormd op de volgende aanvullende onderzoeksvragen:

- Voor welke jongeren op de wachtlijst is er wel of geen zicht op de veiligheid, en hoe is dit te verklaren?
- Wat is het moment in het strafproces waarop een raadsmedewerker een zaak op status 'wachtlijst' zet in KBPS?

Zicht op jongeren

Voor jongeren die wachten op een strafonderzoek geldt dat er vanuit de RvdK geen afzonderlijke afspraken met ketenpartners of interne instructies zijn opgesteld die gaan over het zicht hebben op de veiligheid van de jongeren. De organisaties in de jeugdstrafrechtketen hebben wel afspraken over het proces waarin ketenpartners samenwerken. Dit is beschreven in het Ketenprocesmodel Jeugdstrafketen. Ook zijn normen gesteld over de maximale doorlooptijden in de keten, de Kalsbeeknormen.³⁷ Deze processen en normen gelden voor de RvdK en zijn ketenpartners. Deze processen en normen richten zich niet expliciet op het zicht krijgen en behouden op de veiligheid van jongeren die moeten wachten, maar dragen hier wel aan bij.

De RvdK start het strafonderzoek een paar weken voor de zittingsdatum, tenzij de jongere vast zit. De periode tussen het afdoeningsbesluit van het Openbaar Ministerie en de zittingsdatum kan lang zijn. De duur van deze periode is afhankelijk van de tijd die nodig is voor het strafrechtelijk onderzoek, de beschikbaarheid van het Openbaar Ministerie en de zittingscapaciteit bij de rechtbank. Als er signalen zijn over mogelijke onveiligheid en/of kwetsbaarheid van een jongere, start de RvdK het strafonderzoek eerder. Ook komt het voor dat de RvdK ambtshalve besluit een strafonderzoek uit te breiden met een kinderschermingsonderzoek naar aanleiding van signalen.

Bevorderende en belemmerende factoren zicht op veiligheid

Ketensamenwerking blijkt een sleutel tot succes te zijn. Het onderzoek in fase 2 wijst uit dat een goede verantwoordelijkheids- en taakverdeling tussen de ketenpartners in de jeugdstrafrechtketen van groot belang is om zicht te krijgen (en te houden) op de veiligheid van jongeren in de periode tussen aanhouding en zitting. Dat is daarmee een belangrijke bevorderende factor.

Alhoewel ketenpartners in de jeugdstrafrechtketen zich vooral inzetten op het voorkomen van recidive, besteden zij ook aandacht aan mogelijke sociale problematiek bij een jongere. Zo doet de politie na aanhouding van een jongere een zorgmelding bij Veilig Thuis als er zorgen bestaan over zijn of haar veiligheid. Daarnaast brengt ZSM³⁸ strafrechtelijke en sociale informatie bij elkaar.

³⁷ Eind 2001 zijn de zogenoemde 'Kalsbeeknormen' van kracht geworden in de jeugdstrafrechtketen. In bijlage 1 (overzicht aanpak jeugdcriminaliteit) bij de Kamerbrief 'ontwikkelingen jeugdcriminaliteit', d.d. 23 juni 2021 staat de ambitie om nieuwe normen in de loop van 2022 gereed te hebben.

³⁸ De ZSM aanpak is voor zaken waarbij een verdachte is aangehouden voor criminaliteit die veel voorkomt zoals bedreiging, stalking, mishandeling, diefstal of vernieling. Op een ZSM-locatie kan de

Respondenten van de RvdK en de officieren van justitie noemen verder vroeghulp (door de RvdK) en inzet van vrijwillige Toezicht en Begeleiding als belangrijke bevorderende factoren.

Ondanks deze bevorderende factoren zijn er jongeren waarvoor in de periode tussen aanhouding en zitting geen zicht is op de veiligheid. Officieren van justitie noemen als voorbeeld jongeren die zijn heengezonden na aanhouding. Deze jongeren kunnen zijn heengezonden met een dagvaarding ('niet-vast jongeren' genoemd) en wachten op de zitting of het zijn jongeren die het strafrechtelijk onderzoek in vrijheid afwachten (ook bekend als 'loop-jongeren'). Voor beide groepen jongeren worden dus geen voorwaarden opgelegd, omdat het recidive risico laag (genoeg) wordt ingeschat. Een strafrechtelijk onderzoek kan om verschillende redenen lang duren. Zo kan het veel tijd kosten om de bewijslast rond te krijgen. Daardoor verstrijkt veel tijd tussen het heenzenden van de jongere en de zitting. In deze periode is er geen zicht op de veiligheid van de jongere, tenzij er hulpverlening betrokken is.

Naast de hierboven beschreven belemmerende factor in het proces wordt door respondenten de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) (een gevolg van wetgeving) genoemd. Als voorbeeld wordt gegeven dat Veilig Thuis geen informatie zou mogen overdragen aan andere vestigingen van Veilig Thuis.

De inspecties vinden het vanuit het perspectief van de jongere belangrijk dat er zicht is op zijn of haar veiligheid. Ondanks het feit dat de oorzaak van de wachttijd tot een strafonderzoek bij de RvdK niet primair bij de RvdK ligt, heeft ook de RvdK als ketenpartner, een verantwoordelijkheid voor het verkrijgen en behouden van zicht op de veiligheid van jongeren. De inspecties zijn van mening dat de ketenpartners in de jeugdstrafrechtketen samen verantwoordelijk zijn voor het organiseren van zicht op veiligheid van jongeren die wachten op de start van een strafonderzoek gelet op de pedagogische dimensie van het jeugdstrafrecht.

Aangezien het plegen van een delict een symptoom kan zijn van een bedreigde ontwikkeling, en zicht op veiligheid bijdraagt aan de pedagogische dimensie van het jeugdstrafrecht gaan de inspecties over dit onderwerp in gesprek met het ministerie van JenV.

Registratie in KBPS

Wat wel binnen de invloedssfeer van de RvdK valt, zijn de cijfers die de RvdK gebruikt om de groep jongeren die wachten op een strafonderzoek te administreren. Uit het onderzoek blijkt dat regio's anders omgaan met de registratie van de verzoeken tot onderzoek in het Kinderbescherming Bedrijfsprocessen Systeem (KBPS). Het kan per regio verschillen wanneer een zaak op status 'wachtlIJst' komt. In de ene regio komt een zaak op de 'wachtlIJst' zodra de relevante documentatie binnen is, in een andere regio pas als er een zittingsdatum bekend is. Als een zaak binnenkomt waarvoor nog geen zittingsdatum bekend is, zal de ene regio, na het nemen van het intakebesluit, de zaak op 'wachtlIJst' zetten, terwijl een andere regio de zaak op 'beoordeling' houdt. Na bekend worden van de zittingsdatum gaat de zaak dan over naar 'wachtlIJst'.

officier van justitie dan snel beslissen wat er met de strafzaak gebeurt. ZSM staat voor Zorgvuldig, Snel en op Maat reageren op criminaliteit.

De inspecties concluderen dat dit niet betekent dat de wachtlijstbeheerder in de regio geen zicht heeft op het aantal jongeren waarvoor een strafonderzoek gestart moet worden. Raadsmedewerkers vertellen de inspecties dat zij goed overzicht hebben over de aantallen wachtende jongeren. Echter, verschillend registreren betekent dat de wachtlijstcijfers van de afzonderlijke regio's niet vergelijkbaar zijn. Als sturingsinformatie hebben deze cijfers daardoor beperkte waarde.

Inspectie Justitie en Veiligheid

*Toezicht, omdat rechtvaardigheid en veiligheid
niet vanzelfsprekend zijn.*

Dit is een uitgave van:

Inspectie Justitie en Veiligheid
Ministerie van Justitie en Veiligheid
Hoge Nieuwstraat 8 | 2514 LE Den Haag
Postbus 20301 | 2500 EH Den Haag
[Contactformulier](#) | www.inspectie-jenv.nl

Mei 2023

*Aan deze publicatie kunnen geen rechten worden ontleend.
Vermenigvuldigen van informatie uit deze publicatie is toegestaan,
mits deze uitgave als bron wordt vermeld.*