Signalement

Kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd

Jeugdbeschermingsketen in gevaar

Kinderen die in hun ontwikkeling worden bedreigd moeten veel te lang wachten op hulp. De Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd en de Inspectie Justitie en Veiligheid (hierna: de inspecties) zien dat de meest kwetsbare kinderen en hun gezinnen op achtereenvolgende wachtlijsten terechtkomen bij het wijkteam[1], Veilig Thuis, de Raad voor de Kinderbescherming, instellingen voor jeugdbescherming en jeugdreclassering en de gespecialiseerde hulp. Kinderrechters, cliënten, jeugdbeschermers en betrokken instellingen luiden de noodklok over de wachtlijsten. De hele jeugdbeschermingsketen staat maximaal onder druk.

Gevolgen voor de kinderen

Juist voor de kinderen en gezinnen met de meest complexe en zware problematiek is de noodzakelijke hulp niet of niet tijdig beschikbaar. Het gaat hier om kinderen waarvan eerdere hulpverleners vaststellen dat hulp in het vrijwillig kader ontoereikend is om deze kinderen voldoende te beschermen.

De gevolgen van de wachtlijsten in de jeugdbeschermingsketen zijn voor de kinderen en hun gezinnen zeer ernstig. Voor de kinderen in deze gezinnen verandert in de tijd dat ze op de achtereenvolgende wachtlijsten staan feitelijk niets. Met wachten op hulp verergert de situatie. Kinderen blijven langer in onveilige situaties en raken meer beschadigd waardoor de problematiek verergert. Daardoor is intensievere en meer gespecialiseerde hulp noodzakelijk om ervoor te zorgen dat deze kinderen gezond en veilig opgroeien naar zelfstandigheid zodat ze voldoende zelfredzaam zijn en maatschappelijk kunnen participeren.

De bescherming van kwetsbare kinderen: een overheidstaak

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

Maatschappelijke gevolgen

Te late inzet van passende hulp in de kinderjaren, resulteert – naast het persoonlijke leed– in hoge maatschappelijke kosten. Ontwikkelingsbedreigingen worden niet tijdig opgeheven, waardoor de problemen van deze kwetsbare kinderen uitgroeien tot problemen in de volwassenheid. Dit heeft consequenties voor de maatschappelijke participatie van deze volwassenen en de generatie die zij voortbrengen. [2]

Zorgen van de inspecties

De overheid neemt op dit moment onvoldoende haar verantwoordelijkheid om kinderen te beschermen die in hun ontwikkeling worden bedreigd. De inspecties zijn van mening dat direct stappen moeten worden gezet die ertoe leiden dat deze kwetsbare kinderen zonder vertraging de hulp krijgen die ze nodig hebben. Daarmee kan niet langer worden gewacht. Elke dag dat kinderen

als gevolg van knelpunten in het systeem van de jeugdhulp langer in structurele onveiligheid verblijven, is er één teveel. Tot nu toe hebben alle inspanningen van de instellingen, gemeenten en het Rijk om het aantal wachtenden terug te dringen onvoldoende resultaat. De inspecties verwachten daarom niet dat deze nijpende situatie bij ongewijzigd beleid in de komende één tot twee jaar wordt opgelost.

Wachtlijsten in de keten

De beschermingstaak wordt uitgevoerd door 26 Veilig Thuis-organisaties, de Raad voor de Kinderbescherming en 16 gecertificeerde instellingen voor jeugdbescherming en jeugdreclassering.

Wachtlijsten bij Veilig Thuis
Meer dan de helft van de Veilig Thuis-organisaties heeft in 2019 zelf een signaal over hun te lange wachttijden en wachtlijsten bij de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) neergelegd. De cijfers lopen op tot 200 zaken per Veilig Thuis instelling die voor beoordeling op de wachtlijst staan. Voor onderzoek loopt dit cijfer op tot ruim 400 zaken per instelling. De inspecties gaan bij de Veilig Thuis organisaties na of zij zelf zicht hebben op de omvang van het probleem en hoe zij hierop sturen. De IGJ vraagt daarnaast van Veilig Thuis om in elk geval een inschatting te maken van de veiligheid. De IGJ vraagt daarnaast zicht te houden op de veiligheid van kinderen die op een wachtlijst staan (door contact te houden met de melder en om met de melder, al dan niet samen met het voorveld, te bespreken wat zij kunnen doen per cliënt op de wachtlijst).

Wachtlijst bij de Raad voor de Kinderbescherming
Eind september 2019 wachtten 3.192 kinderen langer dan tien dagen op een onderzoek bij de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK). Naar aanleiding van de zorgen over de lange wachtlijst en doorlooptijd bij de RvdK intensiveerden de inspecties eind 2018 het toezicht op de RvdK. De RvdK is er nog niet in geslaagd de wachtlijst te verkleinen. De RvdK kan de inspecties onvoldoende duidelijk maken hoe de RvdK zicht houdt op de veiligheid van op een onderzoek wachtende kinderen. De inspecties blijven daardoor zorgen houden over de veiligheid van kinderen op de wachtlijst en hebben er bij de RvdK en de opdrachtgever (het ministerie Justitie en Veiligheid) op aangedrongen meer inzicht te bieden in de effecten van de door de RvdK genomen verbetermaatregelen.

Instroomlijsten bij de gecertificeerde instellingen voor jeugdbescherming en jeugdreclassering
Kinderen met een jeugdbeschermingsmaatregel komen op instroomlijsten terecht bij de gecertificeerde instellingen. Zij hebben op dat moment geen vaste jeugdbeschermer. Wel wordt een inschatting van de veiligheid gemaakt. Instellingen gaan verschillend met de lijsten om: soms gaat het kind van de instroomlijst af als een (papieren) inschatting van de veiligheid is gemaakt. Andere instellingen halen een kind pas van de lijst als de maatregel methodegetrouw en met een vaste jeugdbeschermer wordt uitgevoerd.

Betrouwbare cijfers zijn hierdoor niet beschikbaar. Maar een voorzichtige schatting is dat in de zomer van 2019 tussen de 500-600 kinderen op een instroomlijst stonden bij de onderzochte zeven (van de in totaal zestien) gecertificeerde instellingen (zie rapport *Kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd*). Het betreft een momentopname die geen beeld geeft van het totale aantal kinderen dat heeft moeten wachten op de uitvoering van de maatregel. Ook ontbreken harde cijfers over hoe lang een kind op een instroomlijst staat. Meest gehoord is een inschatting van 'enkele maanden'. Naar schatting 60% van de kinderen met een maatregel wordt niet tijdig gezien en naar schatting 50% van de plannen van aanpak wordt niet tijdig gemaakt. Ook dit betreft een voorzichtige schatting; de aangeleverde data zijn niet eenduidig en een aantal instellingen werkt met ruimere normen dan de wettelijke termijnen.

Wachtlijsten bij de gespecialiseerde hulp
Kinderen en ouders komen na het maken van het plan van aanpak met de jeugdbeschermer opnieuw op wachtlijsten, of moeten om andere redenen wachten op hulp die nodig is om hun ontwikkelingsbedreiging op te heffen. Dit geldt voor vrijwel alle kinderen en ouders met een ondertoezichtstelling. Voor kinderen met jeugdreclassering is de situatie iets beter. Maar ook in de evaluatie van de Jeugdwet is geconstateerd dat het nog onvoldoende lukt om, binnen het gedwongen kader, tijdig passende hulp te organiseren. Het recente onderzoek van de inspecties naar de uitvoering van de jeugdbescherming en jeugdreclassering maakt duidelijk dat juist de hulp voor kinderen en ouders met de meest complexe problematiek onvoldoende beschikbaar is. Deze kinderen en hun ouders vormen de doelgroep van de gecertificeerde instellingen. Het effect is dat juist de kinderen die dit het hardst nodig hebben, niet de noodzakelijke hulp krijgen.

Maatregelen onvoldoende

De inspecties zien dat de maatregelen die de instellingen in de jeugdbeschermingsketen, het Rijk en de gemeenten tot nu toe hebben genomen het probleem voor de kinderen op de korte termijn niet oplossen.

Alle ketenpartners spannen zich in om zicht op de veiligheid van deze kinderen te houden in de periodes dat kinderen wachten. In acute (crisis)situaties grijpen zij in. Daarnaast spannen instellingen zich in om hun eigen wachtlijsten weg te werken en kinderen en hun ouders te helpen. Ook zijn de ministeries,

gemeenten en uitvoeringsorganisaties gezamenlijk actieprogramma's en plannen gestart om structurele verbeteringen in de keten door te voeren. Deze maatregelen leiden echter niet binnen een acceptabele termijn tot een afname van de acute problemen rond de wachtlijsten.

Hoe komt het dat de maatregelen onvoldoende effect hebben?

De inspecties realiseren zich dat het hier een complex probleem betreft, met verschillende betrokken organisaties en perspectieven, waar meerdere oorzaken aan ten grondslag liggen. De inspecties benoemen hieronder twee onderliggende oorzaken die ertoe leiden dat de maatregelen onvoldoende effect hebben.

Arbeidsmarktprobleem onvoldoende onderkend

De maatregelen die de (rijks)overheid neemt, lossen de problemen niet op omdat er oorzaken onder liggen die te maken hebben met een groot arbeidsmarktprobleem. Personeelsproblemen spelen een belangrijke rol bij het ontstaan van de wachtlijsten:

1. ***Verloop en verzuim***
   Medewerkers van Veilig Thuis, de Raad voor de Kinderbescherming en de gecertificeerde instellingen hebben een belangrijke, complexe opdracht en een grote verantwoordelijkheid. In deze tijd, met krapte op de arbeidsmarkt, is het niet eenvoudig om professionals te binden die deze zware opdracht kunnen en willen uitvoeren.
   Nieuwe medewerkers vertrekken snel weer, omdat zij zich onvoldoende toegerust voelen. Met een hoog personeelsverloop (bij de gecertificeerde instellingen bijvoorbeeld 20%) en een hoog verzuim is de druk op het zittende personeel eveneens hoog. De mogelijkheden om elders aan het werk te gaan (tegen een beter salaris, met minder werkdruk en minder onregelmatigheid) zijn groot.

2. ***Afhankelijkheid lokale arbeidsmarkt***
   Naast dat het moeilijk is om vakbekwame professionals te binden, hebben instellingen problemen om de vrijgevallen vacatures in te vullen. Per regio zijn verschillen in krapte in de arbeidsmarkt en de beschikbaarheid van potentiële professionals die aan de slag kunnen bij de instellingen die gezamenlijk de jeugdbeschermingsketen vormen.

Knelpunten in het stelsel onvoldoende onderkend

De maatregelen die de (rijks)overheid neemt, lossen de problemen daarnaast niet op omdat er meerdere oorzaken onder liggen die te maken hebben met de inrichting van het stelsel.

1. ***Schaalgrootte aansturing jeugdbeschermingsketen niet passend bij de opdracht.***
   De opdracht van de partijen in de jeugdbeschermingsketen is in omvang relatief beperkt, maar in complexiteit omvangrijk. Voor het verwerven en behouden van de benodigde deskundigheid en het effectief kunnen sturen is een andere schaalgrootte nodig (niet op gemeentelijk niveau).

> In 2017 hebben naar schatting 3% van de kinderen te maken gehad met kindermishandeling. Het totale aantal kinderen dat uiteindelijk in de jeugdbescherming en jeugdreclassering terecht komt ligt rond de 1%: ruim 40.000 jeugdbeschermingsmaatregelen en ruim 9.000 jeugdreclasseringsmaatregelen in 2018.

Het sturen vanuit de gemeenten op onderdelen van de keten leidt tot:

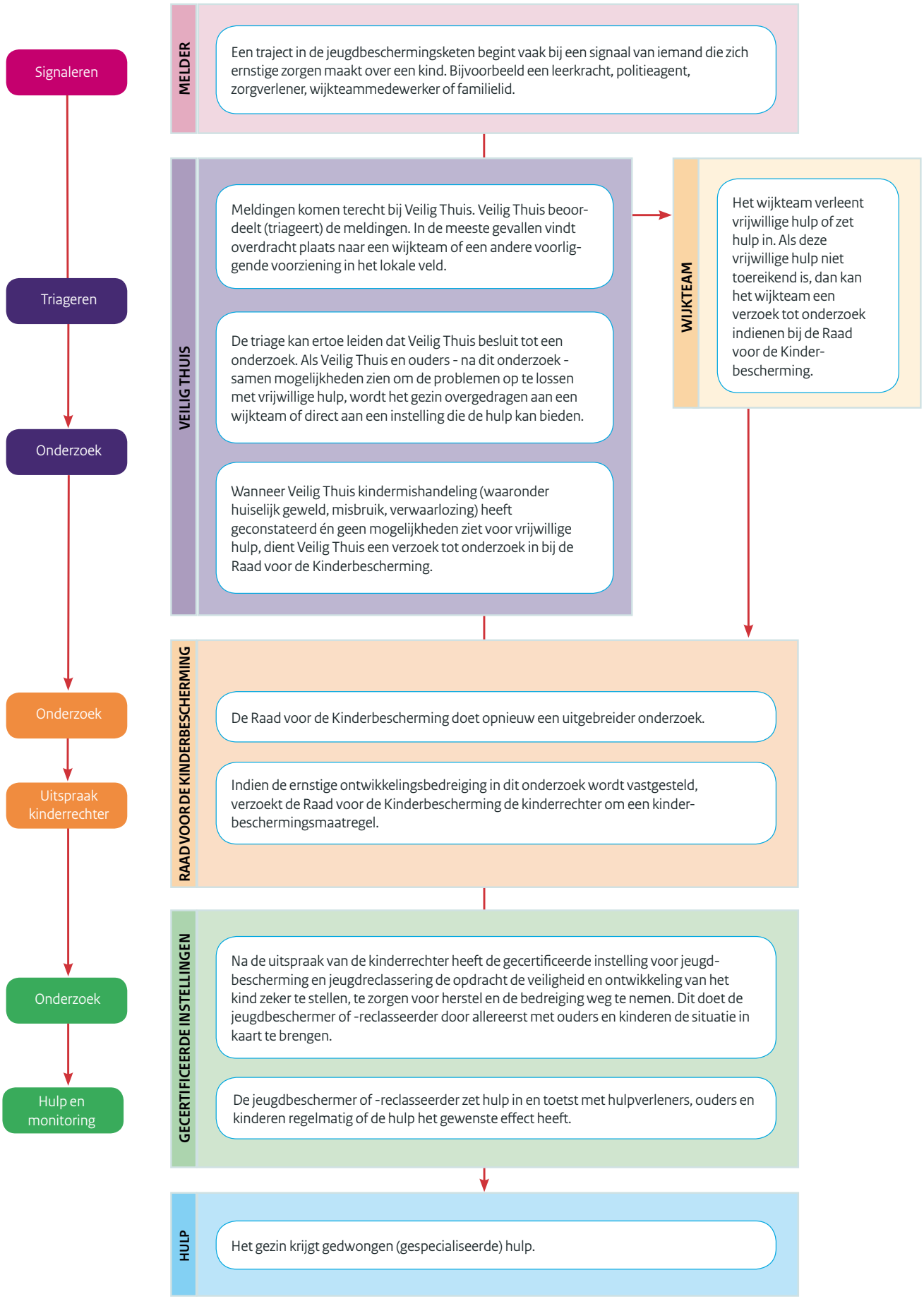
- **Ongelijkheid in de bescherming van het kind**
  De aanpak van wachtlijsten is afhankelijk van de lokale context. De lokale aanpak is afhankelijk van de financiën en deskundigheid van de lokale partners. De decentralisatie van het stelsel leidt er toe dat de keten op veel plekken, in een verschillend tempo, met wisselend succes en wisselende kwaliteit, opnieuw wordt uitgevonden. Dit leidt ertoe dat de kwaliteit en de tijdigheid van de bescherming van een kind dat ernstig in zijn ontwikkeling wordt bedreigd afhankelijk is van de lokale context. Er is ongelijkheid in de bescherming van het kind, afhankelijk van waar hij woont.

- **Hoge verantwoordingsdruk en bureaucratische lasten.**
  Gemeenten sturen verschillend op de wachtlijsten van Veilig Thuis, de gecertificeerde instellingen en de gespecialiseerde jeugdhulp en vragen hierover verantwoording. Dit leidt tot hoge verantwoordingsdruk en bureaucratische lasten voor zowel instellingen als professionals.

2. ***Overheidsverantwoordelijkheid is verdeeld over drie organisaties.***
   De overheidsverantwoordelijkheid voor een kind in een onveilige situatie in de jeugdbeschermingsketen is verdeeld over drie organisaties. Veilig Thuis, de Raad voor de Kinderbescherming en de gecertificeerde instellingen verrichten deels dezelfde (onderzoeks)werkzaamheden (zie kader 'De jeugdbeschermingsketen'), zonder dat in de onderzoeksperiode hulp tot stand komt. Het is wenselijk om de jeugdbeschermingsketen te vereenvoudigen. Hiermee wordt momenteel in pilots geëxperimenteerd (zie Actielijn 5 van het Programma Zorg voor de Jeugd).

3. ***De huidige financieringssystematiek leidt tot een spanningsveld tussen gemeenten en gecertificeerde instellingen over de in te zetten hulp.***
   De gecertificeerde instellingen hebben, anders dan andere instellingen in de keten, de eindverantwoordelijkheid voor het bepalen van de hulp die nodig is om een kind te beschermen. De inspecties zijn van oordeel dat het spanningsveld tussen doorzettingsmacht van de gecertificeerde instellingen, over in te zetten hulp, en de financiële afhankelijkheid van de gemeente voor de eigen financiering, een negatief effect heeft op de kwaliteit en tijdige inzet van de hulp. (zie rapport *Kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd*).

De jeugdbeschermingsketen



Volgens het rapport *Samenwerking en doorlooptijden in de jeugdbeschermingsketen. Midden en West-Brabant* van Van Montfoort (2018) duurt het ruim acht maanden na de eerste melding van onveiligheid voordat een gezin contact krijgt met de jeugdbeschermer van een gecertificeerde instelling.

Aanbevelingen inspecties

De aanbevelingen van de inspecties gaan over de arbeidsmarktproblematiek en over de inrichting van het stelsel. De inspecties maken hierbij een onderscheid tussen aanbevelingen op korte termijn en aanbevelingen die op de langere termijn tot verbetering moeten leiden. De inspecties richten de aanbevelingen aan de verantwoordelijke minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de minister voor Rechtsbescherming, de gemeenten en de instellingen in de jeugdbeschermingsketen.

Arbeidsmarktproblematiek

Aanbevelingen voor de korte termijn:

1. ***Ministers en gemeenten: Zorg voor maatschappelijke en financiele waardering voor professionals in de jeugdbeschermingsketen.***
   Het vergt deskundigheid, vakmanschap en professionele ruimte om ouders en jeugdigen te motiveren voor hulp voor henzelf en voor hun kinderen, deze hulp te organiseren en om soms ingrijpende keuzes te maken die nodig zijn om de veiligheid van een kind te herstellen. Niet iedereen met een SKJ[3]-registratie kan dit, het werk is wezenlijk verschillend van andere banen in de sector. Bijvoorbeeld vanwege de juridische componenten, de vereiste deskundigheid van ouder- en kindproblematiek en het werken met ouders die hier niet open voor staan. Professionals die dit werk aandurven en aankunnen, verdienen hier erkenning én financiële en immateriële waardering voor. Zorg ervoor dat deze waardering er komt, zodat de meest deskundige, competente en ervaren jeugdprofessionals (duurzaam) kiezen voor een baan in de jeugdbeschermingsketen.

Inrichting van het stelsel

Aanbevelingen voor de korte termijn:

2. ***Ministers, als stelselverantwoordelijken: Zorg voor regie op spoedige aanpak van de wachtlijsten.***
   Het oplossen van de wachtlijsten bij Veilig Thuis, de Raad voor de Kinderbescherming en de gecertificeerde instellingen en de noodzakelijke specialistische jeugdhulpvoorzieningen zien de inspecties als een gezamenlijke ketenverantwoordelijkheid voor de ketenpartners, de ministers en gemeenten die de hoogste prioriteit verdient. Noodzakelijk is een geprioriteerde en breed gedragen aanpak van ministers, wethouders en bestuurders van instellingen waarop sterke regie door of namens de ministers wordt gevoerd. Regie is nodig vanuit een partij die de belangen van de kinderen voorop stelt en de afzonderlijke belangen van de betrokken ketenpartners en opdrachtgevers hieraan ondergeschikt maakt.

3. ***Ministers, gemeenten en instellingen: prioriteer de verschillende acties in de lopende actieprogramma's.***
   - Creëer overzicht voor wat betreft de voortgang van de acties in de actieprogramma's.
   - Prioriteer de verschillende acties. Zorg eerst voor de voorwaarden die nodig zijn voor kwaliteitsverbetering en innovatie. Adequate financiering, werving en behoud van deskundig en competent personeel verdienen de hoogste prioriteit.
   - Zorg dat er duidelijke afspraken zijn over de criteria waaraan resultaten uit de actieprogramma's moeten voldoen.
   - Creëer een slagvaardige bestuurlijke samenwerking tussen gemeenten-instellingen-centrale overheid waarbinnen bindende afspraken gemaakt worden.

Aanbevelingen voor de langere termijn:

4. ***Ministers: Bekijk opnieuw hoe kinderen die in hun ontwikkeling worden bedreigd het meest effectief kunnen worden beschermd.***
   De inspecties constateren fundamentele tekortkomingen in de jeugdbeschermingsketen, die ertoe leiden dat kinderen die in hun ontwikkeling worden bedreigd niet tijdig de juiste hulp krijgen. De opdracht van de keten is in omvang relatief beperkt, maar in complexiteit omvangrijk. De inspecties bevelen de ministers aan om opnieuw te bekijken hoe deze opdracht het best vorm kan krijgen.
   - Een goed werkende jeugdbeschermingsketen is een verantwoordelijkheid voor de overheid. Zorg gezamenlijk voor een eenduidige invulling van deze verantwoordelijkheid. De tijdigheid en kwaliteit van de bescherming van een kind dat ernstig in zijn ontwikkeling bedreigd, moet niet afhankelijk zijn van de lokale context.
   - Zorg dat de Raad voor de Kinderbescherming, als landelijke organisatie, zijn stevige positie in de verschillende lokale contexten waar kan maken, landelijk overzicht behoudt en de landelijke kennis actief in de lokale contexten inbrengt.
   - Zorg voor een financieringssystematiek die ertoe leidt dat de gecertificeerde instellingen hun verantwoordelijkheid daadwerkelijk kunnen waarmaken.
   - Neem eventuele obstakels in wetgeving weg om gemakkelijker samen te werken in de jeugdbeschermingsketen, zonder afbreuk te doen aan de rechten van kinderen en ouders.
   - Haal de rode draden uit de pilots, gericht op verkorting van de keten en kom tot analyse waaruit duidelijk naar voren komt hoe versnelling daadwerkelijk te realiseren is.

Rol inspecties

De inspecties zien dat sprake is van ernstige wachtlijstproblematiek in de hele jeugdbeschermingsketen en dat handhaven op instellingsniveau hiervoor geen oplossing is. Extra aandacht voor één partij in de keten zorgt voor een verhoogde druk bij andere partij(en) in de keten. De inspecties gaan vanwege wacht- en/of instroomlijsten daarom in beginsel niet over tot verscherpt toezicht of handhavende maatregelen per instelling of organisatie. Dit laat onverlet dat de inspecties optreden bij ernstige tekortkomingen in de uitvoering van de taken, of als instellingen onvoldoende in staat blijken zicht te houden op de veiligheid van de kinderen. De inspecties treden wel op als instellingen niet 'in control' zijn op de taken waar zij zelf verantwoordelijk voor zijn en zelf grip op behoren te hebben. Dit geldt ook als instellingen binnen hun mogelijkheden de oorzaken van het ontstaan van de wachtlijsten onvoldoende aanpakken.

1 Onderzoek uit 2018: 'Nader onderzoek toename jeugwortdhulp wijkteams'
2 Tierolff, B., Lünnemann, K., Steketee, M., Doorbreken geweldspatroon vraagt gespecialiseerde hulp. Onderzoek naar de effectiviteit van de aanpak huiselijk geweld in de G4 (2014).
3 Stichting Kwaliteitsregister Jeugd