



Position papers 'Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming

Aan welke kernelementen dient een goed stelsel van kind- en gezinsbescherming te voldoen om (de meest) kwetsbare kinderen te beschermen?

Asante, A.

Amma Asante is voorzitter van de landelijke cliëntenraad (LCR).

Bruning, M. & van Montfoort, A.

Marielle Bruning is werkzaam als hoogleraar Jeugdrecht aan de Universiteit Leiden. Adri van Montfoort is directeur van de Stichting De Thuisbasis Sociaal Werk en adviseur sociaal domein bij VanMontfoort.

Dijkshoorn, P.

Peter Dijkshoorn is kinder- en jeugdpsychiater en landelijk ambassadeur lerend jeugdstelsel.

Huijter, J.

Joost Huijter is Universitair docent minor Jeugd en Criminaliteit aan de Universiteit Utrecht. Hij is eveneens docent bij Molengraaff instituut voor Privaatrecht en werkzaam bij UCERF.

Van der Aar, M.

Maaïke van der Aar is landelijk bestuurder van FNV jeugdzorg.

Van Yperen, T.

Tom van Yperen is bijzonder hoogleraar 'Monitoring en innovatie zorg voor jeugd' bij de Rijksuniversiteit Groningen, afdeling orthopedagogiek. Hij is als expert kwaliteit jeugdstelsel verbonden aan het Nederlands Jeugdinstituut.

Van der Zwaard, W., Dannenberg, E. & Hilhorst, P.

Willemijn van der Zwaard werkt als senior adviseur bij de Raad voor Volksgezondheid & Samenleving (RVS). Zij promoveert in het najaar van 2021 op het boek Omwille van fatsoen. De staat van menswaardige zorg.

Erik Dannenberg is raadslid bij de RVS en tevens voorzitter van Divosa, de kennis- en netwerkorganisatie voor gemeentelijke directeuren in het sociaal domein.

Pieter Hilhorst is eveneens raadslid bij de RVS. Hij is politicoloog, publicist en onderzoeker, onder meer betrokken bij de Citydeal Eenvoudig Maatwerk en lid van de Raad van Toezicht van Stichting JIM.





Position Paper Landelijke Cliëntenraad (LCR) **kernelementen van goed jeugdbeschermingsstelsel**

De Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) start met de voorbereidingen van een advies over het toekomstscenario jeugd- en gezinsbescherming. Dit scenario beoogt een vereenvoudiging van de jeugdbeschermingsketen, maar gaat ook over de verbinding met de jeugdzorg en het sociaal domein. Het cliëntperspectief zal hierin een belangrijk vertrekpunt zijn. Ten behoeve van dit advies organiseert de RSJ o.a. een Ronde Tafel met een selecte groep experts (in april of mei 2021).

In voorbereiding op de Ronde Tafel is de Landelijke Cliëntenraad gevraagd om een position paper te schrijven met daarin een antwoord op de vraag wat de belangrijkste kernelementen zijn voor een goed jeugdbeschermingsstelsel. Dit position paper schrijven wij op basis van ervaring en expertise met cliëntparticipatie binnen de sociale zekerheid en onze wettelijke taak op grond van de wet SUWI.

Wettelijk orgaan van mensen met een uitkering

De Landelijke Cliëntenraad (LCR) is het wettelijk orgaan om de stem van 5 miljoen burgers die een uitkering ontvangen in te brengen bij de totstandkoming, uitvoering en bijstelling van wet- en regelgeving in de sociale zekerheid. Wij zien de komende jaren een grote inspanning nodig is om de relatie tussen overheid en burger te verbeteren. Wij zien een verontruste ontwikkeling in de relatie tussen overheid en burger en de situatie van uitkeringsgerechtigden in de afgelopen jaren.

Bestaanszekerheid is voor veel Nederlanders niet vanzelfsprekend

Inkomsten en uitgaven lopen voor burgers met een uitkering – al jaren – steeds verder uit elkaar en dat geldt vooral voor mensen aan de onderkant van het inkomensgebouw. Voor veel Nederlanders was en is bestaanszekerheid niet vanzelfsprekend. Covid-19 heeft de wankele inkomenspositie van veel mensen verder verslechterd, zoals van mensen met een (lichamelijke, verstandelijke of psychische) beperking. Burgers ondervinden vaak op meerdere terreinen problemen en onzekerheden. Te denken valt aan inkomen, werk, participatie, huisvesting, participatie, maar ook gezondheid en opvoeding. Vanwege de terugtrekkende rol van de overheid, een gebrek aan regie in het sociaal domein en de bezuinigingen op sociale voorzieningen hebben burgers die afhankelijk zijn van die overheid het de afgelopen jaren zwaar te verduren gehad. Hun rauwe werkelijkheid bestaat doorgaans uit werkloosheid, armoede, problematische schulden, gezondheidsproblemen, problemen in het gezin, hoge administratieve lasten en drempels. Dit veroorzaakt uitzichtloosheid, onzekerheid en veel stress waardoor het doe-vermogen – het handelen om op de een of andere manier de eigen situatie te verbeteren – ernstig afneemt.

Perspectief van burgers met een uitkering moet een grotere rol krijgen

Veel mensen ervaren de overheid als afstandelijk, onbegrijpelijk, niet behulpzaam en soms zelfs als vijandig. Tot diezelfde inzichten kwam de Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties (TCU). Als de burger verder op afstand komt te staan, kan dit desastreuze gevolgen hebben voor de legitimiteit van beleid. We zien dit bij de kinderopvangtoeslagaffaire en de toenemende gewelddadige bejegening van ambtenaren van de Belastingdienst. Het perspectief van burgers met een uitkering moet een grotere rol krijgen. De kwaliteit van de dienstverlening is zeker bij wat meer complexe situaties zoals meervoudige problematiek of hybride inkomens (samenloop uitkering met werk) ronduit beroerd.



De ellende van ouders gaat niet aan kinderen voorbij

Deze ontwikkelingen brengen burgers die zich vaak toch al in een kwetsbare positie bevinden nog verder in de ellende. Niet zelden zijn hier ook (minderjarige) kinderen bij betrokken. De ellende die hun ouders ondergaan, gaat niet aan hen voorbij. We zijn allemaal getuige geweest van de soms dramatische gevolgen van de kinderopvangtoeslagaffaire voor kinderen. Opgroeien in armoede, onzekerheid en met ouders die proberen te overleven in een niet te winnen gevecht met hun eigen overheid betekent vaak voor kinderen dat hun rechten niet gewaarborgd zijn en zelfs met voeten worden getreden. De gevolgen van het overheidshandelen, hoewel direct gericht op volwassenen, kan negatieve effecten hebben op kinderen.

10-Punten-Plan

Vanuit een 10-Punten-Plan komen wij aan het slot van dit paper tot de belangrijkste kernelementen van een goed jeugdbeschermingsstelsel. Hierin staan het herstel van vertrouwen in de relatie overheid-burger centraal en wordt de rol van burgers in een uitkeringssituatie gewaarborgd.





Belangrijkste kernelementen voor een goed jeugdbeschermingsstelsel

Het 10-Punten-Plan is de basis voor vier kernelementen voor een goed jeugdbeschermingsstelsel:

1. Preventie, zorg en bescherming vormen een geheel

Jeugdbescherming is het resultaat van een stelsel van preventie, zorg en bescherming. Deze elementen zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Sociale zekerheid voorkomt armoede onder de jeugd. De jeugdzorg zou zich moeten concentreren op de problemen van jongeren, niet op de gevolgschade van armoede. Er dient een helder onderscheid te komen tussen gevolgen van sociaal economische uitsluiting en overige problemen. In alle drie de fases moeten, vinden wij, deze vragen voorop staan:

- Op welke wijze intervenueert de overheid met het doel om ouders zoveel mogelijk in staat te stellen hun opvoedende taken uit te voeren?
- Welke ondersteuning hebben zij daarbij nodig?
- Hoe kan de overheid zorgen dat haar interventie zich concentreert op de problemen die ouders en kinderen duurzaam ondersteunen en het niet blijft bij symptoombestrijding?

2. Geef ouders en kinderen een formele plek in wetgeving, beleid en uitvoering

Wij stellen hier een holistische aanpak voor. Ervaringen van ouders en kinderen zijn van belang om goed te kunnen achterhalen welke drempels zij ervaren en waar knelpunten zich voordoen. Dat heeft ook te maken met de definitie van 'kind'. Nu ligt er een ingewikkelde grens bij 18 jaar en 21 jaar. Waar op 17 jaar en 363 dagen de zaak prima wordt geregeld, staat die na de 18^e verjaardag ineens op losse schroeven. Tot nu toe lijkt de financiering van de verschillende vormen van zorg leidend geweest en niet continuïteit en de hulpvraag. Deze ervaringen zijn door systeemovergangen niet per wet te evalueren. Burgers hebben te maken met allerlei vragen. Het wordt de burger nu niet makkelijk gemaakt om de vraag in te vullen, de zorgcontinuïteit en de financiering. Regel de inbreng van ouders en kinderen vooraf, neem hen serieus en waarborg dat zij toegang hebben tot een aanvraagprocedure waarbij de hulpvraag centraal staat, er voldoende continuïteit is en een onafhankelijke klachtenprocedure en klachtrecht bestaat.

3. Niet alleen plichten maar ook rechten voor burgers

Een ander belangrijk element is proportionaliteit in straffen. Wij maken vaak mee dat de overheid de afgelopen jaren sterk heeft ingezet en geïnvesteerd in straffen, handhaven en fraudebestrijding waarin de burger meer plichten heeft dan rechten. Een stelsel met regels zonder handhaving, fraudebestrijding en straffen is gedoemd te mislukken. Wij erkennen dus het belang van al deze elementen maar missen daarbij te vaak de rechten van burgers en proportionaliteit. Dat betekent: de burger niet klem zetten en vermalen in een strafregime maar hem of haar de mogelijkheid bieden om daarna er sterker uit te komen. Daarbij hoort de vraag: wat is de ondersteuning die de overheid daarbij biedt en hoe zorgen wij voor dat dit een recht wordt zodat er geen willekeur optreedt? En hoe zorgen wij tot toegang tot het recht? Hoe richten wij het zo in dat dit niet alleen weggelegd is voor de mondige, rijke, goed uitgeruste burger? Het is hierbij van belang dat de overheid zich houdt aan de beginselen van behoorlijk bestuur, zowel de formele beginselen als de materiële beginselen. Stop met de malle bepaling dat uitkering en zorg stopt bij 2 maanden detentie. Zelfs als je in voorarrest zit en je nog niet bent veroordeeld ben je in veel gevallen je leven niet zeker. De uitkering wordt stop gezet en hulp wordt stopgezet. Schulden liggen op de loer, want je kunt je huis niet 1, 2, 3 opzeggen en bent door detentie niet in staat om je huis uit te ruimen. Een redelijker overgangstermijn is van belang.

4. De overheid houdt zich aan de beginselen van behoorlijk bestuur

Bij het overheidsingrijpen in de levenssfeer van ouders en kinderen is het van belang dat de overheid de beginselen van behoorlijk bestuur altijd goed voor ogen heeft. Dit betreft zowel de formele beginselen (legaliteit, zorgvuldigheid, motivering, rechtszekerheid, fair play en verbod op detournement de procedure) als de materiële beginselen (specialiteit, evenredigheid, materiële rechtszekerheid, gelijkheid, vertrouwen en verbod van detournement de pouvoir).

Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming; kernelementen van effectieve kind- en gezinsbescherming.

Position paper Mariëlle Bruning en Adri van Montfoort¹

In deze bijdrage gaan wij in op de vraag aan welke kernelementen een goed stelsel van kind- en gezinsbescherming moet voldoen om (de meest) kwetsbare kinderen te beschermen. Daarbij belichten wij het toekomstscenario kind- en gezinsbescherming dat in het voorjaar van 2021 aan de Tweede Kamer is aangeboden en benoemen wij aandachtspunten daarbij.

1. Wat is kindbescherming?

Kinderbescherming is het uitoefenen van overheidsgezag op de grond dat een minderjarige zodanig opgroeit dat hij ernstig in zijn ontwikkeling wordt bedreigd.

Kinderbescherming is het toepassen van overheidsgezag

Het uitoefenen van overheidsgezag noemen we in deze omschrijving expliciet, omdat dit het essentiële onderscheid is met de talrijke vormen van preventie, ondersteuning, hulpverlening, zorg en behandeling die gebaseerd zijn op toestemming van de betrokken burgers. ‘Geïnformeerde toestemming’ van de betrokkene is de hoofdregel in alle bemoeienis van instanties en professionals in de hulpverlening. Alleen wanneer een opvoedingssituatie zodanig is dat de ontwikkeling van het kind daardoor ernstig wordt bedreigd, is er een grond voor het aanwenden van het overheidsgezag. Maar ook dan nog is de voorkeur dat de ouders zelf de situatie wijzigen en de bedreigingen opheffen. Als daarbij hulp of zorg die collectief wordt gefinancierd nodig is, dan heeft vrijwillige hulp de voorkeur boven het inzetten van het overheidsgezag.

Wat is de legitimatie voor kindbescherming?

Het beschermen van iedere inwoner tegen geweld en misbruik is een kerntaak van de overheid. Het is algemeen aanvaard dat “het kind op grond van zijn lichamelijke en geestelijke onrijpheid bijzondere bescherming en zorg nodig heeft (...)”² Vanwege deze afhankelijkheid regelt de wet het gezag en de verantwoordelijkheid van de ouders. De totale opvoedingssituatie is breder dan het doen en laten van de ouders. De opvoeding is de resultante van de interactie tussen de ouders en het kind, waarbij de stem van het kind in iedere levensfase van belang is en waarbij de eigen zeggenschap van het kind toeneemt naarmate het kind ouder wordt. Naast de ouders en het kind zijn ook andere personen en omstandigheden onderdeel van de opvoedingssituatie. Wanneer een opvoedingssituatie zodanig is dat het kind ernstig in zijn ontwikkeling wordt bedreigd, is dit niet per definitie een tekortkoming bij de ouders; het is een geheel van factoren. De legitimatie voor overheidsingrijpen ligt bij de ernstige bedreiging, waarbij de overheid per geval moet onderbouwen waaruit de bedreiging bestaat: wat zijn de factoren bij de ouders, welke problemen zijn er bij het kind, wat zijn de interacties in het gezin, wat zijn factoren in de omgeving van kind en gezin, inclusief praktische factoren in het dagelijks leven.

Verplichte- of gedwongen hulpverlening

In Nederland is er een langlopende discussie over de vraag of kindbescherming ook een vorm van *hulpverlening* is. Om het onderscheid tussen kindbescherming en vrijwillige hulpverlening te benadrukken, worden de medewerkers van de Raad voor de Kinderbescherming bijvoorbeeld raadsonderzoekers genoemd en geen maatschappelijk werkers, zoals ze in de periode van de jaren 1950 tot in de jaren 1980 wel genoemd werden. Een ander voorbeeld is dat de Jeugdwet bepaalt dat

¹ Prof.mr.drs. M.R. Bruning is werkzaam als hoogleraar Jeugdrecht aan de Universiteit Leiden. Mr.dr. A.J. van Montfoort is directeur van de Stichting De Thuisbasis Sociaal Werk en adviseur sociaal domein bij VanMontfoort.

² Preambule Verdrag inzake de Rechten van het Kind.

de gecertificeerde instelling (GI) geen hulp verleent (artikel 3.2 lid 2). Deze strikte scheiding tussen 'hulpverlening' en 'kinderbescherming' heeft echter grote nadelen. Het doel van kindbescherming is hetzelfde als het doel van de vrijwillige hulpverlening. De medewerkers in de kindbescherming zijn opgeleid als hulpverlener en zij worden tuchtrechtelijk beoordeeld als hulpverlener.³ Het werk van de kindbeschermers rust voor een groot deel op de professionele kennis en vaardigheden van het sociaal werk, de jeugdhulpverlening en de geestelijke gezondheidszorg. De strikte segmentering werkt door in de organisatie en is een van de oorzaken van het grote aantal instanties die ieder een eigen taakomschrijving en een eigen werksoort hebben gekregen. In onze visie is het beter om termen als hulpverlening en sociaal werk wel te gebruiken voor de kindbescherming en daaraan expliciet een term aan toe voegen zoals 'gedwongen' of 'verplichte'.⁴

'Drang' en het probleem van een tussengebied

Er is onvermijdelijk een tussengebied tussen enerzijds de vrijwillige hulpverlening die werkt volgens de regels van toestemming en anderzijds kindbescherming die is gebaseerd op een beperking van het gezag van de ouders en/of van de vrijheid van de jeugdige.

Wanneer een hulpverlener in een vrijwillig kader zaken waarneemt of vermoedt die voor een kind ernstig bedreigend zijn, staat deze beroepskracht voor moeilijke vragen. Wat kan, mag of moet de beroepskracht zelf doen? Wanneer mag of moet de beroepskracht een melding doen en welke informatie mag of moet dan worden doorgegeven? Voor deze vragen is er een wettelijke regeling in de vorm van een meldcode.⁵ Een wettelijke regeling voor het melden is noodzakelijk als opening naar de instanties met bevoegdheden, zodat kinderen kunnen worden beschermd. Tevens is een wettelijke regeling nodig om de rechtspositie van de ouders te beschermen tegen onterecht of onjuist ingrijpen en tenslotte is een wettelijke regeling nodig voor zowel de melder als de meldpost. Vanaf het moment dat de hulpverlener gaat melden, volstaan de regels van de vrijwillige hulpverlening niet meer en zijn er regels nodig voor het inzetten van het overheidsgezag.

De mogelijkheid dat het overheidsgezag kan worden ingezet, werpt onvermijdelijk een schaduw op de vrijwillige hulpverlening. Als een hulpverlener haar verontrusting over de opvoedingssituatie met de ouders bespreekt en daarbij uitlegt dat de bestaande toestand reden is om te melden, dan kan dat leiden tot verandering van het gedrag van de ouders. Die verandering kan voortkomen uit het inzicht dat de huidige situatie schadelijk is voor het kind. Maar de ouders kunnen ook druk ervaren en hun gedrag wijzigen om een melding te voorkomen. Ditzelfde mechanisme kan zich voordoen in ieder stadium van de kindbescherming: voor een melding, een raadsonderzoek, een rekest bij de rechter, een dreigende uithuisplaatsing, een onderzoek naar een verderstreckende maatregel.

Dit is onvermijdelijk en als de verandering leidt tot blijvende verbetering kan dit gezien worden als positief. Uiteindelijk hebben de ouders dan immers zelf verantwoordelijkheid genomen voor het verbeteren van de opvoedingssituatie.

Dit opereren op de grens van de vrijwillige hulpverlening en het inzetten van bevoegdheden is echter per definitie precair. Het risico bestaat dat de betrokkenen de bemoeienis ervaren als dwang, zonder dat er een goede rechtsbescherming is. Ook kan deze schaduw van het recht gaan werken in situaties waar geen daadwerkelijke grond voor overheidsinterventie aanwezig is. Aan de andere kant kunnen de mogelijkheden om op te treden beperkt blijken te zijn in het geval de situatie ernstiger is dan zich liet aanzien.

³ Registratie bij de SKJ is verplicht voor medewerkers van deze instanties en daarmee vallen ze onder het tuchtrecht van de SKJ.

⁴ Hulpverleners en behandelaren die de Wet verplichte GGZ of de Wet zorg en dwang uitvoeren worden ook nog steeds hulpverlener en behandelaar genoemd.

⁵ Besluit van 16 juli 2013, houdende vaststelling van de minimumeisen voor de verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling, gewijzigd per 1 januari 2019.

Het vergt van de vrijwillige hulpverlening een hoog niveau van professionele oordeelsvorming en van professioneel handelen om in deze gevallen adequaat te handelen. Onder de erkenning dat een overgangsgebied onvermijdelijk is, moet het institutionaliseren van een tussengebied onder de noemer 'drang' sterk worden ontraden.⁶

2. Gezinsbescherming en/of bescherming van kwetsbare personen

Het toekomstscenario gebruikt één noemer voor 'kind- en gezinsbescherming'. Uit de tekst van het scenario valt niet af te leiden wat bedoeld wordt met 'gezin' en wat er dan precies beschermd moet worden. Het scenario noemt twee uitbreidingen voor de Veiligheidsteams buiten de reikwijdte van 'kind-bescherming'.

Ten eerste verwijst het scenario naar andere vormen van huiselijk geweld zoals die thans vallen onder de meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling. In 2013 is de wettelijke regeling voor de meldcode ingevoerd vanuit het idee dat er zoveel overeenkomsten zijn tussen kindermishandeling en andere vormen van huiselijk geweld dat één regeling gewenst is. In 2015 is dit idee met de vorming van Veilig Thuis doorgezet in één onderdeel van de beschermingsketen. Het toekomstscenario ziet als optie dat dit wordt doorgezet naar de nieuwe Veiligheidsteams waarin ook de functies van de huidige Raad voor de Kinderbescherming en de gecertificeerde instelling worden opgenomen. Het nieuwe stelsel is dan breder dan kindbescherming.

Ten tweede omvat het scenario de mogelijkheid om in dit stelsel van bescherming de beschermingsmaatregelen meerderjarigen mentorschap, bewind en curatele op te nemen.

Het is niet gemakkelijk om één overkoepelende term te vinden die dit geheel van middelen en maatregelen dekt. 'Gezinsbescherming' dekt de lading niet. Het gezin is een essentiële maatschappelijke institutie, zeker voor kinderen. Volgens het verdrag inzake de rechten van het kind doen overheden "alles wat in hun vermogen ligt" om beide ouders in staat te stellen de gezamenlijke verantwoordelijkheid te dragen voor de opvoeding en de ontwikkeling van het kind (artikel 19 VRK). Het ondersteunen van het gezin is derhalve een essentieel onderdeel in de zorg van de staat voor het kind. Ook is het juist dat veel geweld in afhankelijkheidsrelaties zich afspeelt in de context van een gezin. Toch is het te beschermen belang hier niet het gezin als institutie, maar het individu dat zich in een kwetsbare positie bevindt. Nog daargelaten dat het anno 2021 niet eenvoudig is om vast te stellen welke vormen van samenleving wel en niet vallen onder het begrip 'gezin'. Er bestaat geen wettelijke ondertoezichtstelling van een gezin. Voor wie geïnteresseerd is in de geschiedenis verwijzen we naar het voorstel om gezinnen onder toezicht te stellen door de Staatscommissie Eijssen in 1951. De regering heeft zich destijds tot 1962 beraden over het voorstel om dit in de wet op te nemen. Daarna is het voorstel geruisloos verdwenen.⁷

Onder huiselijk geweld zoals de WMO dit definieert vallen ook vormen van geweld buiten gezinsverband. De beschermingsmaatregelen meerderjarigen kunnen evenmin worden teruggebracht tot 'gezin'.

We adviseren kortom te zoeken naar een andere term dan 'gezinsbescherming'. Als alternatief voor de aanduiding huiselijk geweld en kindermishandeling wordt wel 'geweld in afhankelijkheidsrelaties' gebruikt. Die term is misschien lastig in de praktijk in te voeren, maar geeft wel beter de

⁶ We sluiten hiermee aan bij het advies *Intensieve vrijwillige hulp Heldere grenzen aan drang in de jeugdzorg* van RSJ en RVS, november 2019.

⁷ Zie hiervoor onder meer F. van Wel, *Gezinnen onder toezicht*. De Stichting Volkswoning te Utrecht 1924-1975. Amsterdam: SUA, 1988, p. 63-64.

gemeenschappelijke kenmerken aan. Bij het beschermen van kinderen en bij de beschermingsmaatregelen meerderjarigen gaat het niet altijd om geweld, tenzij die term heel ver wordt opgerekt.

Tegen het woord bescherming kan als bezwaar worden ingebracht dat het de associatie met paternalisme oproept en te weinig benadrukt dat het gaat om het versterken van de eigen kracht van de betrokkenen. Het gebruik van de term bescherming vinden wij wel verdedigbaar. Het gaat in alle gevallen om kwetsbare personen respectievelijk personen die zich in een kwetsbare of afhankelijke positie bevinden en die vanwege die kwetsbaarheid recht op zorg en bescherming hebben. Het risico op over-bescherming en paternalisme moet worden tegengegaan in de werkwijze en door te waarborgen dat de eigen stem van iedere betrokkene een centrale plaats krijgt.

Wij hebben geen kant en klare oplossing voor het vraagstuk van de gemeenschappelijke noemer. Dit is niet alleen een kwestie van een woord en we raden af om dit via een snelle weg op te lossen. Liever geen creatief PR-bureau dat een klinkende naam bedenkt. In plaats daarvan vinden we dat het nog een open vraag moet blijven of kindbescherming, huiselijk geweld en bescherming van meerderjarigen allemaal onder één noemer moeten worden gebracht en of bepaalde functies – melding, onderzoek, inschakelen hulpverlening, inschakelen rechter, uitvoeren maatregelen – voor al deze vormen van bescherming in één organisatie moeten worden ondergebracht. We begrijpen het belang om de combinatie van de voormalige AMK's en de SHG's in Veilig Thuis niet achteloos terug te draaien. Maar iedere toevoeging maakt de hele operatie ingewikkelder en verbindt de beschermingsorganisatie met meer verschillende ketens die voor het overige niet worden samengevoegd.

In het vervolg van dit document beperken we ons tot het beschermen van minderjarigen, maar we onderschrijven het belang van verdere discussie en uitwerking van de overeenkomsten en de verschillen tussen het beschermen van minderjarigen, de aanpak van huiselijk geweld in brede zin en het beschermen van kwetsbare meerderjarigen.

3. De organisatie van de beschermingsfuncties

Kunnen de beschermingsfuncties van Veilig Thuis, de Raad en de GI in één organisatie?

Het toekomstscenario is opgesteld vanuit de constatering dat de huidige jeugdbeschermingsketen te lang, te langzaam en te complex is.⁸ De kern van het scenario is dat er één organisatie onder één wettelijke en één bestuurlijke regie komt voor de taken en bevoegdheden die thans zijn verdeeld over Veilig Thuis, de Raad voor de Kinderbescherming en de gecertificeerde instelling. Voor de bescherming van kinderen is het geen vraag of dat kan. Dat kan, want dat is de werkelijkheid in vrijwel alle landen van de Europese Unie en in de Angelsaksische landen. Wel is het de vraag waar grenzen getrokken worden. Dat geldt onder meer voor de combinatie met huiselijk geweld. Het geldt ook voor de functies in het jeugdstrafrecht. Wanneer het jeugdstrafrecht primair wordt gezien vanuit het pedagogische doel, dan is het logisch om de taken van de Raad voor de Kinderbescherming en van de gecertificeerde instelling in het kader van het jeugdstrafrecht te zien als onderdeel van de keten van jeugdbescherming. Wanneer echter het jeugdstrafrecht primair wordt gezien als strafrecht voor een bijzondere groep, dan ligt het meer voor de hand om de betreffende functies dicht bij politie, openbaar ministerie en de instanties die het strafrecht uitvoeren te organiseren. Evenals ten aanzien van de vragen over kindbescherming versus huiselijk geweld vinden wij het belangrijk dat de discussie over civiele kindbescherming en jeugdstrafrecht gevoerd wordt vanuit de inhoudelijke vragen in plaats van vanuit de organisatorische en institutionele belangen.

⁸ Zie bijvoorbeeld Montfoort, A.J. van, Verhagen, A., Sondorp, E. & Torregrosa, L. (2018). *Samenwerking en doorlooptijden in de jeugdbeschermingsketen. Onderzoeksrapport Midden- en West-Brabant*. Woerden: VanMontfoort. Opdracht: 27 gemeenten in Brabant.

Is er een aparte organisatie nodig?

Is er een aparte institutie nodig tussen de reguliere zorginstellingen en de rechter? Recent heeft Theo Doreleijers het volgende voorstel gedaan: “stel uniform gefinancierde, laagdrempelig toegankelijke, multidisciplinaire teams samen waarin gekwalificeerde professionals samenwerken: jeugdbeschermers, jeugdzorg- en jeugd-ggz medewerkers.”⁹ In de Wet verplichte GGZ en de Wet zorg en dwang wordt de rechtsbescherming van alle betrokkenen geborgd door wettelijke voorschriften voor de individuele zorgverleners en de zorgorganisaties, een rol van het openbaar ministerie en in sommige gevallen de burgemeester, en de rechter als de instantie die de beslissingen neemt over het inperken van rechten van burgers.

Hoewel een dergelijke invulling van het stelsel mogelijk is, geven wij voor het beschermen van kinderen de voorkeur aan een aparte institutie tussen de reguliere zorg en de rechter. De functies, positie en bevoegdheden van deze institutie zijn naar ons inzicht moeilijk te combineren met laagdrempelig toegankelijke lokale teams die werken op basis van toestemming van de betrokkenen.

Dat begint al bij de meldpost. De plek waar iedereen vermoedens van kindermishandeling kan melden moet een duidelijk herkenbare organisatie zijn die geen onderdeel is van een zorgorganisatie en die beschikt over capaciteit, kennis en bevoegdheden om adequaat op de meldingen te kunnen reageren. De voorkeur voor een aparte institutie geldt ook voor de functies onderzoek en het in voorkomende gevallen inschakelen van de rechter. Dergelijk onderzoek moet hoe dan ook gedaan worden door deskundigen die niet eerder bij de zorg of de behandeling van kind en gezin betrokken waren. De instantie die onderzoek doet en in voorkomende gevallen de rechter inschakelt moet daarvoor specifieke bevoegdheden hebben, er moeten bijbehorende regelingen zijn voor de rechtsbescherming van alle betrokkenen en deze instantie moet zodanig zijn ingericht en toegerust dat ze de rechter goed kan ondersteunen bij diens onafhankelijke oordeelsvorming en beslissingen.

Het uitvoeren van maatregelen die door de rechter zijn opgelegd zien wij bij voorkeur ook ondergebracht in de beschermingsorganisatie. Bij de stelselwijzigingen van 2015 is het Bureau Jeugdzorg als organisatie met publieke taken opgeheven en is de uitvoering van de maatregelen van kinderbescherming voorgesteld als een taak die door een ‘gewoon’ bedrijf kan worden uitgevoerd, mits dat bedrijf is gecertificeerd. Wij zien dat als een overschatting van de mogelijkheden van de markt en als een onderschatting van de positie en de taak van jeugdbeschermer. De ervaringen in de praktijk van de jeugdbescherming sinds 2015 geven voldoende reden om op deze privatisering terug te komen.¹⁰ Het uitvoeren van maatregelen van kinderbescherming en van jeugdreclassering is het toepassen van het overheidsgezag en moet daarom in het publieke domein worden gepositioneerd.

Gezien het bovenstaande ondersteunen wij de hoofdlijn van het toekomstscenario: de lokale teams worden versterkt en daarmee kan de omvang van de beschermingsinstitutie worden verkleind. De functies betreffende het beschermen van minderjarigen van de huidige organisaties Veilig Thuis, de Raad voor de Kinderbescherming en de gecertificeerde instelling worden ondergebracht in één institutie die aansluit op de lokale teams.

Een publieke organisatie

De beschermingsorganisatie moet een publieke organisatie zijn. Een beschermingsmaatregel is een inbreuk in de rechten van het kind, de ouders of het volwassen individu. Deze inbreuk is gelegitimeerd door de noodzaak van de bescherming, maar aan de procedure en aan de beslissingen over deze ingreep worden in een rechtsstaat hoge eisen gesteld.

⁹ NRC, 20 april 2021.

¹⁰ Zie bijv. *Kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd. Toezicht bij de jeugdbescherming en jeugdreclassering*. IGJ en IJenV, november 2019.

In de eerste plaats moet die ingreep gebaseerd zijn op de wet en op een met rechtswaarborgen omklede procedure. Een van deze rechtswaarborgen is dat ingrijpende beslissingen genomen worden door de onafhankelijke rechter.

Deze waarborgen in de wet en de onafhankelijkheid van de rechter nemen echter niet weg dat de burger vanaf het moment van een melding te maken heeft met het overheidsgezag. De instantie die een melding over een minderjarige ontvangt, zal in veel opzichten werken zoals een hulpverlener in een vrijwillig kader ook werkt. De gesprekken en het onderzoek zijn gericht op samenwerking met alle betrokkenen, op het begrijpen van wat er aan de hand is en op het vinden van oplossingen waarmee geweld stopt en zorgen over de opvoeding en verzorging van minderjarigen worden verminderd en zo mogelijk worden weggenomen. Maar het verschil is dat de hoofdregel van de vrijwillige hulpverlening – geïnformeerde toestemming – niet meer onverkort geldt. De beschermingsinstelling heeft bevoegdheden en het gebruiken van die bevoegdheden kan conflicteren met de wens van een of meer betrokkenen. Hetzelfde geldt voor de functies van onderzoek, het uitwisselen van informatie met diverse instanties, samenwerking met gemeentelijke instanties, politie en justitie en het inschakelen van de rechter. De bevoegdheden van deze instanties hebben gevolgen voor de rechtspositie van de betrokkenen, voordat en nadat de rechter een beslissing neemt. Bovendien is de wijze waarop de beschermingsorganisatie een zaak onderzoekt, interpreteert en beschrijft onvermijdelijk van invloed op de rechter. De beschermingsorganisatie is daarom geen ‘gewoon bedrijf’; het is een publieke organisatie.

Kan het decentraal en kan het een bestuursorgaan zijn?

De beschermingsorganisatie kan decentraal georganiseerd zijn. Dat is het geval in Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, de Scandinavische landen, etc. De decentrale overheid kan de gemeente zijn, of de ‘local authority’, of de Kreis. Het uitvoeren van alle beschermingsfuncties vereist schaalgrootte. Het voorstel in het toekomstscenario om deze functies op regionale schaal te organiseren sluit daarbij aan. Gezien de reeds bestaande overdaad aan verschillende regio-indelingen hopen we dat dan wordt aangesloten bij een reeds bestaande regio-indeling.

Een nadeel van een regionale organisatie is evenwel, dat de politieke controle op een regionale organisatie indirect is. Indien wordt gekozen voor een regionale organisatie moet speciale aandacht worden besteed aan de wijze waarop de colleges en de gemeenteraden betrokken zijn en blijven en hoe ze invloed kunnen uitoefenen.

Een publieke organisatie is in Nederland niet hetzelfde als een volledig ambtelijke instantie. Er zijn veel (zelfstandige) bestuursorganen die een vorm van overheidsgezag hebben. Een organisatie die geen onderdeel is van de gemeentelijke bureaucratie kan wellicht gemakkelijker aansluiten bij de gezinnen en de instanties waar het gezin in het dagelijks leven mee te maken heeft. Het kan meer ruimte geven voor de medewerkers van de verschillende professies en dat kan de instantie voor hen aantrekkelijker maken als plaats om te werken. De rechtsbescherming en de politieke controle moeten bij deze keuze uiteraard onverminderd expliciet en robuust gewaarborgd worden.

Wij vinden de keuze voor een overheidsorganisatie of een bestuursorgaan een kwestie van uitwerking.

Wel is het volgens ons noodzakelijk dat het een rechtspersoon of een overheidsorgaan is. Individuele beroepsbeoefenaren zijn verantwoordelijk voor de professionele kwaliteit van hun eigen handelen, maar de verantwoordelijkheid voor het toepassen van de bevoegdheden van deze beschermingsorganisatie kan niet volledig bij een individuele beroepsbeoefenaar liggen. Er is daarom een organisatie nodig met hiërarchie op cruciale beslissingen. Hierbij merken we op dat we de aanduiding ‘team’ die in het scenario wordt gebruikt niet geschikt vinden. Een team is geen overheidsorgaan en geen bestuursorgaan. Eerder zouden we denken aan een aanduiding zoals ‘dienst’.

4. De rol van de rechter

De civiele kinderrechter en conflictoplossing

De huidige rol van de kinderrechter in kinderbeschermingszaken is een minder actieve dan die het in het verleden is geweest. Tot 1995 was de kinderrechter zowel belast met de beslissende als met de uitvoerende rol van kinderbeschermingsmaatregelen; de kinderrechter besliste of een maatregel moest worden uitgesproken, besliste of een verlenging noodzakelijk was en hield wekelijks spreekuur waar conflicten over de uitvoering van de maatregel konden worden voorgelegd. In 1995 is dat door de wetgever bewust (in het licht van art. 6 EVRM) gewijzigd en is de kinderrechter louter een beslisser geworden die op verzoek (van de Raad voor de Kinderbescherming of de uitvoerende organisatie, nu de gecertificeerde instelling) over een maatregel beslist.

In de civiele jeugdbeschermingszaken zijn verschillende soorten conflicten tussen enerzijds ouders en kinderen en anderzijds de Raad voor de Kinderbescherming of een gecertificeerde instelling:

(1) een conflict over *het uitspreken of verlengen* van een maatregel van kinderbescherming. Deze conflicten gaan over de grond en de noodzaak van een OTS, een machtiging uithuisplaatsing of een beëindiging van het ouderlijk gezag.

(2) een conflict over *de uitvoering* van een kinderbeschermingsmaatregel door de GI. In 2015 is de geschillenregeling bij de uitvoering van de maatregel van ondertoezichtstelling in de wet opgenomen waarmee dergelijke conflicten kunnen worden voorgelegd aan de kinderrechter, maar dit betreft een restcategorie waarvoor ook nog rechtsbijstand nodig is, waardoor een procedure voor veel gezinsleden relatief duur is.

Uitvoeringsproblemen in de jeugdbescherming versterken in de huidige praktijk in een aantal gevallen deze conflicten. Kinderrechters spreken zich in hun beslissingen soms uit over de problemen in de uitvoering, bijvoorbeeld over onvoldoende continuïteit en menskracht bij de jeugdbescherming en over het ontbreken van plaatsen door aanbestedingsproblematiek of financiële overwegingen. Zij kunnen echter verzoeken enkel toe- of afwijzen, of voor een kortere duur toewijzen. De vraag waar een kind precies geplaatst wordt als een uithuisplaatsing noodzakelijk is, beslist de uitvoerende macht (de gecertificeerde instelling), bijv. in welk pleeggezin of in welke residentiële instelling.

Op dit moment kan de civiele kinderrechter slechts in beperkte mate een rol als conflictoplosser vervullen. In andere rechtsgebieden, denk bijvoorbeeld aan het familierecht, heeft de rechter in de afgelopen jaren meer mogelijkheden gekregen als conflictoplosser. Aangezien er veel conflicten tussen gezinnen en de Raad voor de Kinderbescherming of de gecertificeerde instelling zijn over zowel de grondslag als de uitvoering van de maatregelen van kinderbescherming, pleiten wij ervoor om de rol van de civiele kinderrechter en de mogelijkheden van conflictoplossing daarbij te versterken.¹¹

De taken van de Raad voor de Kinderbescherming

Met het verdwijnen van de regierol van de kinderrechter bij maatregelen van kinderbescherming heeft de Raad voor de Kinderbescherming meer controlerende taken gekregen ten aanzien van de gecertificeerde instelling. Een beslissing over terugplaatsing van een jeugdige tijdens de looptijd van de machtiging wordt genomen door de GI en getoetst door de Raad. Alleen als het gaat om een terugplaatsing van een kind dat minimaal een jaar in een pleeggezin woonde, moet dit door de kinderrechter worden getoetst. Bij een verlenging van de maatregel van ondertoezichtstelling of uithuisplaatsing wordt gewerkt met een zogenaamde 'meldbrief': ouders en minderjarigen krijgen een

¹¹ Zie ook de in 2021 te verschijnen bundel 'De positie van de rechter in het domein van conflictoplossing anno 2021' (A. Terlouw e.a.) met daarin o.m. een bijdrage van M.R. Bruning en I. Pieters, 'De kinderrechter in jeugdbeschermingszaken'.

brief van de rechtbank met de vraag of zij door de rechter gehoord willen worden. Als ouders of minderjarigen niet antwoorden op de brief, vindt er geen zitting plaats en wordt de maatregel zonder horen van direct betrokkenen verlengd.

De Raad voor de Kinderbescherming heeft als taak om maatregelverzoeken voor te bereiden als onafhankelijke organisatie, maar sinds 2015 kan ook bijvoorbeeld de gecertificeerde instelling als uitvoerende organisatie verzoeken om een zwaardere maatregel (beëindigen gezag) en kan ook de burgemeester of een ouder verzoeken om een ondertoezichtstelling als de Raad dit niet wil. Zij moeten wel eerst de Raad verzoeken om een verzoek tot een kindbeschermingsmaatregel bij de rechtbank in te dienen; dit kan betekenen dat een verzoek vertraging oploopt. Op kindbeschermingszittingen bij de rechtbank is in veel gevallen zowel een medewerker van de Raad als van de gecertificeerde instelling aanwezig.

De gecertificeerde instelling

De gecertificeerde instelling die een maatregel uitvoert, heeft een ver gaande invloed op het leven van ouders en kinderen. De GI kan een machtiging uithuisplaatsing vragen en binnen de machtiging bepaalt de GI de feitelijke verblijfplaats van de jeugdige. De GI heeft in veel gevallen een grote zeggenschap over contact- en omgangsregelingen tussen een kind en de ouder waar het kind niet woont. De GI bepaalt formeel niet of het gezag van een ouder moet worden beëindigd, maar er is een praktijk ontstaan waarin de GI een 'opvoedbesluit' neemt. Juridisch heeft dat besluit geen kracht voorbij de looptijd van de machtiging, maar voor de ouders en kinderen betekent het dat de kans op terugkeer van het kind drastisch wordt beperkt en doorgaans worden de contacten tussen ouders en kind door de GI vooruitlopend op latere 'bekrachtiging' door de Raad en de rechter alvast tot een minimum teruggebracht.

De GI kan aan een ouder met gezag of een minderjarige een schriftelijke aanwijzing geven waarin is vastgelegd welke instructie zij moeten opvolgen. Dit wordt gebruikt als zij onvoldoende meewerken aan de uitvoering van de maatregel. De aanwijzing moet gericht zijn op het wegnemen van de concrete bedreigingen en de ontwikkeling van de minderjarige. Ouders kunnen bijvoorbeeld niet worden verplicht tot psychologische of psychiatrische hulp voor zichzelf.

Toekomst juridische procedure

Een beschermingsmaatregel moet dus genomen worden door een onafhankelijke rechter die een beslissing moet nemen over inbreuken in het gezag van ouders (en over beschermingsmaatregelen voor meerderjarigen die hun eigen handelingsbekwaamheid beperken). In een nieuw stelsel van kindbescherming is daarbij een grotere, actievere en kritischere rol van de rechter noodzakelijk. In de huidige situatie is de uitvoerende macht te sterk geworden en is er te veel nadruk komen te liggen op de bevoegdheden van de gecertificeerde instelling zonder dat de kinderrechter voldoende inhoudelijk controleert. De controlerende taken van de Raad komen in de praktijk onvoldoende tot hun recht. Een actievere en kritischere kinderrechter die meer mogelijkheden heeft voor conflictoplossing biedt gezinnen meer waarborgen tegen ongelegitimeerde inbreuken in het gezinsleven.

Daarbij zou verder moeten worden verkend of het mogelijk moet worden dat een schriftelijke aanwijzing ook aan anderen dan de ouder met gezag en de minderjarigen (bijvoorbeeld de ouder zonder gezag) wordt gegeven. Wij zijn het op dit punt eens met het toekomstscenario. In dit verband is het interessant dat in Belgisch Vlaanderen de jeugdrechter gerechtelijke maatregelen kan opleggen ter bescherming van het kind die ook aan ouders of aan andere opvoeders zijn gericht. Zo kan de jeugdrechter een pedagogische richtlijn verstrekken aan de ouders of verzorgers van de minderjarige of gezinsbegeleiding bevelen.¹²

¹² J. Put, *Handboek Jeugdbeschermingsrecht*, Brugge: Die Keure 2015, p. 436-437.

Het recht op een eerlijk proces omvat voorts dat de betrokkenen toegang tot de rechter hebben, verweer kunnen voeren, toegang tot een advocaat hebben en rechten hebben zoals hoger beroep, het recht op contra-expertise, etc.

Bij een plaatsing in een accommodatie voor gesloten jeugdhulp krijgt de minderjarige een advocaat toegewezen, maar in alle andere procedures over een maatregel van kinderscherming hoeven ouders en minderjarigen geen advocaat te hebben. Dat laatste is al van oudsher zo, maar is opvallend in vergelijking met andere Europese en Angelsaksische landen waar ouders en minderjarigen in kinderschermingszaken doorgaans worden bijgestaan door een advocaat, met als argument dat het gaat om een inbreuk op hun gezinsleven en zij daarom recht hebben op *'equality of arms'*: gelijkheid in de procedure tegenover de machtige organisaties die veelal met de kinderrechter in vakjargon spreken. Er is vanuit de wetenschap al vaker gepleit voor rechtsbijstand, in elk geval bij beslissingen over uithuisplaatsing.¹³

Ouders en minderjarigen zouden in kinderschermingszaken vaker moeten worden bijgestaan door een advocaat en in elk geval is volgens ons rechtsbijstand nodig bij een uithuisplaatsing. Wij ondersteunen dan ook het voorstel uit het toekomstscenario dat rechtsbijstand beschikbaar is voor ouders. En, voegen we daaraan toe: voor minderjarigen.

5. De rol van de burger

Het spreekt voor zich dat de beschermingsorganisatie werkt op basis van gesprekken met alle betrokkenen en dat daarbij het uitgangspunt is dat alle perspectieven tellen. Hoe ziet de moeder het? Hoe ziet de vader het? Hoe ziet het kind het? Wij vinden dat er meer ruimte moet zijn om naast de gezinsleden ook de visie van andere mensen rond het kind te betrekken. Dat zijn familieleden, maar ook anderen: iedereen die het belangrijk vindt dat het goed blijft gaan met dit kind. In ieder individueel geval moet de stem van iedere betrokkene worden gehoord en in de beoordeling en de afhandeling worden betrokken.

De beschermingsfuncties die door of namens de overheid worden ingezet zijn het uiterste middel, het sluitstuk in de maatschappelijke zorg voor kinderen en andere personen in een kwetsbare positie. Het publieke karakter van de beschermingsorganisatie moet daarom ook tot uitdrukking komen in de wijze waarop deze organisatie in de samenleving is ingebed. De formele publieke verankering via de wet, de overheid en de democratisch gekozen politici is noodzakelijk, maar niet voldoende.

De voorganger van de Raad voor de Kinderbescherming werd ooit gevormd door burgers. Tot 1996 hadden burgers nog een belangrijke positie in de vorm van het College van de Raad. Ook de jeugdbeschermingsorganisaties zijn in ons land voortgekomen uit particulier initiatief en zijn in de loop van de tijd geprofessionaliseerd en verstatelijkt. In de huidige tijd wordt veel gepleit voor een actieve rol van de burger in de jeugdhulp. Uiteraard hebben burgers onverminderd een grote rol in de vorm van pleegouderschap. Een kerngedachte van de stelselwijzigingen van 2015 was dat opvoedingsondersteuning een zaak is van de leefwereld en dat de gemeenten kunnen bijdragen aan het versterken van de pedagogische krachten in de gemeenschap. De beschermingsorganisaties Veilig Thuis, de Raad en de GI staan echter verder van de burger en de leefwereld af dan in het verleden. De

¹³ Zie o.m. K.A.M. van der Zon, *Pleegrechten voor kinderen* (diss. Universiteit Leiden), Den Haag: Boom Juridisch 2020, p. 360; M.R. Bruning e.a., *Kind in proces: van communicatie naar effectieve participatie*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2020, p. 270-272 (WODC-onderzoek); M.R. Bruning, 'Versterking van de procedurele positie van de minderjarige in het jeugdbeschermingsrecht – een brug te ver? In: W.H. van Boom e.a. (red.), *Een kwart eeuw Privaatrechtelijke opstellen* (liber amicorum prof.mr. H.J. Snijders), Deventer: Wolters Kluwer 2016, p. 75-90.

burger wordt in grote publiciteitscampagnes opgeroepen om alle vormen van kindermishandeling en huiselijk geweld te signaleren en te melden. Dat is begrijpelijk en is in ernstige en direct gevaarlijke situaties het enige juiste. Maar als burgers standaard gaan melden bij 'verontrusting'¹⁴ over opvoeden en opgroeien schuift de verantwoordelijkheid steeds meer van de burgers naar de overheid en ontstaat gemakkelijk de irreële verwachting dat 'de instanties' het wel kunnen en zullen oplossen.

We onderkennen dat een beroep op de burgers, de leefwereld of de samenleving beperkingen heeft en niet alles kan oplossen. Maar dat kunnen de instanties en de overheid ook niet. Daarom moet er gezocht worden naar vormen van betrokkenheid van burgers, niet alleen als melders van verontrustende situaties, maar ook als kracht om mee te denken over oplossingen. Eerder heeft een van ons al eens voorgesteld om een 'Burgerraad voor de Kinderbescherming' in te stellen in iedere gemeente.¹⁵ Deze gedachte kan op vele manieren worden uitgewerkt. Beschermingsinstantie moeten voortdurend en actief luisteren naar de stem van de direct betrokkenen: de jeugdige, de ouders en pleegouders. Cliëntenorganisaties spannen zich in om de stem van de direct betrokkenen te versterken. De vraag die wij stellen is hoe de stem van de omstanders, de burgers, een plaats kan krijgen.

6. De veranderstrategie

Het toekomstscenario besteedt ruim aandacht aan de vraag hoe de verandering van het huidige stelsel naar de toekomstige inrichting kan plaatsvinden. Voor deze verandering moet volgens het scenario voldoende tijd worden genomen om nog openstaande vragen te beantwoorden. Een belangrijk element in de veranderstrategie is het leren van experimenten in de praktijk. Dit proces van uitwerken en veranderen moet worden georganiseerd, geleid en gefaciliteerd, inclusief tijdelijke financiële middelen. Er kan worden aangesloten bij de ontwikkelingen die in het land reeds gaande zijn, onder meer vanuit de eerdere pilots in het kader van het programma Zorg voor de Jeugd.

Wij onderschrijven deze veranderstrategie en we zien dat als een cruciale succesfactor. De eisen die aan het stelsel gesteld moeten worden kunnen in algemene termen worden beschreven, maar het komt erop aan hoe hoge idealen in de praktijk uitpakken. Nu een blauwdruk maken, een datum bepalen en op die dag alles veranderen zou in deze precaire en fijnmazige praktijk van hulp en recht een onverantwoorde aanpak zijn.

¹⁴ In Vlaanderen wordt de term verontrusting meer gebruikt dan het woord veiligheid bij zorgen over opvoeden en opgroeien. Zie bijvoorbeeld K. de Vos c.s. (red.) 2015. *Verontrusting*. Cahier 4. Brussel: Politeia.

¹⁵ A. van Montfoort, *Kinderbescherming: de terugkeer van de burger*. Mulock-Houwerlezing, 15 november 2015. Utrecht: NJI, p. 17.

Position paper

Peter Dijkshoorn, kinder-en jeugdpsychiater, landelijk ambassadeur lerend jeugdstelsel.

Aan welke kernelementen dient een goed stelsel van kind- en gezinsbescherming te voldoen om (de meest) kwetsbare kinderen te beschermen?

Introductie

Ik dank de RSJ dat ik een bijdrage mag leveren aan de discussie over een goed stelsel van kind- en gezinsbescherming. U stelt de vraag aan welke kernelementen zo'n stelsel m.i. dient te voldoen. Ik zal deze vraag beantwoorden vanuit de visie dat een dergelijk stelsel niet goed kan werken als het niet heel expliciet en helder is geïntegreerd in een breder maatschappelijk en zorgstelsel. Het "Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming" is geschreven vanuit de opdracht zoals die geformuleerd is. In deze opdracht ontbreekt al of niet bewust de vraag hoe een dergelijk scenario zijn plek kan hebben en vooral hoe een dergelijk scenario optimaal kan werken in zijn context. Met context en met "geïntegreerd in een breder stelsel" bedoel ik ook aspecten als een voortdurend maatschappelijk debat over hoe we naar veiligheid kijken, de opleiding van professionals, de bijdragen van wetenschap, de verantwoordelijkheidstoedeling van veiligheid en hoe strikt dat zou moeten, armoedebeleid en het ingebed zijn in of aangehaakt bij andere zorgdomeinen.

1

Kind- en gezinsbescherming in hun context

Het "Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming" gaat puur over de partijen die hierin nu een omschreven taak hebben en hoe dat in de toekomst beter in te richten. Dit is een heel belangrijke stap, want we hebben een erg complex systeem gecreëerd. Zonder aanvullend ook aandacht te besteden aan de omgeving waarin dit systeem actief is, vrees ik echter dat ook een eenvoudiger systeem niet echt tot betere resultaten gaat leiden. En met betere resultaten is een thema genoemd wat een eerste belangrijk contextonderwerp is: *ambitie*.

Ambities

Wat is eigenlijk onze ambitie. Wanneer zijn we tevreden. Met de Beweging van 0 stel ik dat onze ambitie zou moeten zijn te streven naar ooit 0 kinderen die niet prettig gewoon thuis opgroeien. Het debat of dat haalbaar is is niet interessant. Het gaat erover of je alles in het werk stelt om zo dicht mogelijk bij dat doel te komen. Dat doen we in Nederland nu niet. We richten een jeugdstelsel in en een beschermingsstelsel, zonder met elkaar te formuleren waar we voor kinderen en gezinnen uit willen komen. We hebben in 20 jaar het aantal uithuisgeplaatste kinderen bijna verdubbeld vanuit het idee dat kinderen veilig moeten kunnen opgroeien. We hebben echter geen enkel onderzoek gedaan of dat ook anders gekund had en of die maatregelen kinderen wel een betere toekomst hebben gegeven. Een eerste contextfactor is dus ambitie. Ambities die geformuleerd zouden kunnen worden onder 0 kinderen die niet thuis en prettig opgroeien zijn:

- we zorgen dat we aantoonbaar steeds minder kinderen onterecht en met meer schade dan winst uit huis plaatsen

- we zorgen dat we aantoonbaar steeds minder kinderen thuis bij hun ouders beschadigend laten opgroeien

Deze ambitie kan nooit waargemaakt worden door het domein van de kind- en gezinsbescherming op zich. Daar zijn natuurlijk andere partijen en ook andere thema's voor nodig om dit samen mee te doen. Zonder bij allemaal uitgebreid stil te staan noem ik er hier enkele, van heel verschillende aard.

Armoede

We weten dat armoede een factor is in het veilig opgroeien. De armoede neemt af in Nederland. Maar hij bestaat wel degelijk. In Nederland leven er volgens het SCP 315.000 kinderen tot 21 jaar in armoede. Dat is niet altijd zichtbaar. Maar het gaat bijvoorbeeld over de gezinnen die achter gesloten gordijnen leven. Als we in ons systeem zicht krijgen op vermoeden van onveiligheid in dergelijke systemen komt bijvoorbeeld Veilig Thuis in beeld. Ik zeg hier niks ten nadele van VT-medewerkers, maar wat kunnen die werkelijk doen als het armoedeprobleem niet wordt opgelost. In de huidige situatie kan dit betekenen dat er uiteindelijk niks anders kan dan een kind uit huis plaatsen, terwijl dat eigenlijk schadelijk is.

Volwassen GGZ

We weten al langer dat ouders met psychiatrische problematiek verhoogde kans hebben op onveiligheid in hun gezin. Het gaat hier over mensen die gewoon van hun kinderen houden, maar die uit onmacht toch onveiligheid laten ontstaan en bestaan. Hier is al decennia geen goed antwoord op, mn ook niet vanuit de volwassenen GGZ. Dit leidt tot maatregelen die veiligheid beogen, maar die potentieel tot in de volgende generatie schadelijk kunnen zijn. Werkend in het veiligheidsdomein kan het soms niet anders, maar als we als samenleving ambities zouden hebben, zouden we dit anders aanpakken.

De laatste jaren wordt steeds duidelijker dat dit probleem veel groter is dan we dachten. Voortschrijdend inzicht op basis van wetenschap: heel vaak zijn gedragsproblemen van kinderen gerelateerd aan trauma van ouders. De gevolgen echter, de gedragsproblemen van de kinderen, lossen we anno 2021 vooral nog op door kinderen te behandelen, ouders daarbij te begeleiden en soms ook met maatregelen als OTS en eventueel uithuisplaatsing. Als we hier niks aan doen kunnen we nog heel lang bezig blijven het stelsel van kind- en gezinsbescherming steeds weer beter in te richten.

Verklarende analyse

Uit onderzoek weten we dat kinderen in zorg aan het eind van de keten in meer dan 90% van de gevallen geen degelijke verklarende analyse hebben. Vanuit datzelfde onderzoeken weten we ook dat die kinderen en hun gezinnen ook in de route daaraan voorafgaand zo'n analyse niet kregen. We zijn daar gewoon heel slecht in. Dat leidt tot schade voor kinderen en gezinnen, slechte zorg, nodeloos hoge uitgaven en dus soms tot inschakelen van het "beschermingsdomein". Dit domein anders inrichten, maar niks aan de kwaliteit van zorg daaraan voorafgaand doen, is water naar de zee dragen. Persoonlijke ervaring, maar ook onderzoek, laat overigens ook zien dat de kwaliteit van de verklarende analyse in jeugdbeschermingsonderzoek eveneens voor verbetering vatbaar is. Dat is niet gek, want het gaat om dezelfde mensen die dit werk doen als de mensen in de jeugdhulp.

Opleidingen, supervisie, nascholing

De armoedige kwaliteit van de verklarende analyses in de jeugdhulp zegt natuurlijk ook iets van hoe wij onze professionals opleiden. Het maken van een verklarende analyse vraagt heel veel basiskennis en -vaardigheden. Waarschijnlijk moeten we zeggen dat jonge professionals, vers van HBO of WO dit nog niet hoeven kunnen doen. Maar ze zouden natuurlijk wel zo opgeleid moeten zijn dat ze leren dat ze dat in de toekomst in hun werk gaan leren in vervolgopleidingen, onder supervisie van collega's etc. Zo zijn ze echter niet opgeleid en als ze dat wel zijn raken ze dat in veel organisaties weer snel kwijt, omdat die organisaties dat niet adequaat vorm geven. Zij laten het gebeuren, veelal onbewust. Om daadwerkelijk aan onze ambities te werken zullen we ook slim aan de knop van opleiden moeten draaien.

Tijd

In het "toekomstscenario kind- en gezinsbescherming" wordt gesteld dat er tijd nodig is. Dit is een volstrekt logische opmerking, maar wel een zeldzame in jeugdhulpland. In jeugdhulpland lijkt alles morgen opgelost te moeten zijn. En als er iets mis gaat komen er kamervragen en zeggen bewindspersonen toe dat het anders wordt. We richten een nieuw stelsel in en als er na 5 jaar nog steeds kinderen en gezinnen in grote problemen zijn en zorg nog kostbaar is gaan we nadenken over een nieuw stelsel. Het Toekomstscenario spreekt gelukkig over tijd die nodig is om te leren. Hier zal expliciet aandacht voor moeten zijn: een ontwikkelplan, met o.a. ambities, met verdragen dat niet alles (nu al) oplosbaar is, met de psychologische en tijdsruimte om beter te mogen worden. Tijd vraagt ook continuïteit. Continuïteit van beleid. Streven naar hoge ambities en jeugdhulpontwikkeling is complex en vraagt dus continuïteit. Het mag niet afhankelijk zijn van tweede kamer verkiezingen, kabinetsformaties, gemeenteraadsverkiezingen en tussentijds vertrekkende wethouders.

Verdragen

Soms worden er ook in de jeugdhulp echt fouten gemaakt. En als dat te verwijten is, moet daar op gereageerd. In het huidig systeem echter is er verwarring over optimaal werken met actuele kennis en toch nog niet kunnen en fouten maken en daarover klagen. Een systeem wat beter wil worden, moet ook realistisch verdragen dat iets nog niet lukt. Dat systeem moet echter wel laten zien dat het werkt aan ontwikkeling.

Data

Een lerend systeem heeft data nodig en moet daar dan ook mee werken. We hebben allerlei data, we hebben ook allerlei data niet en we zijn niet gewend echt met data te werken. Het vraagt enig zoeken om te achterhalen dat we in 20 jaar bijna 2x zoveel kinderen uithuisgeplaats hebben (van 26000 naar 46000). Als we ons beleid veel meer laten bepalen door dergelijke cijfers kunnen we veel meer gericht ontwikkelen.

Wetenschap

In de Nederlandse jeugdhulp en ook in het beschermingsdomein is de ambitie om beter te willen worden heel beperkt. De drang om in wetenschappelijke literatuur steeds te zoeken naar waar we ons werk beter kunnen doen is ook heel beperkt. Veel kleiner dan in bijvoorbeeld de luchtvaartindustrie of de lichamelijke gezondheidszorg. Wel benutten van wetenschap zou ons enorm vooruit kunnen

helpen en dan bedoel ik niet alleen professionals en financiers van de zorg, maar natuurlijk in de eerste plaats kinderen en gezinnen.

Wetenschap zelf en kennisinstituten spelen hier ook een rol in. Ook zij laten het gebeuren dat professionals actuele kennis niet benutten, ook voor hun ligt er dus een opdracht. En niet een van een structuurwijziging.

Bewezen werkzaam

Een factor in de context is dan ook het werken met bewezen werkzame kennis en vaardigheden. Dit is natuurlijk altijd van belang, maar dit niet doen in het zorgdomein leidt tot meer onveiligheid, of tot onveiligheid die niet nodig zou zijn. Trauma werd al genoemd onder volwassen GGZ. Trauma niet herkennen bij ouders of kinderen, of wel herkennen, maar niet de ruimte hebben om te behandelen kan leiden tot onveiligheid en dus tot inschakelen van de beschermingsketen. Dit is een veel voorkomend probleem, waarop we als samenleving een plan zouden moeten maken, omdat anders het beschermingsdomein werk moet blijven doen, wat het eigenlijk niet zou moeten hoeven doen.

Zorgproducten

Financiers vergoeden zorgproducten, of zorgactiviteiten. Samen met wetenschap en zorg en ook met ervaringsdeskundigen zouden zij moeten werken aan optimale vormgeving van financiering van zorg. Hoe zorgen we dat kinderen en gezinnen krijgen wat nodig is? Hoe zorgen we dat niet werkzame zorg niet vergoed wordt?

4

Durven praten

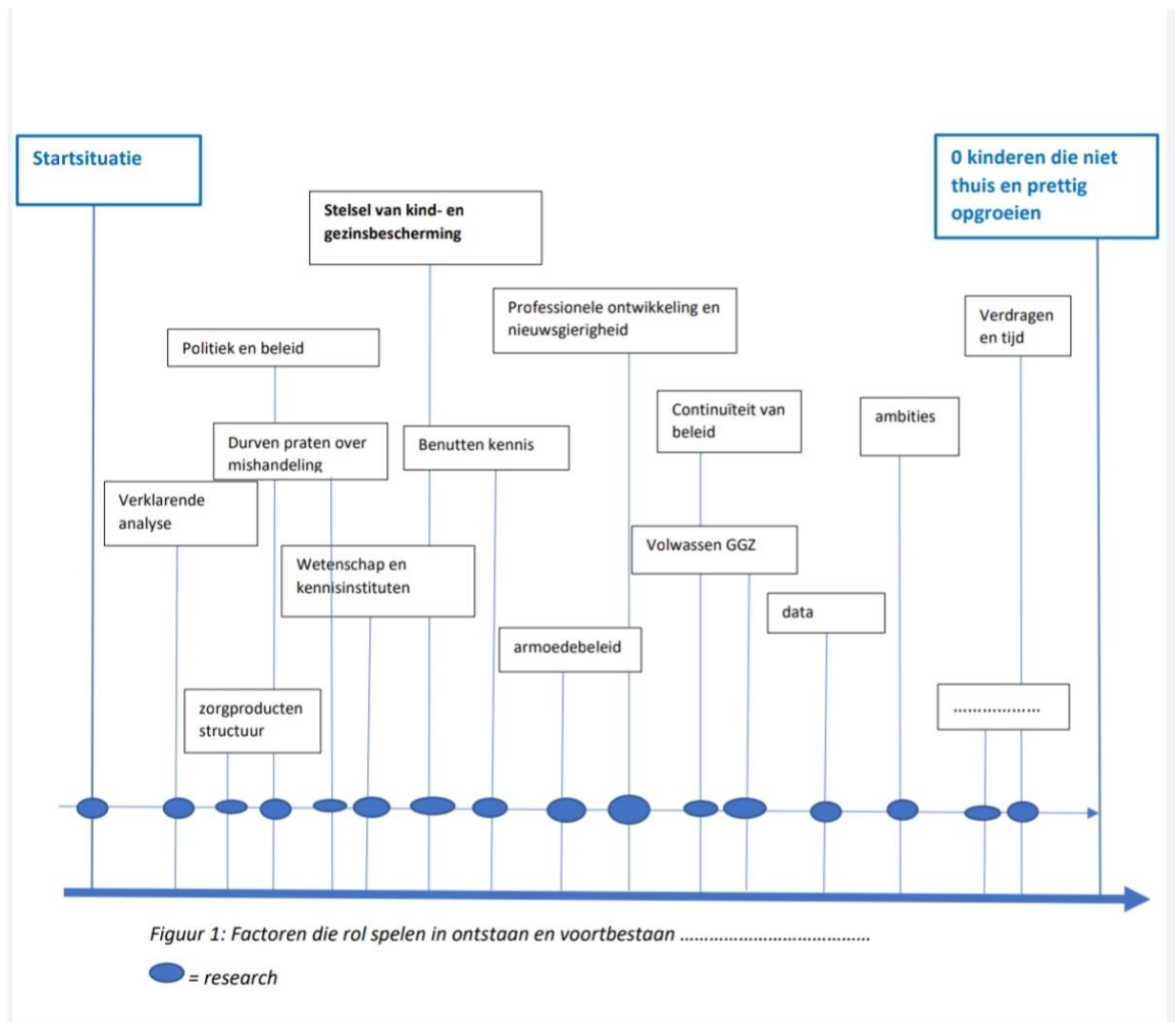
Als we gezinnen en kinderen in veiligheid willen alten opgroeien is het ook nodig dat zij durven praten. In het "Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming" wordt gesproken over een vaste contactpersoon voor gezinnen. Dat is natuurlijk van belang. Echter los van dat we dit zouden moeten organiseren, zouden we eerst moeten zorgen dat ouders en gezinnen die persoon willen hebben. We weten dat er ongeveer 120.000 kinderen jaarlijks mishandeld worden. We weten ook dat bijna geen enkele ouder dit met plezier doet. Het gaat in vrijwel alle gevallen over onmacht. En we weten dat ouders uit zichzelf geen hulp zoeken. Ouders gaan niet naar huisarts of wijkteam met de onbevangen mededeling en vraag: "ik mishandel mijn kind, wilt u mij helpen". Dat is vreemd. We weten dat het onmacht is en we hebben geen klimaat waarin je daarover mag praten. Wat kunnen we hieraan doen? Het zou enorm helpen als we het klimaat weten te veranderen. Waarom geen 10-jaars campagne?

Daarnaast blijkt het in de praktijk ook voor bijvoorbeeld hulpverleners en leerkrachten, maar ook voor burens en familie nog altijd heel moeilijk om werkelijke helpend mishandeling bespreekbaar te maken.

Context en kernvoorwaarden op weg naar prettig thuis opgroeien

De 0-plaat is een middel wat door de Beweging van 0 gebruikt wordt om met groepen te onderzoeken wat er nodig is om grote doelen te bereiken en of dat realistisch is. De samenstelling van die groepen is afhankelijk van het thema. Omdat grote doelen alleen bereikt kunnen worden door in samenhang met diverse partijen aan knopen te gaan draaien, zijn het meestal gemengde groepen: hulpverleners, wethouders, rechters, zorgbestuurders, cliënten, ambtenaren, wetenschappers etc. In de bijgaande 0-

plaat zijn de factoren bijeengebracht die ik hierboven beschreef. Dit is geen uitputtende beschrijving en het is ook geen overzicht van “knoppen” van gelijke waarde. Het is wel een overzicht en een model wat laat zien aan welke knoppen allemaal gedraaid kan worden om te werken aan een samenleving waarin kinderen en gezinnen prettig kunnen opgroeien en hoe daar in de tijd aan te werken. Misschien zitten sommige knoppen nog te vast. Er zullen ook knoppen missen. Er zijn knoppen waar we direct aan kunnen gaan draaien en andere die bijvoorbeeld onderzoek vragen.



Het “toekomstscenario kind- en gezinsbescherming” heeft in dit model een plek als “stelsel van kind- en jeugdbescherming” en was aanleiding tot de discussie die we voeren. Onder andere met jeugdbeschermingsorganisaties heb ik vergelijkbare 0-platen gemaakt. Van een vermoeide stemming waarin mensen alleen bezig zijn met hun werk van vandaag kwamen ze dan in een stemming waarin ze zich uitgedaagd voelen en de overtuiging kregen dat die 0-doelstelling realistisch is en hun en de gezinnen waarmee ze werken steeds beter gaat helpen. Ik hoop dat deze position paper bijdraagt aan de goede ontwikkeling die de auteurs van het scenario en haar opdrachtgevers voorstaan.

Position paper ten behoeve van visietafel RSJ 17-05-2021

mr. dr. Joost Huijjer - universitair docent Molengraaff Instituut voor Privaatrecht, Universiteit Utrecht

In deze position paper geef ik mijn visie ten aanzien van de volgende vraag: *Aan welke kernelementen dient een goed stelsel van kind- en gezinsbescherming te voldoen om (de meest) kwetsbare kinderen te beschermen?* Ik schets eerst kort de aanleiding voor deze bijdrage en de context waarbinnen het advies van de RSJ over de toekomst van de jeugdbescherming vorm krijgt. Vervolgens benoem ik de elementen die naar mening cruciaal zijn om tot een beter functionerend systeem van jeugdbescherming en jeugdhulp te komen.

1. Aanleiding

In de achterliggende decennia is voortdurend sprake geweest van kritiek op het functioneren van het systeem van jeugdhulp en jeugdbescherming. Verschillende malen is via aanpassing van wetgeving getracht om de noodzakelijke verbeteringen door te voeren. De Wet op de jeugdhulpverlening (1990), de Wet op de Jeugdzorg (2005) en de Jeugdwet (2015) hebben allen tot doel gehad om te voorzien in een effectiever en efficiënter systeem van jeugdhulp. Dit doel is blijkens de nu voorliggende plannen voor een ingrijpende stelselwijziging niet of onvoldoende behaald. De Jeugdwet heeft geleid tot versnippering van zorg en de centrale overheid is als stelselverantwoordelijke onvoldoende in staat gebleken om het aanbod- en de kwaliteit van jeugdhulp voor kwetsbare kinderen en gezinnen te waarborgen. De met de Jeugdwet doorgevoerde bezuinigingen hebben geleid tot financiële problemen bij gemeenten hetgeen uiteindelijk het aanbod en de kwaliteit van hulpverlening negatief heeft beïnvloed. De evaluatie van de Jeugdwet en diverse alarmerende rapporten van de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd hebben pijnlijk duidelijk gemaakt dat sinds 2015 juist de kwetsbaarste gezinnen met structurele en complexe problemen te vaak niet, althans niet tijdig de noodzakelijke hulp ontvangen. Het Rijk heeft in 2018 het initiatief genomen om te komen tot noodzakelijke verbeteringen met het programma Zorg voor de Jeugd en er is voor de jaren 2019-2021 meer geld beschikbaar gesteld om de meest nijpende tekorten bij gemeenten aan te vullen. Een ingrijpendere wijziging van het jeugdstelsel wordt echter noodzakelijk gevonden om de geconstateerde problemen structureel op te lossen. In maart 2021 is door het Rijk en de VNG een toekomstscenario ontwikkeld waarin de contouren van de nieuwe jeugdbescherming (thans gedefinieerd als kind- en gezinsbescherming) worden geschetst.

Aangezien het advies van de RSJ moet gaan bijdragen aan de verdere invulling van het toekomstscenario zal ik nadrukkelijk de koppeling maken met de uitgangspunten zoals geformuleerd in het scenario. In mijn ogen bevat het toekomstscenario een helder overzicht van de belangrijkste knelpunten. De hoofdlijnen om tot verbeteringen te komen zijn wat mij betreft nog onvoldoende concreet en doordacht. Enerzijds is dat begrijpelijk in deze fase, waarin door allerlei partijen en organisaties nog input moet worden geleverd. Een aantal van de contouren die zijn geschetst zijn echter dusdanig ingrijpend voor het systeem van jeugdbescherming, de rollen en functies van de verschillende actoren en de grondslagen en aard van de jeugdbeschermingsmaatregelen, dat een meer fundamentele reflectie noodzakelijk is. Een voorbeeld hiervan is de verschuiving die wordt beoogd van (exclusieve) focus op de problematische ontwikkeling van de minderjarige naar de bredere problematiek van het gezin (en de rol van de minderjarige daarin). Hiermee lijkt een wezenlijke verandering in denken en

handelen te worden voorgesteld, hetgeen ook blijkt uit de gewijzigde formulering ‘kind- en gezinsbescherming.’ Deze verandering van paradigma is opvallend. Ten eerste omdat een analyse van de ontwikkelingsproblematiek van de minderjarige binnen de context van zijn opvoedingsomgeving reeds tot de kern van ieder beschermingsonderzoek (en uitvoering van de maatregelen) hoort. Kennelijk wordt dus een verdergaande verschuiving beoogd dan binnen de huidige wettelijke mogelijkheden mogelijk kan worden bereikt. Ten tweede lijkt deze verschuiving diametraal ten opzichte van de recente (wettelijke) ontwikkelingen in het materiële jeugdbeschermingsrecht. Met de Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen is juist in de wet een meer kindgerichte focus gerealiseerd. Het is daarom tenminste noodzakelijk dat wordt gekomen tot een integrale visie waarin het perspectief gezien vanuit het stelsel wordt samengebracht met het perspectief vanuit het materiële jeugdbeschermingsrecht.

Daarnaast is het zorgelijk dat de nadruk vanuit het Rijk te eenzijdig lijkt te liggen op het vereenvoudigen en efficiënter maken van het systeem. Hoewel ook het belang van voldoende rechtswaarborgen tegen ongerechtvaardigd overheidsingrijpen kort wordt genoemd, zouden verschillende van de voorgestelde oplossingsrichtingen risico’s opleveren voor de zorgvuldigheid en onafhankelijkheid van de besluitvorming in jeugdbeschermingszaken. Meer in het algemeen merk ik daarom dat op het versnellen en versimpelen van de jeugdbescherming niet ten koste mag gaan van de zorgvuldigheid en onafhankelijk waarmee besluiten worden genomen. Gelet op het ingrijpende karakter van de jeugdbeschermingsmaatregelen en de ongelijke verhouding tussen de belangrijkste actoren in de jeugdbeschermingsprocedure is het belangrijk voldoende rechtswaarborgen voor betrokkenen in te bouwen.

In het vervolg van deze bijdrage geef ik een overzicht van de elementen die in mijn ogen belangrijk zijn om tot een beter functionerend systeem van jeugdbescherming te komen.

2. Kernelementen

Een landelijk dekkend aanbod van kwalitatief goede hulpverlening

Het ligt voor de hand dat de toegankelijkheid, het aanbod en de kwaliteit van de hulpverlening als belangrijkste speerpunten worden aangemerkt in het proces richting een eventuele stelselwijziging. De zorgen over de middelen die beschikbaar zijn om kwetsbare kinderen en gezinnen te helpen zijn niet van de laatste jaren, maar sinds 2015 is de situatie evident verslechterd. Pijnlijk genoeg blijkt uit de evaluatie van de Jeugdwet en andere onderzoeken dat juist de groep die de hulp het hardste nodig heeft, die hulp niet tijdig of helemaal niet kan krijgen. In de context van de justitiële jeugdbescherming is dit problematisch omdat er vaak sprake is van complexe problematiek, de noodzaak om hulp te bieden derhalve urgent is, en de overheid een bijzondere verantwoordelijkheid op zich neemt (of zou moeten nemen) om kinderen de noodzakelijke zorg en bescherming te bieden. Een situatie waarin na het uitspreken van een maatregel geen jeugdbeschermer beschikbaar is, of zelfs geen GI kan worden aangewezen, zet de legitimiteit van de jeugdbeschermingsmaatregelen ernstig onder druk. Bovenal omdat het huidige systeem van beschermingsmaatregelen – meer specifiek de verhouding ondertoezichtstelling en gezagsbeëindiging – niet (goed) kan functioneren als niet tijdig de juiste hulpverlening wordt geboden.

Centrale regie om de kwaliteit en beschikbaarheid van jeugdhulp te waarborgen

In de huidige situatie geldt als wettelijk uitgangspunt dat de GI's de verantwoordelijk dragen om binnen het kader van de beschermingsmaatregelen te bepalen welke vorm(en) van jeugdhulp noodzakelijk zijn in het individuele geval. Gemeenten zijn vervolgens verplicht te zorgen voor een dekkend en kwalitatief aanbod van jeugdhulp. De tussenevaluatie van de Jeugdwet en andere onderzoeken hebben laten zien dat gemeenten om uiteenlopende redenen te vaak niet de zorg beschikbaar hebben die de jeugdbeschermer noodzakelijk vindt voor kind en gezin. Er is echter geen goed (wettelijk) mechanisme op basis waarvan deze zorg kan worden afgedwongen. De jeugdhulpplicht in de Jeugdwet is zodanig ruim geformuleerd dat de vraag wie verantwoordelijk is in deze gevallen te vaak in het midden blijft. Het toezicht door de Inspectie G&J is afhankelijk van signaleringen vanuit de praktijk en is te fragmentarisch. Het Rijk zelf staat op grote afstand nu zij slechts stelselverantwoordelijk is. Het idee om bepaalde elementen bovenregionaal te organiseren en naar ik aanneem ook sturend op te treden, valt daarom in beginsel te prijzen. Het ontbreekt aan slagkracht indien er bijvoorbeeld problemen ontstaan tussen een gemeente en een jeugdhulpaanbieder. In dit licht onderschrijf ik het pleidooi om de positie van de Jeugdautoriteit te versterken.

Heldere rolverdeling tussen de betrokken organisaties in de jeugdbeschermingsketen

Het is duidelijk dat het Rijk als een van de oplossingen voor een snellere, effectievere en eenvoudigere jeugdbescherming een verdere integratie van taken van de verschillende organisaties in de jeugdbeschermingsketen ziet. Het is belangrijk dat deze organisaties onderzoeken in hoeverre er sprake is van onnodige overlap in taken en op welke manier een intensievere samenwerking kan bijdragen aan een effectievere bescherming van kinderen. Het lijkt daarbij onvermijdelijk dat de ontwikkeling gericht op een nauwere samenwerking tussen gemeenten, Veilig Thuis, de GI's en de Raad voor de Kinderbescherming, de komende jaren wordt doorgezet. Als deze intensivering van de samenwerking tot gevolg heeft dat de genoemde organisaties in één integraal team gaan werken dan ontstaat mijns inziens het risico dat de rollen en functies van deze organisaties vervagen. Die verschillende rollen en functies kunnen heel eenvoudig worden gezien als onnodig verdragend en daarmee inefficiënt in het besluitvormingsproces. Het belang van een zorgvuldig besluitvormingsproces waarin de specifieke rolverdeling bijdraagt aan de objectiviteit van de besluitvorming mag echter niet zomaar worden genegeerd. Vooralsnog zie ik niet in hoe dit belang voldoende kan worden gediend als professionals uit verschillende organisaties één team vormen. Met name ten aanzien van de positie van de Raad voor de Kinderbescherming roept dit gelet op de huidige rol en functie van de Raad in het systeem belangrijke vragen op. Ik zou ervoor pleiten om te onderzoeken of de samenwerking kan worden verbeterd met behoud van ieders rol in het systeem.

Een verbeterde rechtspositie voor kind en gezin

In de afgelopen jaren is er veel aandacht geweest voor de rechtspositie van minderjarigen en ouders. Bij een groep ouders heerst onvrede over hun positie in procedures waarin sprake is van overheidsbemoedienis en de mogelijkheden om invloed uit te oefenen op de besluitvorming. Tegelijkertijd lijken de mogelijkheden die er wel zijn slecht te worden benut.

Ouders maken in jeugdbeschermingsprocedures lang niet altijd gebruik van mogelijkheid om rechtsbijstand te krijgen en verzoeken in het kader van de uitvoering van de ondertoezichtstelling komen nauwelijks voor. In de toekomst zou moeten worden onderzocht welke redenen hieraan ten grondslag liggen. Het ligt daarbij in ieder geval voor de hand om te kijken of de informatievoorziening naar gezinnen kan worden verbeterd maar mogelijk behoeft de rechtspositie van ouders ook versterking. Dit geldt ook voor de (proces)positie van de minderjarige. Afgelopen jaar is uitgebreid onderzoek verricht naar de procespositie en het hoorrecht van de minderjarige in familie- en jeugdprocedures en zijn diverse voorstellen gedaan ter verbetering van deze positie. Deze voorstellen zijn zonder overtuigende argumenten aan te dragen terzijde geschoven. Bij een eventuele stelselwijziging verdienen de uitvoerig onderbouwde voorstellen hernieuwde aandacht. Tot slot zou er in de toekomst meer aandacht moeten komen voor de positie van alle betrokkenen indien er sprake is van een voogdijmaatregel (na gezagsbeëindiging). De voogdijmaatregel speelt een cruciale rol in het waarborgen van de ontwikkelingsbelangen van minderjarigen die duurzaam en tenminste tot aan de grens van meerderjarigheid ergens anders opgroeien dan bij de ouder(s) met gezag. Anders dan bij de ondertoezichtstelling is echter voor de voogdijmaatregel wettelijk gezien zeer weinig geregeld en ontbreekt het aan inzicht in de toepassing- en uitvoering van de voogdijmaatregel.

Heldere kwaliteitseisen voor feitenonderzoek

In het toekomstscenario wordt transparantie als één van de leidende principes aangemerkt. Transparantie in de context van jeugdbescherming betekent ook dat informatie op basis waarvan beslissingen worden genomen op systematische wijze wordt verzameld, geanalyseerd en gewogen en dat voor betrokkenen kenbaar is hoe deze weging heeft plaatsgevonden. Over het feitenonderzoek in jeugdbeschermingszaken is veel gediscussieerd de afgelopen jaren en de wetgever heeft op verschillende manieren getracht de notie van waarheidsvinding steviger te verankeren. Dit heeft echter niet geleid tot wezenlijke veranderingen omdat een aantal belangrijke vragen in de discussie onbeantwoord is gebleven. Is het in jeugdbeschermingszaken mogelijk en wenselijk om een scherp onderscheid te maken tussen feiten en meningen? Welke informatie kan worden beschouwd als feitelijk en wat als mening/visie? En als we waarheidsvinding als centrale doelstelling van het civiele recht aanmerken (hetgeen aannemelijk is op grond van art. 21 Rv en art. 3.3 Jeugdwet) wat zijn de praktische implicaties voor het feitenonderzoek in jeugdbeschermingszaken.

Concrete wettelijke criteria voor gedwongen overheidsingrijpen in het gezinsleven

Bij beantwoording van de vraag hoe tot een effectievere jeugdbescherming kan worden gekomen kan een kritische beschouwing van het materiële jeugdbeschermingsrecht niet achterwege blijven. De vraag of de jeugdbescherming effectief is wordt immers ook in de ogen van de wetgever mede bepaald door de mogelijkheden die het wettelijk kader biedt om tijdig de juiste maatregel te treffen. Het materiële jeugdbeschermingsrecht is op 1 januari 2015 ingrijpend gewijzigd met als doel de wettelijke gronden beter aan te laten sluiten bij de afwegingen die in de praktijk noodzakelijk worden gevonden ter bescherming van de belangen van de minderjarige. Er staat echter nog een aantal belangrijke vragen open, waarvan beantwoording kan bijdragen aan de rechtvaardiging van de inzet van een

beschermingsmaatregel. Zo heeft het voornoemde wetgevingsproces niet geleid tot meer duidelijkheid over de specifieke grens tussen vrijwillige hulpverlening en het gedwongen kader van de ondertoezichtstelling, terwijl dit element het parlementaire debat heeft beheerst. Het zou de rechtvaardiging van jeugdbescherming sterk ten goede komen als meer dan nu het geval is duidelijkheid wordt verschaft over de vraag wanneer een situatie ernstig genoeg is voor een ondertoezichtstelling. Meer in algemene zin geldt ook voor de uithuisplaatsing dat de wettelijke grond in het BW zodanig ruim is geformuleerd dat onvoldoende concreet kan worden verantwoord waarom een scheiding van kind en ouders noodzakelijk is. Daarnaast moet kritisch worden gekeken naar de overige wettelijke gronden van de ondertoezichtstelling en verdient het overweging om ook wettelijke doelstellingen op te nemen ten aanzien van de uithuisplaatsing en gezagsbeëindigende maatregel.

*Systematisch aandacht voor de opbrengsten van
jeugdhulptrajecten/jeugdbeschermingsmaatregelen*

In het actieprogramma *Zorg voor de Jeugd* wordt als hoofddoel aangemerkt het *merkbaar* en *meetbaar* verbeteren van het systeem van jeugdhulp en jeugdbescherming (en jeugdreclassering) voor kinderen, jongeren en gezinnen. Een belangrijke en vernieuwende toevoeging is dat voor de geschetste actielijnen (betere toegang tot jeugdhulp; meer kinderen thuis; alle kinderen een optimale ontwikkeling; kwetsbare jongeren beter helpen; jeugdigen beter beschermen; investeren in vakmanschap) een indicatie wordt gegeven van de manier waarop zal worden gemeten of verbetering ook daadwerkelijk tot stand is gekomen. Wat mij betreft is dit een cruciaal element om te komen tot kwaliteitsverbetering, maar de indicaties over het meetbaar maken zijn nog onvoldoende concreet. Dat geldt met name ten aanzien van het meetbaar maken van de bescherming van minderjarigen indien zijn gevaar lopen in hun ontwikkeling. Hier is vooral aandacht voor de vraag wat er moet gebeuren en hoe dit moet gebeuren, terwijl het inzichtelijk te maken van de opbrengsten van beschermingstrajecten belangrijk is gelet op de inbreuk die wordt gemaakt op de rechten van betrokkenen. Ik beperk me in dit licht tot twee elementen. Ten eerste is niet duidelijk wie gaat meten of de vele doelen zoals het altijd beschikbaar zijn van een jeugdbeschermer, afspraken over termijnen en snelle inzet van hulpverlening, worden gerealiseerd. Ten tweede zou op basis van grootschalig onderzoek systematisch moeten worden geanalyseerd hoe beschermingstrajecten verlopen. Een effectieve jeugdbescherming betekent mijns inziens ook dat de maatregelen (in overwegende mate) aan hun doelstellingen voldoen in de praktijk.



MANIFEST **DE JEUGDSPRONG**

Mei 2021





'Flip the system'

ANDERS BESTUREN VOOR EEN BETERE JEUGDZORG

Kinderen zijn lang afhankelijk van hun ouders/opvoeders en deze zijn voor het invullen van die grote verantwoordelijkheid mede afhankelijk van hun sociale netwerk. Dit wordt ook wel civil society genoemd en deze is op haar beurt weer afhankelijk van de beschikbaarheid van goede collectieve voorzieningen en het recht daarop.

Het is voor ouders en opvoeders bijvoorbeeld van belang dat er een goede school in de buurt is, dat zij voldoende inkomen hebben en dat ze werk en zorg voor de kinderen kunnen combineren. Daarnaast is het recht hebben op goede gezondheidszorg belangrijk en is het van invloed dat ze met vragen en zorgen bij (ervarings)deskundigen terecht kunnen en bij het kiezen van voorzieningen keuzevrijheid hebben.

SOCIALE STEUN

Ouders en opvoeders zijn voor hun verantwoordelijkheden dus sterk afhankelijk van de civil society en de maatschappelijke voorzieningen. Sociale steun vergroot de draagkracht van gezinnen en helpt ernstige opvoedingsmoeilijkheden te voorkomen. Het zorgt voor ontspanning van de druk die ouders en opvoeders rond opvoeden ervaren, steunt relaties tussen ouders en opvoeders en hun kinderen en beschermt gezinnen tegen kindermishandeling en disfunctioneren.

PUBLIEKE TAAK

Als het niet goed gaat met de ouders of opvoeders, is het welzijn en de veiligheid van kinderen en jongeren afhankelijk van derden die kunnen helpen of ingrijpen. De maatschappij heeft er belang bij om hierin goede ondersteuning te bieden. Het is een publieke taak om ouders/opvoeders goed te ondersteunen kinderen en jongeren optimale ontwikkelingskansen te bieden.

'IT TAKES A VILLAGE TO RAISE A CHILD'

De gemeente kan dit niet alleen: Daarom is de bekende zinspreuk 'It takes a village to raise a child' ook zo treffend. Een leefomgeving met goede ondersteuning en voorzieningen voor ouders, opvoeders, kinderen en jongeren is de ideale situatie. Het kan helaas echter ook het hardnekkige misverstand voeden, dat zo'n 'dorp' in zijn eentje in staat is die ondersteuning en voorzieningen te bieden. Die ouderwetse vooronderstelling komt voort uit de decentralisatie van de Jeugdwet in 2015. Destijds was het idee dat het leggen van de verantwoordelijkheid bij het laagste bestuurlijke overheidsniveau (de gemeente) tot de beste jeugdzorg zou leiden. Met de decentralisatie zou het eindelijk mogelijk worden om de jeugdzorg te ontkokeren, te normaliseren, te de-medicaliseren, problemen zo vroeg mogelijk te signaleren en ouders/opvoeders, kinderen en jongeren adequaat te helpen.

TELEURSTELLEND VERLOOP DECENTRALISATIE

Deze uitgangspunten zijn nog steeds heel belangrijk en wenselijk, maar het is helaas niet gelukt dit in praktijk te brengen. Een belangrijke oorzaak hiervoor, is dat de gemeente haar verantwoordelijkheid niet in haar eentje kan waarmaken. Net zomin als ouders en opvoeders dat kunnen. De decentralisatie is tot op heden, mede door dat misverstand op enkele positieve uitzonderingen na, teleurstellend verlopen. Veel gemeenten hebben zich losgemaakt van inhoudelijke visie en zijn zich de afgelopen jaren tegenover de jeugdzorg gaan opstellen als manager en inkoper, waarbij ze met bureaucratische controle krampachtig stuurden op kostenbeheersing.

MILJOENEN WEGGEVLOEID

Het afknijpen van de professionals werkte 'penny wise, pound foolish'. Er zijn sinds de decentralisatie miljoenen weggevloeid naar het visieloze, gigantische aanbestedingscircus, het deprofessionaliseren van de jeugdzorg, de faillissementen van menig jeugdzorgorganisatie en het totaal versnipperde proces van trial and error in de afgelopen jaren. Er zijn bakken met geld besteed aan consultancy, handige en overmatig winstmakende jeugdzorgorganisaties, het ziekteverzuim van personeel in de sector, en last but not least aan kinderen, jongeren en ouders die steeds niet goed geholpen werden en verder in de problemen raakten. Het bereiken van de doelen van de Jeugdwet is veruit de meeste gemeenten tot nu toe nooit gelukt. Want demedicaliseren, normaliseren, preventiever werken én de focus op zelfredzaamheid zijn niet met systeemoplossingen te forceren.

BEHOEFTE AAN KADERS

Professionele kwaliteit kan alleen met de juiste kaders als richtlijnen en een beroepscode bereikt worden. De jeugdzorg vraagt om duidelijke kaders, gebaseerd op een gemeenschappelijke visie op jeugdzorg: de visie dat ouders, kinderen en jongeren op een vakkundige manier geholpen kunnen worden. Zodat het geld gaat naar vakmensen en niet naar managers en zodat voor iedereen duidelijk is wat de verschillende hulpvormen kosten en wat de resultaten horen te zijn. Er bestaat in de jeugdzorg geen snelle oplossing en er komt alleen goede jeugdzorg wanneer de focus op kostenbesparing vermindert. Sturen op kosten betekent minder kwaliteit, maar sturen op kwaliteit verlaagt kosten! Dit vraagt om een gemeenschappelijke visie op jeugdzorg van allen die daarbij betrokken zijn, inclusief gemeente en Rijk.

GEBREK AAN REALISTISCHE VISIE

Die gemeenschappelijke visie en samen optrekken daarin kan een antwoord zijn op de overtuiging van de maakbaarheid van opvoeden en opgroeien, die achter veel gedrag en beleid zit. Ieder verschil met de statistische (en niet erg realistische) standaard wordt gezien als potentieel probleem dat vroegtijdig moet worden 'gesignaleerd' en gemedicaliseerd. Het kind is te licht, te zwaar, te kort, te lang, te druk (ADHD) of te stil (spectrum).

Dit misverstand leidt niet alleen tot een verhoogde instroom van cliënten naar de jeugdzorg, maar ook tot totaal overspannen verwachtingen van diezelfde jeugdzorg. Er mag niets fout gaan en er mag geen onderscheid gemaakt worden tussen fout gegaan en fout gedaan. Als er iets fout gaat, dan moet dat 'consequenties' hebben, waarmee bedoeld wordt dat mensen in de uitvoering moeten worden aangepakt en dat de uitvoering wordt gereorganiseerd. Als er ook maar iets verkeerd gaat, trekt de volkswoede over de sector. Dit leidt tot grote druk op de

mensen die het werk moeten doen en heeft een onvoorstelbare bureaucratie tot gevolg. Maar dit is wel de realiteit van de achtergrond in werkdruk die professionals in de jeugdzorg ervaren. Én het is de essentie van het ziekteverzuim en de uitstroom van mensen uit de sector. Het maakt dat een gemeenschappelijke realistische visie broodnodig is. Want de kern van het vak is humane betrokkenheid bij mensen die worstelen met vragen over opvoeden en opgroeien, in combinatie met kennis en vaardigheden uit de mens- en maatschappijwetenschappen.

BEHOEFTE AAN EEN NIEUWE BESTUURSFILOSOFIE

Er is een nieuwe bestuursfilosofie nodig, die streeft naar een gemeenschappelijke visie op wat jeugdzorg in zijn beste vorm kan betekenen voor ouders, opvoeders, kinderen en jongeren. Daarvoor dient de praktijk van de cliënt en de professional als basis gebruikt te worden. Voor een goede organisatie daarin, moet systematisch van beneden naar boven bekeken worden wat 'beneden' nodig is en door wie en op welke schaal dat het best gerealiseerd kan worden. Dit is nodig voor een 'flip the system'. Deze filosofie gaat ervan uit dat degenen die de verantwoordelijkheid dagelijks nemen, ook het recht moeten hebben aan te geven wat zij daarvoor nodig hebben. Dit vraagt om de zeggenschap van ouders, opvoeders, kinderen en jongeren zelf: wat hebben zij nodig en wat kunnen en willen zij daarvan zelf en met hun informele sociale omgeving organiseren. Daarvoor hebben zij erkenning, steun, ruimte, vrijheid, tijd en keuzemogelijkheden nodig.

ZEGGENSCHAP, ERVARINGSDESKUNDIGEN EN PROFESSIONALS

Het vraagt in de jeugdzorg ook om bevoegdheid van ervaringsdeskundigen en professionals. Én de vraag welke soort collectieve voorzieningen hen het beste kunnen ondersteunen en wie dat en hoe het beste kan organiseren. Vanuit dat oogpunt is de gemeentelijke schaal lang niet altijd de goede schaal. De gemeente kan het onderwijs maar zeer matig afstemmen op de vraag van ouders en opvoeders. Daarover gaan vooral het ministerie van OCW en grote, vaak gemeente-overstijgende onderwijsbesturen. Evenmin hebben gemeenten veel invloed op het aanbod van (hoog)specialistische zorg. Uit deze voorbeelden blijkt dat gemeente en Rijk juist optimaal moeten samenwerken om te zorgen dat er een situatie kan ontstaan die recht doet aan de zinspreuk 'It takes a village to raise a child'.

Op beleidsmatig niveau lijkt ook de VNG oog te krijgen voor een inhoudelijkere, gelaagde gemeenschappelijke visie op het sociaal domein. In een 'propositie' aan het nieuwe kabinet, met de titel 'De winst van het sociaal domein' betogen VNG en Divosa dat drie zaken de komende jaren de volle aandacht vragen:

- het herstellen van bestaanszekerheid;
- het vergroten van kansengelijkheid en
- het makkelijker maken van gezond leven.

En VNG en Divosa stellen: *'Het zijn grote opgaven die sterk met elkaar samenhangen en daarom een langjarige en niet vrijblijvende samenwerking van de overheid en alle maatschappelijke partners in en rondom het sociaal domein vragen.'*¹

¹ VNG en Divosa, *De winst van het sociaal domein. Een slimme investering in bestaanszekerheid, kansengelijkheid en gezondheid. Een propositie van gemeenten aan het nieuwe Kabinet. Maart 2021.*

Daar zijn wij blij mee, maar hiermee zijn we er nog niet. Daarom werken we in dit manifest uit wat er, vanuit de bestuursfilosofie 'flip the system', van wie nodig is om voor alle ouders, opvoeders, kinderen en jongeren een goede jeugdzorg te realiseren.

Onder jeugdzorg verstaan we in dit manifest de jeugd -en opvoedhulp in enge zin, de jeugd-ggz en jeugdgehandicaptenzorg, Veilig Thuis, de Raad Voor de Kinderbescherming en de jeugdreclassering. Ook gaat het over jeugdzorgaanbieders (zowel organisaties als zzp'ers en vrijgevestigden) en gecertificeerde instellingen.

Tot slot: Wij willen in dit manifest zo compleet mogelijk zijn, maar realiseren ons dat de jeugdzorg een dynamisch lerend veld is. Datzelfde geldt voor dit manifest. Dit manifest geeft een goed beeld van onze denkrichting. Tegelijk zal het vele vragen en evenzoveel goede ideeën voor verdieping en aanscherping oproepen. Deze zijn en blijven welkom in de dynamiek en ontwikkelingen naar aanleiding van dit manifest.

Bij de implementatie van onze adviezen zullen essentiële punten concreet moeten worden uitgewerkt. Het verdient aanbeveling om daarbij gebruik te maken van de expertise die in de Jeugdsprong aanwezig is, of waar wij toegang toe hebben: de jeugdgezondheidszorg, de kraamzorg, het onderwijs, de wetenschap, jeugdprofessionals, werkgevers, gemeenten en natuurlijk: de FNV, de Stichting Beroepseer en Public Space.

**Jeugdsprong is een initiatief van
FNV Zorg & Welzijn en Stichting Beroepseer.
Onder voorzitterschap van Steven de Waal kwam
dit gezamenlijk advies tot stand.**



ONZE 10 AANBEVELINGEN VOOR EEN HER-ORGANISATIE

1. *Flip the system*: Zet professionals en cliënten zoveel mogelijk zelf aan het roer in de jeugdhulp en -zorg, zodat een zo effectief en liefdevol mogelijke jeugdhulp ontstaat

Liefdevolle jeugdhulp is vaak afhankelijk van tijd en aandacht. Dit is geen kostenpost maar een investering. Daarbij staat de relatie tussen de vakkundige professional en het gezin, het kind en/of de jongere centraal. Dit is het fundament van de jeugdzorg. Het jeugdzorgstelsel moet zo ingericht zijn, dat alles daarin dienend is aan écht doen wat nodig is. 'Flip the system' is daarom het eerste en belangrijkste punt waar veel andere aanbevelingen in dit manifest uit voortvloeien.

De omkering van het systeem is erop gericht te bereiken dat ouders, kinderen, jongeren en vakkundige professionals zoveel mogelijk samen aan het roer komen en zeggenschap krijgen over de jeugdzorg. Alleen op deze manier kan voorkomen worden dat de basis van de jeugdzorg stuurloos wordt door wisselende beleidsopvattingen van steeds veranderende politieke meerderheden. Er wordt gebruik gemaakt van de unieke kennis en praktische wijsheid van cliënten en professionals.

AANBEVELINGEN:

- Bied hulp op maat door professionals die samen met het gezin veel mandaat en zeggenschap hebben.
- Zorg voor één cao Jeugd.
- Organiseer en investeer in structurele ervaringsdeskundigheid in de uitvoering.
- Faciliteer dat professionals kunnen werken volgens bestaande beroepscode's en richtlijnen. Denk aan evidenced based en practice based werken in combinatie met praktische wijsheid. Hierbij mogen kosten en inkoop de professionele afwegingen en het handelen niet belemmeren.
- Zorg voor betere arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden van werknemers. Bijvoorbeeld met arbeidsmarkttafels, en maak deze branche-overstijgend voor de sector Jeugd. Deze programma's worden gesubsidieerd door het Rijk op basis van inhoudelijke projecten van werkgevers en werknemers.
- Investeer in mogelijkheden waarmee professionals zoveel mogelijk aan kunnen sluiten bij de motivatie en de doelen van jeugdige en gezin. Analyseer dit en maak een plan waarin aandacht is voor de werkrelatie. Een verbeterde professionele houding verhoogt de kwaliteit van de jeugdzorg en zorgt voor minder kosten.
- Gebruik bewezen werkzame interventies en laat niet-werkzame interventies los.
- Onderzoek waarom professionals wel, of juist niet werken conform richtlijnen. Het is belangrijk dat gestimuleerd wordt dat mensen wetenschappelijk verantwoord werken.

- Hogescholen en universiteiten moeten professionals opleiden die nieuwsgierig zijn naar kennis, werkwijzen en vaardigheden en dit op zo'n manier aanbieden dat professionals het zich eigen kunnen maken. Zorgorganisaties moeten hun medewerkers enthousiasmeren om conform actuele kennis en richtlijnen te werken.
- Veranker en verduurzaam inhoudelijke leerprogramma's zoals StroomOp als onderdeel van scholing en ontwikkeling.

2. Verminder de druk op jeugdzorg door preventieve voorzieningen buiten de jeugdzorg

Wij pleiten voor een duurzame, landelijk dekkende, preventie-infrastructuur buiten de jeugdzorg. In zo'n structuur zijn doeltreffende preventieve hulp en steun beschikbaar via de voorzieningen waar jongeren en hun gezin in hun dagelijks leven mee te maken hebben: bij de jeugdgezondheidszorg, de kinderopvang, in het onderwijs, bij de (huis)arts en op de sportclub. Dit betekent langetermijn organiseren en faciliteren. Verlies in de tussentijd niet de kinderen en gezinnen die jeugdzorg nodig hebben uit het oog.

AANBEVELINGEN:

- Vergroot de bestaanszekerheid van gezinnen in brede zin. Ernstige en chronische bestaansonzekerheid, zoals armoede en slechte huisvesting, hebben via (chronische) stress een giftige uitwerking op de ontwikkelkansen van kinderen. Bestaansonzekerheid is schadelijk en de schade die het op lange termijn veroorzaakt, is vaak onomkeerbaar. Ruim een kwart van de bevolking leeft in bestaansonzekerheid.²
- Zet een preventieve infrastructuur op door de programma's 'Kansrijke Start' en 'De Gezonde School' duurzaam te verankeren en het bereik ervan te verhogen. Vul beide programma's met interventies die zijn gericht op jeugdzorg en interventies uit de database 'effectieve jeugdinterventies', waardoor de druk op jeugdzorg vermindert. Laat gemeenten scholen faciliteren om mee te doen aan het programma 'Gezonde school'. Laat het onderwijs onderdeel zijn of worden van het sociaal weefsel in de wijk. Werken aan het welbevinden is essentieel in primair én voortgezet onderwijs. Rijk en gemeenten dienen de bevindingen van het programma 'Met andere ogen' over te nemen.
- Het ministerie van VWS dient de Gezondheidsraad te vragen om -in aansluiting op zijn advies De ouder-kindrelatie en jeugdtrauma's- periodiek te adviseren welke preventieve interventies moeten worden opgenomen in de landelijke preventie-infrastructuur.
- Ontschot de Wet publieke gezondheid, de Jeugdwet en de Wet maatschappelijke ondersteuning, gefaciliteerd door de minister voor Jeugd en Gezin met een eigen budget (zie punt 9).
- Maak van de professionals die deel uitmaken van het eerstelijnssteam voor jeugd en gezin de vooruitgeschoven post o.a. bij kinderopvang, op scholen en bij huisartsen.

² Raad voor Volksgezondheid & Samenleving, *Gezichten van een onzeker bestaan*, Den Haag, 2021.

- De samenwerkingsverbanden in het passend onderwijs zijn te stroperig en leveren leerlingen die extra voorzieningen of aandacht nodig hebben om te kunnen meedoen aan het onderwijs onvoldoende op. Breng daarom de aanbevelingen uit het advies van de Onderwijsraad ‘*Steeds inclusiever*’ (2020)³ snel in praktijk.
- Laat het recht op passend onderwijs ook gelden voor kinderen in gesloten jeugdzorginstellingen.
- Ontwikkel zorgstructuren en opvoedondersteuning door kraamzorg, verloskundigen, kinderopvang, naschoolse opvang, leerplicht en de schoolarts.
- Zorg dat de preventieve interventies vanuit gemeenten aansluiten bij de preventieve interventies binnen onderwijs, kinderopvang, kraamzorg, jeugdgezondheidszorg en sociaal werk.
- Neem de mentale gezondheid van de jeugd op in het nieuwe Nationaal Preventieakkoord.

3. Organiseer in elke gemeente een privaat georganiseerde, stevige gezaghebbende en deskundige eerstelijnsvoorziening voor jeugdzorg

In de ‘gewone’ zorg zijn we vertrouwd met de functie van de huisarts in de eerste lijn: deze luistert, diagnosticeert, behandelt lichte klachten zelf en verwijst zo nodig door. In de jeugd- en gezinshulp bestaat zo’n vertrouwde eerste lijn nog steeds niet. Wij vinden dat die er moet komen en dat deze rol vervuld moet gaan worden door lokale Jeugd- & Gezinsteams. In zo’n Jeugd- en Gezinsteam vindt de triage, de basiszorg en de ‘toegang’ naar alle vormen van leeftijd,-en problematiek-overstijgende hulp en ondersteuning voor kind en gezin plaats. Hier worden beslissingen genomen of hulp en steun nodig is en in welke vorm. Ook bij eventuele verwijzingen blijft dit het casemanagement en het aanspreekpunt voor het gezin, de kinderen en jongeren. Vanwege deze belangrijke functie van eerstelijns organisaties moeten aan deze Jeugd- en Gezinsteams (JGT) hoge kwalitatieve eisen gesteld worden die landelijk worden bepaald en voorgeschreven.

AANBEVELINGEN:

- Elke gemeente dient hoogwaardige professionele eerstelijns Jeugd- en Gezinsteams in te richten. Hier worden alle vragen en zorgen over opgroeien en opvoeden gecentraliseerd, worden adviezen en lichte kortdurende hulp gegeven en wordt indicatie en doorverwijzing geregeld, ook naar (hoog)specialistische hulp. Het Jeugd- en Gezinsteam is zichtbaar aanwezig in de wijk. Het team werkt zoals de huisarts: gezinnen en jongeren die vragen hebben of problemen ervaren kunnen er terecht. Professionals in het team geven bij simpele vragen een advies. Bij problemen onderzoeken zij wat er speelt, bieden zelf hulp, of zorgen voor een verwijzing naar anderen of gespecialiseerde hulp. Het gezin/de jongere krijgt een vaste professional uit het team op wie ze altijd terug kunnen vallen en die betrokken blijft, ook bij verwijzing.
- Dit eerstelijns Jeugd- en Gezinsteam wordt een door het Rijk opgelegde verplichte decentrale private non-profit basisvoorziening, die elke gemeente conform landelijke basisnormen dient in te richten.

³ <https://www.onderwijsraad.nl/publicaties/adviezen/2020/06/23/steeds-inclusiever>

- In deze lokale, laagdrempelige, multidisciplinaire teams werken professionals met tenminste de volgende expertises samen: de Jeugd Ggz, Jeugd Gehandicapten, Jeugdzorg en opvoedhulp, Jongerenwerk en Veiligheid. Er is sprake van multidisciplinaire triage, uitvoering en verwijzing. Ook acute, ernstige (gewelds)problematiek kan voor intake en indicatiestelling terecht bij dit team. We beschrijven dit uitgebreider bij 'jeugdbescherming en jeugdreclassering'
- De lokale Jeugd- en Gezinsteams kunnen onafhankelijk werken, vanuit richtlijnen en evidence based methodieken, met ruimte voor praktische wijsheid. Ze hebben geen ambtelijke aanstelling, omdat ze in dat geval arbeidsrechtelijk zouden vallen onder het instructierecht van de gemeente. Dat staat haaks op hun beroepsgeheim, hun gebondenheid aan het kwaliteitsregister, hun aansprakelijkheid via het tuchtrecht en hun autonome vrijheid om vanuit praktische wijsheid voor het gezin of de jongere het beste te kiezen en te doen.
- De eerstelijns jeugdzorgprofessionals kunnen -waar nodig- doorverwijzen naar (hoog) specialistische hulp. Ze doen dat onafhankelijk en zijn daarom nooit in dienst van of gedetacheerd door organisaties van de (hoog)specialistische lijn.
- De 'casemanager' van het Jeugd- en Gezinsteam is het vaste gezicht voor het gezin. Deze geeft zowel advies als begeleiding en adviseert over verwijzing naar hulp die het team zelf niet kan geven. Na verwijzing volgt de casemanager het gezin en het verloop van de hulp, en grijpt in als hulp te lang duurt of onvoldoende is. Deze bevoegdheid helpt met het afschalen en beëindigen van zorg en het op tijd terugschakelen naar de eerstelijns of civil society.
- Handhaaf in de Jeugdwet de huisartsen, jeugdartsen en specialisten als verwijzer. Schrap de zogenaamde medische route dus niet. Versterk de Praktijk Ondersteuners Huisarts. Het is goed dat huisartsen standaard een POH Jeugd en POH GGZ hebben, die vroeg signaleren, laagdrempelig zijn en op tijd hulp kunnen inroepen. Hiermee vormen huisartsenzorg en sociaal domein samen een toegankelijke en sterke 'eerstelijns'. Wel moet het Jeugd- en Gezinsteam in contact staan met deze medische verwijzers en de POH's en met hen samenwerken, zowel in het algemeen als in individuele gezinnen en/of jongeren.
- Het Jeugd- en Gezinsteam vormt een spin in het web van alle lokale instellingen en organisaties waar ouders, opvoeders, kinderen en jongeren mee te maken hebben. Denk aan scholen (Zorg Advies Teams), huisartsen, GGD en Jeugdgezondheidszorg en politie, maar ook aan sociaal werk, kinderdagverblijven en naschoolse opvang. Al deze instellingen weten het team te vinden en kunnen er makkelijk een beroep op doen. Dit vraagt om een langjarige benadering in de organisatie van dit team en de bijbehorende professionals. Deze inrichting gaat uit van stabiliteit en continuïteit. Niet met een systeem van aanbesteden, maar met een duurzame subsidierelatie.
- De reikwijdte van de jeugdzorg(plicht) is te onduidelijk en vraagt om precieze afbakening. Er moet duidelijk zijn wat van het team Jeugd- & Gezin verwacht mag worden en wat van anderen als ouders/opvoeders, het onderwijs, de volwassenen-GGZ, zorgverzekeraars en andere gemeentelijke frontlijnprofessionals. De richtlijnen voor deze afbakeningen kunnen jeugdzorgprofessionals het best zelf ontwikkelen, samen met eerstelijns jeugdzorgprofessionals uit andere gemeenten in de regionale coöperaties (zie punt 4). Het is belangrijk dat zij meer duidelijkheid verschaffen in de vorm van minimumnormen (de jeugdzorg die altijd geleverd wordt) en standaarden. Daarbovenop kunnen aanvullende afspraken gemaakt worden met gemeenten die meer willen.

- De Jeugd- en Gezinsteams hebben zeggenschap over de keuzes rond het aanbod van (hoog) specialistische hulp in de eigen regio (zie punt 4).
- De Jeugd- en Gezinsteams leggen inhoudelijk en op gelijke wijze verantwoording af aan de gemeente.
- De eerstelijns-aanbieders voldoen minimaal aan de eisen zoals gesteld in punt 9.

4. Sluit de (hoog)specialistische zorg zoveel mogelijk aan op de vraag van de eerstelijns jeugdzorg-professionals en hun cliënten. (Hoog)specialistische zorg wordt betaald door het Rijk

De inkoop van (hoog)specialistische zorg is nu nog een taak van gemeenten. Dit werkt niet: de benodigde vakkennis ontbreekt, de schaal is te klein en de kosten zijn onvoorspelbaar. Gemeenten menen zich soms zelfs te moeten bemoeien met besluiten om (hoog) specialistische zorg bij een cliënt bij te schakelen, omdat dat nu eenmaal, op korte termijn (!), duurder is. Hiermee gaat de financier op de stoel van de zorgprofessional zitten en dat moet absoluut vermeden worden. Het wetsvoorstel om gemeenten te dwingen samen regionaal in te kopen, maakt kleinschaligheid en maatwerk erg lastig en zal ertoe leiden dat het aanbod niet is afgestemd op de vraag. Keuzevrijheid van cliënten zal in het gedrang komen en de lokale eerstelijns zal moeite houden om goed en tijdig door te verwijzen. Tevens is er veel kritiek op de slagvaardigheid, efficiency en governance van deze regionale verbanden. Dit vraagt om een ander model. De modellen van zorgkantoor of zorgverzekeraar zijn hiervoor niet geschikt, omdat dan los van expertise en ervaring uitsluitend gestuurd zal worden op de kosten. Bovendien is jeugdzorg geen verzekerde zorg.

Op basis van onze uitgangspunten dat er 1. om de kosten omlaag te brengen, beter gestuurd kan worden op kwaliteit dan op kosten en dat 2. professionals en cliënten zeggenschap over het zorgaanbod dienen te hebben, is ons advies: De inkoop wordt door regionale coöperaties van eerstelijns jeugdzorgprofessionals en cliënten en ervaringsdeskundigen gedaan. We werken dit voorstel hieronder puntsgewijs uit.

AANBEVELINGEN:

- Alle 42 jeugdzorgregio's vormen per regio een coöperatie die verantwoordelijk is voor (het creëren van) een breed, kwalitatief, stabiel specialistisch jeugdzorgaanbod. Dit sluit optimaal aan bij vraag van professionals en cliënten uit de eerstelijns. Dit is een eenvoudige implementatie met aansluiting bij de bestaande regionale organisatie. Hiermee wordt vertraging voorkomen en worden discussies binnen de overheid over de eigen organisatiestructuur vermeden.
- Leden van de regionale coöperatie zijn vertegenwoordigers van alle lokale eerstelijns jeugdzorgprofessionals en vertegenwoordigers/ ambassadeurs van cliënten en ervaringsdeskundigen.
- De coöperaties worden rechtstreeks door het Rijk gefinancierd via subsidie. De subsidies worden verdeeld op basis van een regiovisie en landelijk gestelde eisen en criteria, die de bouwstenen zijn voor kostprijs en zorgvraag. Het totaalbudget voor deze coöperaties en de verdeling ervan wordt door het ministerie van Jeugd en Gezin vastgesteld.

- De coöperatie koopt (hoog)specialistische zorg in op basis van hoge kwaliteitseisen en de afbakening van jeugdzorg. De coöperatie stemt aanbod en kwaliteit van het regionale (hoog) specialistische jeugdzorgaanbod af op de vraag.
- De coöperatie stimuleert de ontwikkeling van onafhankelijke kwaliteitskeurmerken en -eisen voor soortgelijke aanbieders.
- Inkoop vindt plaats op basis van inhoudelijke afstemming en overeenstemming over visie op zorg en op ontwikkeling van een hoogwaardig breed, niet overlappend (hoog)specialistisch aanbod. Dit aanbod sluit maximaal aan bij de behoeftes van professionals en cliënten in de eerstelijns en voldoet aan de algemene eisen onder punt 9. Na een proefperiode kunnen langjarige contracten worden afgesloten met goed beoordeelde aanbieders.
- De coöperatie heeft eveneens de taak innovatie te stimuleren: bestaande en nieuwe aanbieders dienen een kans te krijgen om vernieuwend aanbod te ontwikkelen dat ervoor zorgt dat het aanbod nog beter aansluit bij de behoefte van professionals en cliënten. Dit betekent een overheidsfinanciering waardoor maatschappelijk ondernemerschap wordt gestimuleerd en beloond, vergelijkbaar met dat van start-ups elders.
- De (hoog)specialistische zorgaanbieders zijn dienstbaar aan de eerstelijns en zijn beschikbaar met expertise en advies op maat.
- De verwijzing naar (hoog)specialistische jeugdzorg kan alleen op verwijzing van de eerstelijns jeugdzorg en/of artsen. De eerstelijns blijft casemanager, ook na doorverwijzing.
- De (hoog)specialistische jeugdzorg, de medische verwijzers en de rechtbank voeden de coöperatie regelmatig met kennis en ervaring.
- De (hoog)specialistische zorg legt uniform en op inhoud verantwoording af aan het Rijk.
- De coöperaties kunnen voor onderzoek en kennis een beroep doen op het Nederlands Jeugdinstituut.
- De aanbieders en uitvoering voldoen minimaal aan de eisen zoals gesteld in punt 9.
- De inkoop door regionale coöperaties heeft gevolgen voor de (hoog)specialistische zorg die wordt ingekocht. De eerstelijnsprofessionals, gezinnen, kinderen en jongeren zullen aanbieders inkopen die hulp zoveel mogelijk decentraal en kleinschalig uitvoeren, zo dicht mogelijk bij het kind en zoveel mogelijk thuis. Daarom is het van belang dat de (hoog) specialistische aanbieders investeren in het ontwikkelen van alternatieven, inclusief tijdige en passende (om)scholing van personeel.

5. Voeg Veilig Thuis, de Raad voor de Kinderbescherming en de Gecertificeerde Instellingen samen tot één veiligheids- en beschermingsorganisatie

Er komt één instantie die de publieke taak kinderbescherming uitvoert. Inclusief de wettelijke regeling voor de taken en bevoegdheden en voor de rechtsbescherming van de ouders/ opvoeders en de jeugdigen.

DE VEILIGHEIDSBLIK IN HET JEUGD EN GEZINSTEAM

De veiligheidsblik hoort, net als het voorkomen van een maatregel of uithuisplaatsing, al in het eerstelijns team thuis. Inclusief de beschermingstafel, waar expertise uit de tweede- en derde lijn kan worden ingevlogen voor verdergaande hulp. Die veiligheidsexpertise is dus onderdeel van het eerstelijns Jeugd- en Gezinsteam. De optie 'drang' verdwijnt als tussenvorm tussen

vrijwillige hulpverlening en jeugdbescherming. Wanneer er serieuze vermoedens zijn dat een kind in zijn ontwikkeling wordt bedreigd en vrijwillige hulp niet mogelijk is, dan onderzoekt de veiligheidsmedewerker de veiligheid en doet het verzoek voor een maatregel bij de rechtbank. Dit gebeurt na multidisciplinaire besluitvorming in het Jeugd- en Gezinsteam.

VEILIGHEID NA DE UITSPRAAK VAN DE RECHTBANK

Na de uitspraak van de rechtbank, wordt de door de rechter opgelegde maatregel (een Ondertoezichtstelling of een voogdij) uitgevoerd door een gecertificeerde beschermingsorganisatie. Die organisatie wordt door het Rijk gefinancierd en wordt, net als (hoog)specialistische zorg, regionaal georganiseerd en lokaal uitgevoerd in platte organisaties. Deze organisatie voert van rechtswege de regie en dus ook het casemanagement. Om de lijn met de eerstelijns te behouden, stellen we voor dat de veiligheidsprofessional uit het eerstelijnssteam, in deze situatie, bij uitzondering, in dienst kan zijn van de gecertificeerde veiligheidsorganisatie als vooruitgeschoven post. Zo kan deze, zowel voor als na de maatregel, betrokken zijn en blijven bij het gezin. Dit voorkomt niet alleen verschillende gezichten, maar voorkomt ook het ongerechtvaardigd doorschuiven van gezinnen met zware casuïstiek van vrijwillig naar gedwongen kader. Er kan voor niemand meer onduidelijkheid bestaan over de status van de hulp: voor de maatregel werkt de veiligheidsprofessional in vrijwillig kader met het gezin en na de maatregel is de vrijwilligheid eraf.

JEUGDRECLASSERING

Voor de jeugdreclassering (ook onderdeel van de gecertificeerde veiligheidsorganisatie) geldt een andere weg: via politie of leerplicht moet een kind naar de rechter, door wie het een straf, een 'jeugdreclasseringsmaatregel' of een maatregel 'Hulp en Steun' krijgt opgelegd. Dit wordt door de rechter toegewezen aan de gecertificeerde veiligheidsorganisatie. Daar heeft de eerstelijns vooraf niets over te zeggen, behalve dat een kind daar mogelijk bekend is en de nodige interventies zijn gepleegd. De jeugdreclassering werkt in opdracht van de rechtbank en heeft van rechtswege de regie. Ook hier geldt een rechtstreekse bekostiging van Rijk naar de organisatie, regionaal georganiseerd, lokale uitvoering, en platte organisaties.

6. Pas het klacht- en tuchtrecht aan, zodat de positie van cliënten verbetert

Organiseer eerst een dialoog tussen burger, professional en beleidsmakers over de optimale ontwikkeling en opvoeding van kinderen en over de gewenste ondersteuning daarbij. Zie elke klacht als een kans om de zorg beter te maken.

AANBEVELINGEN:

- Organiseer intervisie en reflectie op alle niveaus. Betrek hier ervaringsdeskundigen bij.
- Zorg voor één voorportaal voor alle klachtroutes, waarin zorgvuldig gekeken wordt waar de klacht thuishoort.
- Laat klachtinstanties onderling naar elkaar verwijzen en samenwerken.
- Geef klagers het recht op onafhankelijke cliëntondersteuning en geef ervaringsdeskundigen daarin de lead.
- Leg de verschillende procedures en de mogelijke uitkomsten uit aan klagers.

- Pas de individuele aansprakelijkheid van de professional (het huidige tuchtrecht) aan: Neem de organisatiecontext mee in het oordeel over aansprakelijkheid. Bestuurders en managers moeten ook aansprakelijk kunnen worden gesteld als zij het professionals onmogelijk maken om hun werk te doen, conform de professionele standaarden. En individueel tuchtrecht past niet binnen multidisciplinaire besluitvorming.
- Breng de klachten in kaart en structureer de onderwerpen van klachten. Waarover wordt wanneer en in welke zaak geklaagd? Ook in de informele klachtenprocedure.
- Deel kennis en wissel informatie uit over de klachtenafhandeling en leer daarvan.
- Organiseer een platform waar jeugdprofessionals ervaringen kunnen delen.
- Klager en beklagde moeten gebruik kunnen maken van juridische bijstand, zoals sociale advocatuur en juridische bijstand gefaciliteerd door werkgevers.

7. Maak verlengde jeugdzorg mogelijk

Maak een verlengde jeugdzorg tot 27 jaar mogelijk. Kijk verder dan leeftijd en neem de BIG5 als richtlijn, dat wil zeggen dat de jeugdzorg een jongere pas loslaat als aan de volgende vijf voorwaarden is voldaan:

- *Support*: er is minimaal één volwassene duurzaam beschikbaar op wie de jongere kan terugvallen en die een stabiel en steunend netwerk biedt.
- *Wonen*: de jongere heeft een passende, betaalbare en stabiele woonplek.
- *School & Werk*: de jongere gaat naar school en/of heeft een baan die voldoende basis biedt voor een toekomstige loopbaan.
- *Inkomen*: de jongere heeft voldoende inkomen en een plan op het voorkomen en/of oplossen van schulden.
- *Welzijn*: de jongere is fysiek en mentaal in balans en heeft een plan op signaleren van disbalans. Er is (indien nodig) zorg beschikbaar tot 27 jaar.

8. Stel landelijk eisen vooraf aan de jeugdzorg en verzorg toezicht achteraf

In de jeugdzorg moeten aandacht en tijd voor gezinnen, kinderen en jongeren, vakmanschap, professionele standaarden en beroepseer weer leidend worden. De inrichting en het bestuur ervan moet daaraan dienend zijn.

Dit betekent dat eisen gesteld moeten worden aan de organisaties die toegelaten worden. Om aan de achterkant goed toezicht te faciliteren, moet aan de voorkant breder en landelijk vastgesteld worden wat de toegangseisen zijn:

- Stel landelijk eisen aan de deskundigheid van samenwerkende en ontschotter Jeugd-ggz, jeugd en opvoeding en jeugd-gehandicaptenzorg.
- Organiseer samenwerking in leeftijds- en probleem-overstijgende kennis en hulp.
- Stel kwaliteitseisen aan de werkgevers en werkenden in de jeugdzorg en bewaak die eisen. Waar mogelijk wordt evidence based gewerkt: de doelen van kinderen en ouders staan voorop en zijn afgestemd op hun wensen en voorkeuren met bewezen best werkzame

vaardigheden, kennis en methodes. Wanneer dit niet mogelijk is, bepalen professionals samen met kind en ouders hoe er behandeld of ondersteund moet worden.

- Stel eisen aan samenwerkingsafspraken en stem het zorgaanbod af.
- Bepaal hoe de jeugdzorg/jeugdhulp er in de eerste-, tweede- en derde lijn uitziet.
- Zorg ervoor dat professionals niet in dienst van de overheid werken.
- Eis dat organisaties een platte structuur hebben.
- Minimaliseer de administratie en trek deze gelijk. Verantwoording moet geconcentreerd zijn op de inzet van effectieve jeugdzorg en resultaat.
- Laat werknemers in rechtspositie gelijk zijn en onder één cao vallen.
- Werk met maatschappelijke organisaties die voldoen aan Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (MVO).
- Stel voor een zorgorganisatie met winstoogmerk een maximum aan de winst(uitkering) van 10% netto per jaar.
- Stel nationale tarieven vast, op basis van kostprijsonderzoek en vaste bouwstenen.
- De branches in de Jeugdzorg zijn verantwoordelijk voor het opstellen van een sectorbreed opleidingsprogramma voor de opleiding en verplichte continue ontwikkeling van de professionals, beleidsmakers en onderzoekers in de jeugdzorg. Bouw aan een groeicultuur. Individuele werkgevers vullen bedrijfseigen specifieke noodzakelijke scholingsprogramma's aan.
- Sluit langjarige contracten af voor zorgcontinuïteit, baanzekerheid, ontwikkeling en innovatie.
- Stel kwaliteitseisen op, waarbij de maatschappelijke doelstellingen leidend zijn.
- Organiseer zoveel mogelijk toezicht achteraf en laat professionals van zaken leren. De (dreiging van) sancties werkt zeker ook preventief. Die vinden vooral plaats op basis van klachten en incidenten en op basis van handhaving van gemaakte afspraken (harde leertrajecten) en kunnen gelden voor alle betrokkenen.

9. Stel een ministerie voor Jeugd en Gezin in

We pleiten voor het opnieuw instellen van een ministerie voor Jeugd en Gezin. Het is van groot belang dat de Rijksoverheid structureel aandacht en geld besteedt aan wat ouders/opvoeders, kinderen en jongeren nodig hebben.

De programmaminister voor Jeugd en Gezin was tussen 2007 en 2010 een nieuwe functie in het kabinet Balkenende IV. Deze programmaminister maakte gebruik van de faciliteiten van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en had een eigen portefeuille en begroting, ter waarde van circa zes miljard euro. De uitvoering van het programma vond plaats door medewerkers van de ministeries van VWS, Justitie en Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW).

Met de komst van het kabinet-Rutte I in oktober 2010 werd het programmaministerie ten onrechte opgeheven en werden de onderwerpen bij VWS en andere ministeries ondergebracht.

Met het Kinderrechtencollectief missen wij in ons land een sterke kinderrechtenstrategie, die ervoor zorgt dat bij het formuleren van nieuw beleid, of het nemen van besluiten in de (ministerraad in de) coronacrisis, het belang van kinderen centraal wordt gesteld.

Tijdens het debat in de Tweede Kamer op 4 februari 2021 is door de Tweede Kamer een motie aangenomen, waarin de regering werd verzocht voor 1 juni 2021 tot een *Deltaplan Jeugd* te komen. Ook deze duidelijke oproep rechtvaardigt de noodzaak van een minister voor Jeugd en Gezin. Dit Deltaplan kan alleen slagen wanneer de samenwerking tussen de departementen wordt gecoördineerd en geregisseerd en er samenhang wordt gerealiseerd met het 'Nationaal Programma voor Onderwijssteunprogramma voor herstel en perspectief'. Naast onderwijs moeten ook maatregelen genomen worden in het belang van de gehele ontwikkeling van kinderen, zoals (mentale) gezondheid, veiligheid, cultuur en sport. Omdat meerdere ministeries verantwoordelijk zijn voor het jongerenbeleid en omdat het 'Deltaplan Jeugd en het Nationaal programma onderwijs' mogelijk in samenwerking met de decentrale overheden uitgevoerd zullen moeten worden, pleiten wij met het Kinderrechtencollectief voor een duidelijke overkoepelende verantwoordelijkheid en een invloedrijke bewindspersoon in het kabinet.⁴

Wij denken dat de aanstelling van een regeringscommissaris, zoals al toegepast bij de echte Deltawerken en de Reorganisatie Rijksdienst, te zwak is en teveel alleen coördinerend is.

- Neem de tijd voor het instellen van een brede Raad voor de Jeugd, die bestaat uit ervaringsdeskundigen, professionals en deskundigen. Een raad die de komende decennia de gehele samenleving en de ondersteuning van de jeugd in het bijzonder, scherp houdt op de ontwikkelstappen naar het doel. Deze Raad kan de Minister van Jeugd en Gezin gevraagd en ongevraagd adviseren.
- Vorm de huidige Jeugdzorgautoriteit om tot een agentschap dat erop toeziet dat de overgang naar het in dit manifest beschreven en veel betere jeugdstelsel gerealiseerd wordt en dat daarna op bedoelingen en doelstellingen wordt gehandhaafd. Gemeenten moeten de toegang zo inrichten dat, zoals beschreven, in alle jeugdzorgregio's jeugdzorgcoöperaties komen en dat de jeugdbescherming hervormd wordt. Op landelijk niveau is hiermee de inhoudelijke expertise (de Jeugdraad), de regie en handhaving (de Autoriteit) en de politieke eindverantwoordelijkheid (de Minister) beter dan nu voorzien en geregeld.

10. Houd rekening met de digitalisering en verbeter daarmee de jeugdzorg

DIGITAAL HULPVERLENEN

De coronacrisis zorgde voor een stroomversnelling in digitaal contact met de cliënt. We staan aan het begin van een omwenteling. De toepassing van nieuwe technieken in de behandeling, zoals apps op smartphones, verschillende e-health diensten en de toepassing van virtual reality (VR) en van wearables, maken sneller herstel en effectievere behandeling mogelijk.

⁴ *Brief Kinderrechtencollectief aan informateur Tjeenk Willink 16 april 2021*

https://www.kinderrechten.nl/assets/2021/04/Brief-aan-informateur_Kinderrechtencollectief.pdf

AANBEVELINGEN:

- Investeer in en experimenteer met nieuwe technieken, zoals artificiële intelligentie (AI) en e-health. Een mooi voorbeeld van de toepassing van digitalisering, is dat hoogfrequent (digitaal) contact voor bepaalde groepen patiënten een beter effect heeft dan traditionele methoden. Ook kan digitalisering helpen het effect van de behandeling te meten. Dit versterkt het evidence-based werken.
- Zorgprofessionals moeten leren werken met de nieuwe digitale mogelijkheden. Branches en werkgevers zijn leidend bij het faciliteren van scholingsprogramma's en het zicht houden op gezond en verantwoord werken.
- Bied coöperaties mogelijkheden om digitale zorgconcepten en -vaardigheden te stimuleren.
- Een voortdurend lerend jeugdhulpsysteem vraagt om een goede kennisinfrastructuur en een goede nationale digitale gezondheidsdatainfrastructuur. Denk aan een platform voor jongeren die nu jeugdzorg krijgen, waar ze ervaringen kunnen uitwisselen en kunnen leren om te gaan met 'het systeem' etc.
- Realiseer dat de grote vernieuwing van deze moderne technologie zit in het uitlokken van dialoog, weerwoord en toegang tot kennis en anticipeer daarop. Dit speelt zich op alle niveaus af: tussen hulpverlener en cliënt, tussen professionals onderling en zelfs met het publiek en de betrokken civil society.

HET BELANG VAN DATA

Wetenschappelijk verantwoord werken en beleid maken is in de jeugdhulp op dit moment sturen in de mist. Er is nog maar weinig te zeggen over hoe het nu gesteld is met het mentale welzijn van jeugdigen, wat de effecten zijn van beleidswijzigingen en van specifieke interventies. Om in de jeugdzorg de resultaten voor kinderen en jongeren te verbeteren, is een landelijk datasysteem nodig met een langdurende dataverzameling. Wij willen een voortdurend lerend jeugdhulpsysteem. Dat vraagt om een goede kennisinfrastructuur en een goed functionerende nationale digitale gezondheidsdatainfrastructuur. De huidige dataverzameling binnen de zorg voor jeugd in Nederland schiet, vanwege het gebrek aan data over de proceskenmerken van de zorg, tekort. Ook geeft het geen inzicht in (belemmeringen) in verwijsprocessen, behandelbeslissingen, samenwerkingsverbanden en/of overlegstructuren.

Ten tweede ontbreekt het in de lichamelijke, mentale en sociale gezondheid van kinderen en jongeren aan uniforme definities en betrouwbare, koppelbare en nationaal en internationaal vergelijkbare uitkomstmaten, op zowel individueel- als populatieniveau.

Ten derde zijn veel dataverzamelingsinitiatieven gericht op de korte termijn. Data over langetermijnuitskomsten (wat zijn de uitkomsten van de zorg voor jeugd op latere leeftijd) ontbreken nagenoeg.

Tot slot zijn veel dataverzamelingen lokaal georganiseerd en ontbreekt vaak het landelijke overzicht van processen en uitkomsten; hierdoor wordt het potentieel van onderling leren onvoldoende benut.





Kernelementen bescherming kwetsbare kinderen: wat biedt het toekomstscenario?

Position paper op verzoek van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming

Tom van Yperen, Nederlands Jeugdinstituut, 22 april 2021

1 Inleiding

Ministers Hugo de Jonge en Sander Dekker schreven eind 2019 in een brief aan de Tweede Kamer dat de opzet van de jeugdbescherming in ons land niet goed werkt.¹ Een Kwartiermaker kreeg de opdracht een toekomstscenario te formuleren voor een verbeterde jeugdbescherming. Dat scenario is inmiddels in samenspraak met veel partijen op tafel gelegd.²

Betrokkenheid Nederlands Jeugdinstituut

Het Nederlands Jeugdinstituut (NJi) heeft zich bij de formulering van het scenario gepositioneerd als onafhankelijke kennispartner, met als taak informatie te bieden over wat bekend is uit historie en onderzoek. Het NJi heeft voor het scenario op drie manieren input geleverd:

- *Commentaar op concepten, vanuit een expliciet kader.* Begin 2020 is een NJi-essay aangereikt over hoe om te gaan met zorgen over veiligheid van jeugdigen, zodat transparant is vanuit welk denkkader het commentaar van het NJi is geformuleerd.³
- *Een studie naar de taken van en eisen aan een nieuwe jeugdbescherming.* Het rapport daarover is in de zomer van 2020 aan de Kwartiermaker geleverd.⁴
- *Een overzicht van de organisatie van de jeugdbescherming in naburige landen ter inspiratie voor de organisatie hier.* Dit rapport is eind 2020 verschenen.⁵

Vraag aan het NJi

Specifieke aanleiding voor het maken van dit position paper is de volgende vraag van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming aan het NJi: *Aan welke kernelementen dient een goed stelsel van kind- en gezinsbescherming te voldoen om (de meest) kwetsbare kinderen te beschermen?*

Om deze vraag te beantwoorden gaan we hierna eerst in op de kernelementen die wij in onze studies hebben geïdentificeerd. Vervolgens zullen we op basis daarvan een blik werpen op het voorgestelde scenario met de vraag of we de kernelementen voldoende terugzien.

2 Kernelementen van een goed stelsel van jeugdbescherming

Op basis van de studies die wij hebben verricht, onderscheiden wij kortweg zes kernelementen voor een goed werkend jeugdbeschermingsstelsel, onderverdeeld in drie clusters: A, B en C.

A. Kernelementen van een heldere visie op veiligheid en bescherming

In situaties waarin er zorgen zijn over de veiligheid van kinderen is er vaak sprake van verschillende opvattingen en van handelingsverlegenheid. Dat maakt veiligheid een beladen vraagstuk. In dat licht zijn drie kernelementen van belang:

Kernelement 1: Accepteer – gegeven de diffusie - dat de onveiligheid vaak niet goed te objectiveren is en focus op de realiteit van de zorgen.

In gevallen van expliciet huiselijk geweld en bij evidente vormen van kindermishandeling zal er weinig discussie zijn; dat is geen veilige situatie. Maar meestal gaat het om zaken waarin de situatie veel minder eenduidig is. Professionals zijn het vaak niet eens met oordelen van anderen, ook niet onderling. Pogingen om daarin met beoordelingskaders en gestandaardiseerde werkwijzen verbetering te brengen hebben maar zeer beperkt effect. Daarom is het beter om te focussen op de realiteit van de zorgen die er zijn. Voer over die zorgen een open dialoog met de betreffende kinderen, jongeren en ouders: waarom zijn die zorgen er?⁶ Maak het minder bedreigend voor ouders om zelf aan te geven dat zij hun situatie in ieder geval nu niet aankunnen. Onveilige situaties voor kinderen en jongeren komen zo vaak voor dat dit eigenlijk een ‘normaal’ gespreksonderwerp tussen ouders en professionals zou moeten zijn.

Kernelement 2: Zorg voor een zo eenvoudig mogelijke vormgeving van de kerntaken van jeugdbescherming en stel daarbij de leefwereld van het gezin centraal.

De jeugdbeschermingsketen is op dit moment erg ingewikkeld. Daar komt bij dat zorgen over de veiligheid zich vaak voordoen in een context waarin er ook problemen zijn met bijvoorbeeld huisvesting, inkomen, echtscheiding of psychische problemen van de ouders. Dat geeft een wirwar aan adviezen en betrokken instanties die de draagkracht van deze gezinnen te boven gaat. Buitenlandse voorbeelden en pilots in Nederland laten zien dat het veel eenvoudiger kan. Daarbij gaat het om een beperkt aantal taken die – in welke stelselvorm dan ook – goed belegd moeten zijn. In onze studie naar de taken van en eisen aan de jeugdbeschermingsketen kwamen wij tot tien essentiële taken:

- Taak van burgers onderling en professionals: informele steun en preventie;
- Benaderen en bieden toegang voor vragen en eerste contact;
- Geven van professionele informatie, advies en ondersteuning;
- Onderzoek: eerste onderzoek en uitgebreider onderzoek;
- Een plan maken en uitvoeren (doelen stellen, invulling hulp/steun, uitvoeren, samenwerken, volgen, regie, samenwerking en overdracht);
- Onafhankelijke toetsing van verzamelde informatie (‘tegenspraak’) en waar nodig de rechter vragen knopen door te hakken;
- De rechtspraak zelf;
- Onafhankelijke ondersteuning van kinderen, jeugdigen en ouders;
- Spoedzaken: directe veiligheid organiseren;
- Het delen en bewaren van informatie en beschermen van privacy.

Centraal in de uitvoering van deze taken staat de leefwereld van het kind en het gezin, waarin zaken als veiligheid, opvoeding, school, sociaal netwerk, huishouden, werk en inkomen, huisvesting, steun

van en omgang met instanties in samenhang aan de orde komen. Doel is een overzichtelijke samenwerking met het gezin op alle relevante domeinen.

Kernelement 3: Zet een lerende aanpak centraal.

Uit studies blijkt dat het effect van een ondertoezichtstelling vaak tegenvalt. Dat komt door de beperkte maakbaarheid van veel situaties, maar ook door beperkte kennis over wat werkt. Soms is ook gewoon niet duidelijk wat er het beste gedaan kan worden. Belangrijk is om dat onder ogen te zien en op casusniveau, maar ook meer structureel, een uitgebreid handelingsrepertoire te ontwikkelen om samen met gezinnen een weg uit de problemen te vinden. Zaak is daarbij een lerende werkwijze centraal te stellen, binnen en buiten de jeugdzorg, en binnen en buiten de veiligheidsketen. Zo'n werkwijze is erop gericht kennis te ontwikkelen en te vermenigvuldigen om steeds betere uitkomsten voor jeugdigen en gezinnen te realiseren.

Professionals en instanties die betrokken zijn bij de ondersteuning van gezinnen doen er goed aan hun visie en aanpak hierop onderling te af te stemmen. Zonder die harmonisering kan er immers geen gezamenlijke koers zijn voor de verbetering van het stelsel.

B. Werkzame elementen in de inhoudelijke aanpak

Inhoudelijk kenmerkt de werkwijze bij zorgen over veiligheid zich verder door twee kernelementen:

Kernelement 4: Zorg voor een echte dialoog met ouders en jeugdigen met voldoende rechtsbescherming.

Uitgangspunt is niet dat kinderen en opvoeders participeren in een gesprek over de veiligheid in hun gezin, maar dat professionals handelen vanuit het principe dat zij participeren in het leven van de kinderen en de opvoeders. Dat doen ze met zo min mogelijk verstoring. Het belang van het kind staat voorop. Tegelijk wordt erkend dat 'veiligheid' vaak een diffuus begrip is. Een aantal zaken is daarbij van wezenlijk belang:⁷

- In de dialoog met het gezin over de zorgen en de vermindering ervan is er sprake van openheid van zaken, duidelijkheid, begrijpelijkheid en zorgvuldigheid. Kinderen en ouders snappen wat er gebeurt, verliezen daarom niet de grip op hun leven.
- Voor het vertrouwen in de zorgvuldigheid en integriteit van het systeem van jeugdbescherming genieten zowel de jeugdigen als de ouders rechtsbescherming. Zo nodig krijgen zij onafhankelijke ondersteuning bij de dialoog met professionals.
- Professionals organiseren voor zichzelf tegenspraak om hun oordelen te toetsen op betrouwbaarheid en doeltreffendheid.
- Een rechter toetst of een juridische maatregel is aangewezen.

Alle dialogen zijn oplossingsgericht: wat vertellen de verschillende perspectieven over de aard van de zorgen en over de mogelijkheden om die zorgen weg te nemen? Wat helpt er?

Kernelement 5: Maak gebruik van kennis over werkzame elementen.

Professionals maken zoveel mogelijk gebruik van kennis over wat werkt. Bekende werkzame elementen zijn⁸:

- Het gezin als uitgangspunt nemen, en niet alleen het kind, zodat de oorzaken van de problemen worden aangepakt;
- Samenwerken met kinderen en ouders in een gelijkwaardig en niet-bedreigend contact, met de uitnodiging keuzes te maken, feedback te geven, regie te nemen;
- Zich als professionals positioneren op de zorgen over veiligheid door het stellen van vragen, het waar nodig aangeven van voorwaarden en het geven van adviezen;
- Activeren/engageren: kinderen en opvoeders motiverend en oplossingsgericht beïnvloeden;
- In dialoog de veiligheidssituatie en de ontwikkeling van kinderen analyseren;

- Sterke punten en hulpbronnen van het gezin in kaart brengen en kinderen, ouders en hun netwerk zelf mogelijke oplossingen laten aandragen;
- Een integraal plan (helpen) opstellen gericht op de leefwereld van de gezinnen waarmee de doelen van betrokkenen, de voorwaarden en adviezen zijn te realiseren;
- Volgen, monitoren en evalueren van de voortgang; niet om te verantwoorden, maar om ervan te leren en om bij te sturen, zowel op het niveau van het individuele gezin, als meer algemeen in de organisatie en op beleidsniveau;
- Samenwerking tussen professionals met onder meer gemeenschappelijke taal en visie.

Als het goed is maakt niet alleen de jeugdbescherming gebruik van dit soort werkzame elementen, maar álle betrokkenen bij de ondersteuning van het gezin. Zo ontstaat samenhang in de aanpak. Dat is voor de gezinnen beter te begrijpen. En het werkt beter.

C. Kennis over wat werkt in de veranderaanpak

Een goed stelsel bevat ook kernelementen van een goede veranderaanpak. Dat geldt zeker de komende jaren als de jeugdbescherming een ingrijpende transformatie ondergaat. De literatuur over de veranderkunde laat zien dat daarvoor een aantal elementen bevorderend werken, zoals een gedeelde visie, ambitie en een daarop gebaseerde vasthoudende koers. Over deze punten is onder A al het nodige gezegd. Aanvullend daarop is het volgende kernelement van belang:

Kernelement 6: Zorg voor ondersteunende lerende organisaties en -systemen en passend leiderschap.

Beleidsmakers, bestuurders en managers verwachten van uitvoerend professionals dat ze samenwerken en al lerend hun resultaten gaandeweg verbeteren. Datzelfde mogen we van die beleidsmakers, bestuurders en managers zelf vragen. Het werkt immers niet als zij dit nalaten. En het is ook niet eerlijk tegenover de professionals. Verwacht mag worden dat zij een passend leiderschap ontwikkelen om het complexe vraagstuk van een beter functionerend stelsel aan te pakken.⁹ Dat houdt in dat zij:

- Zich met oprecht enthousiasme engageren aan de gemeenschappelijke ambitie om het stelsel te vereenvoudigen en de werking ervan inhoudelijk te verbeteren;
- Daarvoor de benodigde allianties smeden;
- De organisatie en samenwerkingsverbanden als lerende systemen helpen inrichten, óók waar het hun eigen rol betreft;
- De uitvoerend professionals, kinderen, jongeren en ouders een prominente rol als mede-ontwikkelaars geven;
- Outcome-monitoring inzetten, niet om elkaar op af te rekenen, maar als instrument om in dialoog met elkaar te leren tot steeds betere resultaten te komen.

3 Hoe het NJi tegen het scenario aankijkt

Het scenario stelt een ingrijpende maar ook zeer noodzakelijke verandering voor. Het maakt de jeugdbescherming veel eenvoudiger, het gezinsperspectief leidend, het versterkt de positie van kinderen en hun opvoeders, vergroot de kans dat zorgen over veiligheid in een vrijwillig kader worden verminderd en maakt de jeugdbescherming mogelijk effectiever. Hiermee komt de Nederlandse jeugdbescherming meer in lijn met de wijze hoe dit in andere landen is georganiseerd. Daar blijken geen aparte stelsels voor jeugdbescherming en jeugdhulp nodig. Die integrale organisatie past beter bij de doelen van de transformatie. Dat wil niet zeggen dat er in het buitenland geen worstelingen zijn; daar komen we onder 4. op terug.

De basisprincipes van het scenario

Het scenario gaat uit van vier basisprincipes die zich als volgt verhouden tot de kernelementen:

- *Eenvoudig*. Het toekomstscenario vermindert het aantal betrokken organisaties en professionals. Dit is een flinke verbetering ten opzichte van de huidige constellatie en sluit goed aan op Kernelement 2 (Vereenvoudig de vormgeving van kerntaken).
- *Duidelijk en transparant*. Door een eenvoudiger stelsel is het voor zowel het gezin als professionals beter duidelijk te maken wie welke taak en bevoegdheden heeft. Dit sluit aan op Kernelement 4 (Dialogoog met gezin – duidelijkheid en openheid).
- *Gezinsgericht*. Het scenario zet in op hulp en ondersteuning van alle gezinsleden, met een brede blik gericht op alle domeinen van de leefwereld van het gezin. Een gezin krijgt zoveel mogelijk te maken met een vast gezicht vanuit het lokale team, dat waar nodig expertise kan betrekken uit een regionaal veiligheidsteam. Een netwerk van specialismen wordt dicht bij deze professionals en gezinnen gepositioneerd, om kennis en interventies gericht op alle leden van het gezin beschikbaar te maken. Dit sluit goed aan op Kernelement 2 (Vereenvoudig uitvoering kerntaken, met centraal stellen leefwereld gezin) en Kernelement 5 (Gebruik kennis over wat werkt).
- *Lerend*. Professionals die met het gezin werken, worden in het scenario gefaciliteerd om samen te werken in een lerend systeem. Een landelijk expertiseplatform krijgt een rol om dit te bevorderen. Expliciet wijst het scenario erop dat ook organisaties en bestuur een lerende aanpak zullen moeten hanteren. Dit sluit goed aan op Kernelement 3 (Leren centraal) en Kernelement 6 (Ondersteunende lerende organisaties en passend leiderschap).

De benoemde taken

Het scenario onderscheidt negen taken die bij de lokale teams, de regionale veiligheidsteams, cliëntondersteuning en de rechterlijke macht worden neergelegd. Deze kerntaken komen goeddeels overeen met de tien taken die wij in onze studie vonden (zie Kernelement 2: Vereenvoudiging – in dit geval met behoud van de kerntaken). Een groot goed daarbij is dat de georganiseerde tegenspraak, de onafhankelijke ondersteuning van cliënten en de functie van de rechter in de taken terug zijn te vinden. Dat is een goede manier om met de diffusie van het begrip ‘veiligheid’ om te gaan (Kernelement 1) en versterkt de positie van de jeugdigen en ouders.

Een taak die ontbreekt, is het delen en bewaren van informatie en het beschermen van de privacy. Het lijkt ons goed om te benoemen dat het bewaren en delen van gegevens omwille van goede hulp en steun zinvol kan zijn, terwijl dat tegelijk vraagt om waarborgen voor de privacy van de betrokken kinderen, jongeren en ouders. Het is een kerntaak voor alle betrokken instanties om met dit gezonde spanningsveld op een transparante manier om te gaan, en zo het vertrouwen in de gegevenshantering te vergroten.

4 Conclusie en verdere discussie

Alles overziend constateren wij dat het scenario veel van de kernelementen borgt. Daarmee zet het scenario een belangrijke koers uit voor het sterk verbeteren van de jeugdbescherming in Nederland. Wel zijn hierbij drie kanttekeningen op zijn plaats:

Het scenario als transformatie-opgave in het sociale domein

De kernelementen die wij hier als NJi hebben beschreven, worden niet vanzelf werkelijkheid door een andere vormgeving van het jeugdbeschermingsstelsel. Al decennialang wordt geprobeerd het aantal betrokken professionals te verminderen en hun samenwerking te verbeteren, maar zonder veel succes.¹⁰ Meestal profiteren gezinnen met relatief eenvoudige problemen meer van stelselwijzigingen dan de meest kwetsbare kinderen en gezinnen. Met het voorliggende scenario zal

in ieder geval het aantal betrokken instanties in de jeugdbescherming verminderen, maar of daarmee ook de rest op orde komt, is nog maar zeer de vraag.

Wat kan helpen is het voorliggende scenario niet te zien als een stelselwijziging en een onderonsje binnen de jeugdbescherming, maar als een van de nog onafgemaakte opgaven in de transformatie van het sociale domein. In de kern draait het daarbij om de vereenvoudiging en verbetering van de ondersteuning van kwetsbare burgers in complexe situaties, binnen en buiten de veiligheidsketen. Het succes van de beweging die het scenario in gang zet, zal dan ook niet alleen bepaald worden door de inzet van de huidige jeugdbeschermingsinstanties. Ook de overheden en organisaties die daarbuiten een rol spelen in de ondersteuning van de meest kwetsbare gezinnen zijn daarvoor cruciaal, zoals het onderwijs, de kinderopvang, de voorzieningen voor vrijetijdsbesteding en de gezondheidszorg. Alleen met een goed samenspel van de uiteenlopende overheden en organisaties is die ondersteuning daadwerkelijk te verbeteren.

Naar een kennisagenda voor Kernelement 5: gebruik van werkzame elementen

In het scenario komt het gebruik van kennis over werkzame elementen impliciet aan de orde, maar heeft het geen centrale plaats. Dat is een risico. Internationaal zien we overal de worsteling met vraagstukken over de kwaliteit van professionele besluitvorming en de effectiviteit van de hulp aan gezinnen waarin er zorgen zijn over de veiligheid.¹¹ Kennelijk is die worsteling onafhankelijk van de vorm van het jeugdbeschermingsstelsel; de handelingsverlegenheid is universeel.

Wat wij internationaal zien is dat de handelingsverlegenheid geregeld wordt geprojecteerd in ontevredenheid over het stelsel. En dat is ook onze verwachting voor het voorliggende scenario: het kan erg helpen bij het verbeteren van de ondersteuning van de gezinnen, maar het lost het vraagstuk van de handelingsverlegenheid niet zomaar op. Zodra blijkt dat de praktijk van de hulp aan de gezinnen nog de nodige lacunes vertoont, kan dat aanleiding zijn voor partijen om de voorgestane vernieuwingen ter discussie te stellen. Als dat de aandacht afleidt van de noodzaak om de kennis te vermenigvuldigen en een goede omgang te vinden met situaties waarin de kennis tekortschiet, is het lood om oud ijzer.

Wat ons betreft zou daarom het scenario gepaard moeten gaan met een kennisagenda. Die zou actiepunten moeten bevatten ten aanzien van het lerend werken, expliciteren van kennis, effectiviteitoronderzoek, richtlijnontwikkeling, scholing en toepassing van kennis. Ook zou een agendapunt moeten zijn hoe je kan handelen in complexe situaties waarin alle kennis tekortschiet en dus het niet-weten de boventoon voert. Op deze manier vormen het scenario en de kennisagenda twee kanten van dezelfde medaille ter verbetering van de jeugdbescherming.

De weg der geleidelijkheid en op koers blijven

Het scenario wijkt sterk af van hoe het nu gaat en zal niet snel gerealiseerd zijn. Niet voor niets geeft het scenario aan dat de verandering zorgvuldig en geleidelijk, in zeven tot tien jaar, zou moeten plaatsvinden. Zo'n geleidelijk proces vraagt om een heldere en gedeelde visie en ambitie van de betrokken partijen (Kernelement 1), een lerende aanpak (Kernelement 3) en goed leiderschap (Kernelement 6) om te voorkomen dat de koers verwatert of dat terugtrekkende bewegingen worden gemaakt bij moeilijk te nemen barrières. Het scenario geeft een aanzet, maar daarmee is de gedeelde visie en ambitie en het passende leiderschap nog geen feit.

Hoe dan ook zet dit scenario een belangrijke stip op de horizon. De noodzaak van een geleidelijk proces om bij die stip te komen ligt voor de hand. Het Nederlands Jeugdinstuut levert graag vanuit een onafhankelijke kennisrol de nodige bijdragen aan dit proces.

Noten

- ¹ Brief aan de Tweede Kamer (d.d. 20 maart 2020). *Perspectief voor de jeugd*. Kenmerk: 1663105-203241-J.
- ² <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/03/30/tk-toekomstscenario-kind-en-gezinsbescherming>
- ³ <https://www.nji.nl/nl/Kennis/Publicaties/NJi-Publicaties/Veiligheid-in-gezinnen-een-zaak-voor-iedereen>
- ⁴ <https://www.nji.nl/nl/Download-NJi/Publicatie-NJi/Nieuwe-opzet-bescherming-jeugd-en-gezin.pdf>
- ⁵ <https://www.nji.nl/nl/Kennis/Publicaties/NJi-Publicaties/Jeugdbescherming-Inzichten-uit-Duitsland-Denemarken-en-Zweden>
- ⁶ Onder 'ouder' wordt hier verstaan: de volwassene of volwassenen die het gezag over het kind draagt of dragen, en dat gezag niet is toegekend voor een beschermingsmaatregel.
- ⁷ Zie ook: Brief aan de Tweede Kamer (d.d. 20 maart 2020). *Perspectief voor de jeugd*. Kenmerk: 1663105-203241-J.
- ⁸ Voor bronnen zie <https://www.nji.nl/nl/Kennis/Publicaties/NJi-Publicaties/Veiligheid-in-gezinnen-een-zaak-voor-iedereen>
- ⁹ Zie: Van Yperen, T.A. e.a. (2018). *Leiding geven aan transformatie*. Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut.
- ¹⁰ Zie <https://www.nji.nl/nl/Wet-en-regelgeving/De-geschiedenis-van-het-jeugdinstel>
- ¹¹ Zie bijv. Biesel K. e.a. (2020), *Errors and Mistakes in Child Protection: International Discourses, Approaches and Strategies*. Bristol: Bristol University Press. doi:10.2307/j.ctvz0h8bh.11



Mensenwerk op waarde schatten

Een bescheiden stelsel in het belang van fatsoenlijke kind- en gezinsbescherming

Willemijn van der Zwaard, Erik Dannenberg en Pieter Hilhorst¹

7 mei 2021

De Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) start met de voorbereiding van een gevraagd advies over het toekomstscenario 'kind- en gezinsbescherming'. Ten behoeve van dit advies schrijven wij op verzoek van de RSJ een position paper over de vraag: aan welke kernelementen dient een goed stelsel van kind- en gezinsbescherming te voldoen om (de meest) kwetsbare kinderen te beschermen?

De kern: mensenwerk in een fatsoenlijke samenleving

Het ondersteunen en beschermen van kinderen en gezinnen is mensenwerk. In de eerste plaats van ouders, naasten, scholen en buurten zelf. Als de ontwikkeling van een kind of het dagelijks leven van een gezin onder druk komt te staan, dan kunnen ook professionele hulpverleners betrokken worden. Raakt ook de veiligheid in het geding, dan heeft de overheid een rol. **Maar dan geldt nog steeds: het ondersteunen van kinderen en gezinnen is mensenwerk. Het wordt door mensen gedaan, door mensen gezien, door mensen ervaren.**

Nu is de betrokkenheid van ouders bij hun kinderen – of naasten bij een gezin – van een andere aard dan de betrokkenheid van een professionele hulpverlener of een instantie namens de overheid. Oftewel: het ene mensenwerk is het andere niet. De Amerikaans-Israëliër filosoof Avishai Margalit legt uit waarom dat zo is. In *The Decent Society* (1996) stelt Margalit dat een samenleving slechts 'fatsoenlijk' is wanneer haar instituties mensen niet vernedert. Dat betekent dat instituties mensen die onder hun gezag vallen in hun waarde laten. Op papier én in de praktijk. Het doet er daarom toe hoe ontmoetingen tussen burgers en vertegenwoordigers van de staat verlopen. Daar mag geen sprake zijn van het schaden van menselijke waardigheid. Gebeurt dat wel, dan is sprake van institutionele vernedering en dus van een onfatsoenlijke samenleving – aldus Margalit (Margalit 1996).

De lakmoesproef van een fatsoenlijke samenleving ligt voor Margalit in haar instituties van straf en dwang, omdat burgers daar in de meest elementaire zin zijn 'overgeleverd' aan het institutionele gezag van hun staat (Margalit 1996). **Juist waar de macht van de overheid over burgers groot is, ligt het risico van vernedering op de loer.** Aan de wettelijke kaders van deze instituties en de

¹ **Over de auteurs:** Willemijn van der Zwaard werkt als senior adviseur bij de Raad voor Volksgezondheid & Samenleving (RVS). Zij promoveert in het najaar van 2021 op het boek *Omwille van fatsoen. De staat van menswaardige zorg*. Erik Dannenberg is raadslid bij de RVS en tevens voorzitter van Divosa, de kennis- en netwerkorganisatie voor gemeentelijke directeuren in het sociaal domein. Pieter Hilhorst is eveneens raadslid bij de RVS. Hij is politicoloog, publicist en onderzoeker, onder meer betrokken bij de Citydeal Eenvoudig Maatwerk en lid van de Raad van Toezicht van Stichting JIM.

praktijk die daaruit volgt is goed te zien of een samenleving fatsoenlijk is. Het toekomstscenario kind- en gezinsbescherming is in dit opzicht van wezenlijk belang. Goed dus, dat de RSJ zich erover buigt.

Kind- en gezinsbescherming is een kwestie van fatsoen en vernedering: wat betekent dat? Een gouden standaard of absolute norm waaraan potentiële institutionele vernedering kan worden afgemeten bestaat immers niet. Tegelijkertijd laat de ontwikkeling van de Nederlandse verzorgingsstaat wel een continu streven naar het respecteren van menselijke waardigheid zien. Een streven naar fatsoen dus. Steeds opnieuw proberen politiek en samenleving de vraag te beantwoorden, wat een menswaardig bestaan is en welke rol de overheid daarbij zou kunnen of moeten innemen (De Swaan 1976; Van der Zwaard, nog te verschijnen). Het voorliggende [toekomstscenario kind- en gezinsbescherming](#) is daar een voorbeeld van. Een nieuw scenario is nodig omdat kinderen en gezinnen zich onvoldoende gezien en gehoord voelen en er te weinig rekening wordt gehouden met de bredere gezinscontext. De zoektocht gaat vervolgens over hoe de relatie tussen gezinnen met een hulpvraag en de jeugdbeschermingsketen beter, eenvoudiger en meer op vertrouwen geënt kan worden (Toekomstscenario 2021, p. 6-7).

In feite is het toekomstscenario kind- en gezinsbescherming dus een zoektocht naar hoe kinderen en gezinnen in hun waarde kunnen worden gelaten. En dat in een context waarin de macht van de overheid groot is en de positie van kinderen en gezinnen dus kwetsbaar. Dat is in onze ogen de kern van deze exercitie en daarmee ook de centrale vraag van dit position paper: welk stelsel van kind- en gezinsbescherming bevordert dat kinderen en gezinnen maximaal in hun waarde worden gelaten?

De realiteit: grote woorden over een weerbarstige praktijk

"Professionals geven aan dat maatwerk en tijd noodzakelijk zijn. Want ieder gezin heeft een unieke code om te komen tot verbetering. En elke situatie is net iets anders." (Toekomstscenario 2021, p. 6). Achter deze zinnen gaat een wereld van verhalen en ervaringen schuil. Verhalen van gezinnen waarbij jaren en door velen is gezocht naar die 'unieke code'. Ervaringen van kinderen die pas (te) laat werden gezien en gehoord. Maar ook: verhalen van gezinnen die dankzij die ene jeugdbeschermer een nieuw pad konden inslaan. Ervaringen van kinderen die het vertrouwen in de toekomst herwonnen. Recent luisterde de Raad voor Volksgezondheid & Samenleving (RVS) naar 15 verhalen van mensen die al jaren – vaak al sinds hun jeugd – een onzeker bestaan hebben (RVS 2021). Deze ingrijpende levensverhalen laten zien hoe weerbarstig én hoe belangrijk maatwerk is. Ze tonen ook hoe de ruimte voor hulpverleners om net datgene te kunnen doen wat voor een specifiek kind of gezin 'het goede' lijkt te zijn, wordt beïnvloed door regels, procedures en instanties. **De speelruimte aan de frontlijn is cruciaal, maar blijft paradoxaal genoeg vaak juist beperkt.**

In die zin is het klassieke *Street-level bureaucracy* (1980 [2010]) van Michael Lipsky nog altijd actueel. Ook al vinden de meeste ontmoetingen in het kader van de ondersteuning en bescherming van kinderen en gezinnen niet meer aan een loket plaats, ze zijn in wezen niet veranderd. De professional die betrokken raakt bij een kind of gezin in een kwetsbare situatie heeft nog altijd de opdracht om te laveren tussen de belangen van kinderen, ouders en hun netwerk én de staat. (vgl.

Lipsky 2010). Zij of hij moet steeds laveren tussen handelen *met én zonder aanzien des persoons*. Zij moeten maatwerk leveren zonder willekeurig te worden. Dat maakt het zoeken naar die unieke code voor verbetering nog uitdagender en het streven naar 'fatsoenlijke' bescherming van kind en gezin nog ingewikkelder. **Het is dus logisch en terecht dat professionals pleiten voor tijd en ruime om recht te doen aan de specifieke situatie van een kind of gezin.** Wat helpt hen daarbij en wat juist niet?

De valkuil: gulzig bestuur dat ondermijnt, niet ondersteunt

Het toekomstscenario kind- en gezinsbescherming gaat in beginsel over het organiseren van ondersteuning en bescherming van kinderen en gezinnen zodra hun ontwikkeling of hun veiligheid in het geding raken. Maar het toekomstscenario gaat in de uitwerking over veel meer: over de manier waarop lokaal jeugd- en gezinshulp wordt verleend, over de preventie van problemen en de vroegsignalering van risico's. Dat is mooi en prijzenswaardig omdat het aangeeft dat heel veel van de vragen in het echte veiligheidsdomein voorkomen hadden kunnen of zelfs moeten worden. Als relaties in en rond het gezin tijdig worden gesteld, als er een steunend netwerk ontstaat, als relaties tijdig hersteld worden, als er op tijd de juiste hulp geleverd wordt, als lichte vragen niet onnodig gemedicaliseerd worden en er breder wordt gekeken dan de problemen van één kind of één gezinslid: allemaal zaken die kunnen bijdragen aan het voorkomen van escalatie. Die visie wordt in politiek en praktijk breed gedeeld en in vele gemeenten actief uitgedragen en nagestreefd.

Het feit dat het toekomstscenario kind- en gezinsbescherming de hele keten van ondersteuning en zelfs preventie van problemen omvat, kent echter ook een groot risico: het risico van 'gulzig bestuur'. In *Veerkrachtig bestuur* (2018) definieert socioloog Willem Trommel dat als volgt: "*bestuur dat de toewijding van burgers en organisaties aan de publieke zaak beoogt te versterken en daarbij de grenzen van rechtsstaat en democratie uit het oog verliest*" (Trommel 2018: 90). Trommel stelt dat bestuur in de huidige verzorgingsstaat 'grenzeloos' is geworden. **In het geval van het toekomstscenario kind- en gezinsbescherming betekent dat, dat ook het versterken van sociale relaties en het vrijwillig om hulp vragen onderwerp van actieve overheidszorg worden en dus door beleid in 'goede' banen moeten worden geleid.** Terwijl datzelfde beleid nooit recht kan doen aan de nuances en 'probleemcomplexiteit' die horen bij het dagelijks menselijk bestaan. Oftewel: beleid streeft ernaar grip te krijgen op een dagelijkse realiteit die 'intrinsiek ongrijpbaar' is. En dat heeft gevolgen: "*Beleid mag heus misschieten, maar wanneer het zich in alle ernst gaat richten op het beheersen van de 'toevallige contingenties', blijft het niet bij misschieten, maar doen zich bedenkelijke morele sociale effecten voor.*" (Trommel 2018: 96f)

In het goedbedoelde streven om alle kinderen en gezinnen tegen onveiligheid te beschermen slokt het toekomstscenario namelijk alle voorliggende zorg en ondersteuning op. De beleidsvrijheid van gemeenten, om te beginnen, om een eigen afweging te maken over hoe zij zorg en ondersteuning dichtbij kinderen en gezinnen willen leveren, wordt overschaduwd door 'het lokale team' waarover zij volgens dit scenario geacht worden te beschikken. En dat terwijl geen wijkteam (en geen wijk) hetzelfde is. De neiging om aan te sturen op één generiek beroepsprofiel in het lokale team, dat precies aansluit op de aanvullende kennis uit het regionale veiligheidsteam én de externe expertise in de platforms daaromheen, is een tweede voorbeeld. Ook in dit voornemen is 'gulzig bestuur'

zichtbaar, dat tot in detail grip wil krijgen op een realiteit die nu juist door intrinsieke weerbaarheid wordt gekenmerkt.

In de adviezen *Verlangen naar samenhang* (RVS 2016) en *Blijk van vertrouwen* (RVS 2019) stond de RVS stil bij zichzelf versterkende dynamiek van fragmenteren, controleren en verantwoorden – en de complexe en ondoorgrondelijke bureaucratie die daaruit volgt. In beide adviezen heeft de Raad betoogd dat de afstand tot burgers hierdoor eerder groter dan kleiner wordt. Zelfs als er concrete aanleiding is om wettelijke verantwoordings-eisen nog eens onder de loep te nemen (bijvoorbeeld naar aanleiding van een tragisch incident met een kind of gezin) gebeurt hier namelijk iets wezenlijks. Een smal, eenzijdig beeld van problematiek overvleugelt de diversiteit van de mensen voor wie een voorziening initieel is bedoeld. Omdat dit smalle perspectief niet alleen bij monde wordt beleden, maar ook wordt vastgelegd in wet- en regelgeving, kan het zich tot in de haarvaten van de uitvoering reproduceren (vgl. RVS 2016). Daar belemmert het de ruimte voor context- en casusgebonden afwegingen bij hulpvragen van burgers. In haar proefschrift stelt Van der Zwaard hierover: *"Hier lijkt een verzorgingsstaat zichtbaar te worden die in zijn goedbedoelde streven om menselijke waardigheid voor iedereen te garanderen, diezelfde menselijke waardigheid onder druk zet."* (Van der Zwaard, nog te verschijnen).

De ruimte die lokaal nodig is om afwegingen te maken die passen bij de situatie van een kind of een gezin op een specifiek moment komt door deze voornemens onder druk te staan. Onbedoeld wordt de professionele ruimte om te laveren tussen handelen met en zonder aanzien des persoons eerder kleiner dan groter. Onopzettelijk wordt het streven naar het respecteren van menselijke waardigheid in de zorg voor kinderen en gezinnen eerder ondermijnd dan ondersteund. **Want hoe meer een naadloze aansluiting tussen alle schakels in de jeugdhulpketen op papier wordt gegarandeerd, hoe minder ruimte er in de praktijk overblijft voor creatief, innovatief en soms ook tegendraads handelen door betrokken professionals en burgers in het belang van kinderen en gezinnen.** Dat brengt ons terug bij waar we begonnen: dat het hier gaat om mensenwerk.

Het pleidooi: een bescheiden stelsel om kinderen en gezinnen in hun waarde te laten

Dé uitdaging voor een toekomstig stelsel van kind- en gezinsbescherming is om te verdragen dat er op een deel van de weerbarstige realiteit die het hier betreft geen grip te krijgen is. Dat is geen excuus om kinderen en gezinnen in kwetsbare of onveilige situaties aan hun lot over te laten. Integendeel. **Het aangaan van deze uitdaging gaat nu juist over het op waarde schatten van wat er lokaal (al) gebeurt.** Om het mensenwerk wat daar dag in dag uit plaatsvindt te ondersteunen in plaats van te eisen dat zij zich voegen in een alomvattend model van samenwerken en kennis delen. Het is onmogelijk en onwenselijk om met één toekomstscenario kind- en gezinsbescherming de hele keten van zorg en ondersteuning voor kinderen en gezinnen te omvatten. Dat is een beleidswerkelijkheid, die bovendien begint bij het gedeelte van de keten waarvan iedereen nu juist ambieert dat kinderen en gezinnen er het liefst nooit of nauwelijks mee te maken krijgen. Aan het verkeerde eind dus.

Kan er dan niets worden vastgelegd over het beschermen van kinderen en gezinnen en over het ingrijpen bij onveiligheid of in crisissituaties? Dat kan zeker wel, zolang wij erkennen dat zich praktijken zullen blijven voordoen die strijdig zijn met het stelsel, maar waar voor kind en gezin wel

gedaan wordt wat op dat moment 'het goede' is. Professionals die goed gemotiveerd afwijken van de norm moeten zich beschermd en gesteund weten door het stelsel in plaats van bedreigd en gewantrouwd. **Daarom is het belangrijk het stelsel niet teveel te richten op het sturen van professioneel handelen (vgl. ook RSJ/RVS 2019) maar veeleer op een klassieke overheidstaak: het beschermen en waarborgen van inspraak, zeggenschap en de rechtspositie van – in dit geval – kinderen en gezinnen.** Zodat zij een eigen stem hebben (en houden) in de zoektocht naar de unieke code om hun situatie te verbeteren.

Dit alles vraagt om bescheidenheid in de overtuiging dat het met dit (of een ander) stelsel straks allemaal 'geregeld' is. Dat 'regelen' gebeurt pas in de praktijk. Pas in ontmoetingen komt het respecteren van menselijke waardigheid daadwerkelijk tot stand. Meer nog dan maatwerk is het beschermen van kinderen en gezinnen mensenwerk. Laten we dat niet vergeten.

Bronnen

Lipsky, M. (2010 [1980]). *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.

Margalit, A. (1996). *The Decent Society*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming en Raad voor Volksgezondheid & Samenleving (2019). *Intensieve vrijwillige hulp. Heldere grenzen aan drang in de jeugdzorg*. Den Haag: RSJ/RVS.

Raad voor Volksgezondheid & Samenleving (2016). *Verlangen naar samenhang. Over systeemverantwoordelijkheid en pluriformiteit*. Den Haag: RVS.

Raad voor Volksgezondheid & Samenleving (2019). *Anders verantwoorden voor goede zorg en ondersteuning*. Den Haag: RVS.

Raad voor Volksgezondheid & Samenleving (2021). *Gezichten van een onzeker bestaan*. Den Haag: RVS.

Swaan, A. de (1976) 'De mens is de mens een zorg' in: J. Heilbron & G. de Vries (1999) (red.). *De draagbare De Swaan*. Amsterdam: Prometheus.

Trommel, W. (2018). *Veerkrachtig bestuur. Voorbij neoliberale drift en populistische kramp*. Den Haag: Boom Bestuurskunde.

Van der Zwaard, W. (nog te verschijnen). *Omwille van fatsoen. De staat van menswaardige zorg*.